

Nuove tecnologie per nuove amministrazioni

a cura di

G. Gardini, A. Ricci, M.D. Ferrara, M. De Donno



Giappichelli

Nuove tecnologie per nuove amministrazioni

Nuove tecnologie per nuove amministrazioni

a cura di

G. Gardini, A. Ricci, M.D. Ferrara, M. De Donno



Giappichelli

© Copyright 2025 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1618-2

ISBN/EAN 979-12-211-6475-6 (ebook)

Finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 fondi PRIN 2022 "Next Generation PA: Digital Transformation For An Innovative Public Administration - NgPA CUP F53D23003360006.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Introduzione

M. De Donno, M.D. Ferrara, G. Gardini, A. Ricci 1

Parte Prima

Dall'amministrazione analogica all'amministrazione digitale

a cura di Gianluca Gardini e Marzia De Donno

1. Dall'amministrazione analogica all'amministrazione per algoritmi

Varianti e invarianti di un processo evolutivo

Gianluca Gardini 15

1. *Correlation is not causation*: perché gli algoritmi possono migliorare (anche) l'attività discrezionale 15
2. La finalità, non il tipo di atto (vincolato o discrezionale), segna il limite delle decisioni algoritmiche 20
3. La difficoltà di applicare garanzie analogiche all'attività algoritmica 23
4. I rischi di cattura del decisore umano 30
5. Provando a riassumere 38

2. Le pubbliche amministrazioni come ecosistemi digitali Regole e prassi di una trasformazione organizzativa

Marzia De Donno 41

1. Premessa. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e la diffusione dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico 41

	<i>pag.</i>
2. Le sfide della trasformazione digitale nell'organizzazione pubblica	45
3. L'organizzazione interna: la gestione della trasformazione digitale	51
3.1. La pianificazione della «riorganizzazione strutturale e gestionale» e il ruolo della dirigenza	53
4. L'organizzazione esterna: la creazione di ecosistemi digitali	57
4.1. L'interoperabilità per piattaforme e la <i>governance</i> multilivello per lo «svolgimento dei compiti istituzionali» nella Repubblica digitale	59
5. Per concludere	65
3. Intelligenza artificiale, attività amministrativa e Pubblica Amministrazione: la dissimulazione degli interessi nelle decisioni amministrative	
Giulia Milo	69
1. Il tema: le caratteristiche fondamentali dei sistemi di Intelligenza Artificiale e la vigente disciplina giuridica	69
2. Il contesto: l'attività amministrativa come funzione e la piena rilevanza giuridica dell'attività organizzativa	73
3. I primi principi giuridici individuati dalla giurisprudenza in relazione all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nell'attività amministrativa	76
4. La disciplina normativa relativa all'utilizzo dell'Intelligenza artificiale nei procedimenti e nelle procedure amministrative	80
5. Organizzazione amministrativa, attività procedimentale e c.d. "riserva di umanità"	83
6. Sistemi di Intelligenza artificiale e attività di indirizzo politico amministrativo: nuovi scenari	89
4. La costruzione delle comunità digitali: a che punto siamo?	
Davide Tumminelli	93
1. Introduzione	93
2. Il contesto regolativo europeo. Modalità e obiettivi	95
2.1. Criticità e opportunità del modello regolativo europeo	98
3. I contesti regolativi statali. Modalità, obiettivi e criticità	101
4. <i>NextGenerationEU</i> e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, primo paradigma di <i>governance</i> (e crisi) dello scenario attuale	108
4.1. La digitalizzazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano	111

pag.

5. Le “ <i>smart communities</i> ”, secondo paradigma di <i>governance</i> (e crisi) dello scenario attuale	115
5.1. La strategia internazionale per la creazione delle comunità “ <i>smart</i> ” e “intelligenti”	119
5.2. La strategia italiana per la creazione delle comunità “ <i>smart</i> ” e “intelligenti”	122
6. Conclusioni	124

5. Gli appalti innovativi di intelligenza artificiale: criticità e prospettive

Maria Chiara Siclari

127

1. Premessa: l' <i>outsourcing</i> di strumenti di intelligenza artificiale come veicolo per l'innovazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni	127
2. Gli appalti innovativi nel contesto nazionale	129
2.1. L'innovazione a partire dal modello contrattuale: appalti pre-commerciali	131
3. Le criticità relative all'assegnazione dei diritti di proprietà intellettuale	135
4. Considerazioni conclusive	139

6. Sull'uso degli algoritmi predittivi in sanità

Angelo Schillizzi

141

1. Diritto alla salute, sostenibilità finanziaria e appropriatezza organizzativa: la traiettoria di una transizione necessaria	141
2. L'azione del Ministero della salute per lo sviluppo di algoritmi predittivi	148
3. La medicina di popolazione nel quadro del d.m. n. 77/2022	149
3.1. La vicenda normativa che ha portato all'adozione del d.m. n. 77/2022	152
4. Riflessi e prospettive sul rapporto cittadino-amministrazione	154
5. Riflessi e prospettive sul rapporto Stato-Regioni	159
6. Spunti conclusivi	164

Bibliografia

167

Parte Seconda

Digitalizzazione, lavoro pubblico e democratizzazione dei processi decisionali

a cura di Maria Dolores Ferrara

- 7. Dalla digitalizzazione dell'attività amministrativa alla digitalizzazione dell'organizzazione amministrativa: il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni tra aspettative e realtà**
 Maria Dolores Ferrara 181
1. Il lavoro agile e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra resistenze culturali e nodi regolativi: premessa 181
 2. Le fasi regolative del lavoro agile e le (diverse) esigenze della PA: personale in condizioni di fragilità e parità di trattamento tra questioni di bilanciamento e ruolo della contrattazione collettiva 184
 3. L'adattamento della legislazione del lavoro privato alle pubbliche amministrazioni tra prerogative datoriali, spazi della contrattazione collettiva e tutela dell'interesse pubblico 193
 4. L'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e le nuove sfide: il lavoro agile "programmato" e il copione ancora tutto da scrivere 201
 5. Lavoro agile, organizzazione del lavoro pubblico e (inediti) spazi di coinvolgimento: considerazioni conclusive sulla digitalizzazione del lavoro e sui (possibili) riflessi di democraticità 206
- 8. Intelligenza artificiale e pubblico impiego: spazi di manovra per l'implementazione dell'I.A. nella gestione del rapporto di lavoro pubblico**
 Costanza Ziani 209
1. P.A. e I.A. tra fronti regolative, obiettivi strategici e nuove sfide per il pubblico impiego 209
 2. Dirigenza pubblica e *governance* algoritmica: l'I.A. inserita nella macro e micro-organizzazione 215
 3. L'intelligenza artificiale tra gestione e programmazione 218
 4. L'interposizione algoritmica tra poteri, libertà e limiti 221

pag.

5. I.A. e contrattazione collettiva: quali spazi per l'algoritmo al tavolo delle trattative 225
6. L'impatto sulle competenze e l'importanza della formazione in chiave digitale 229

9. Legiferare con l'intelligenza artificiale

Potenzialità, rischi e prospettive

Andrea Conzutti

233

1. Premessa: il procedimento legislativo nell'era algoritmica 233
2. Dimensione conoscitiva: l'*evidence-based lawmaking* 236
3. Fase redazionale: gli strumenti di *drafting* assistito 243
4. Prospettiva partecipativa: il *crowdsourcing* legislativo 253
5. Riflessioni conclusive: il ruolo dei regolamenti parlamentari nel bilanciamento tra automazione e rappresentanza 264

Bibliografia

271

Parte Terza

La governance dei dati

a cura di Annarita Ricci

10. L'interessato e i suoi diritti nell'economia dei dati tra *GDPR*, *Data Governance Act* e *Data Act*

Annarita Ricci

285

1. L'assunto di base: la relatività del diritto alla protezione dei dati personali 285
2. Il nuovo paradigma valoriale dell'agire del Legislatore europeo: la valorizzazione dei dati 291
3. L'interessato e i suoi diritti nell'impianto del GDPR 297
4. La delega dell'esercizio dei diritti dell'interessato. Il caso emblematico del mandato *post mortem exequendum* 301
5. La nuova "veste" del diritto alla protezione dei dati personali: da pretesa individuale a interesse collettivo 305

11. Pubblica amministrazione, trattamento e riuso dei dati personali	
Le tutele per il cittadino digitale nell'orizzonte tecnologico	
Isabella Cardinali	307
1. Breve premessa	307
2. <i>Data protection, accountability</i> e P.A.	309
3. <i>Data governance</i> e P.A.: nuove prospettive	312
4. Trattamento e riutilizzo dei dati: nuove logiche per la P.A.	317
5. Riflessioni finali	323
12. La Pubblica Amministrazione e le cooperative di dati: possibili scenari applicativi	
Giulia Rossi	327
1. La condivisione dei dati attraverso i "servizi di intermediazione dei dati"	327
2. Le cooperative di dati e le ipotesi applicative	330
3. I gemelli digitali urbani: ruolo delle cooperative di dati	336
13. L'altruismo dei dati e le nuove forme di condivisione tra GDPR e DGA	
Condivisione altruistica dei dati sanitari nella PA	
Margherita Zappatore	339
1. La condivisione dei dati nell'economia digitale: uno sguardo introduttivo	339
2. Altruismo dei dati	343
3. L'altruismo dei dati nel settore sanitario: luci e ombre	349
4. Trattamento dei dati sanitari per interesse pubblico tra normativa europea e recepimento italiano: il GDPR e le modifiche al Codice Privacy	351
5. (<i>Segue</i>) L'uso secondario dei dati sanitari tra DGA e Regolamento sullo Spazio Europeo dei Dati Sanitari	356
6. Il Fascicolo Sanitario Elettronico	358
7. Riflessioni conclusive. Altruismo dei dati (sanitari) e Fascicolo Sanitario Elettronico: integrazione possibile?	362
Bibliografia	365

7. Dalla digitalizzazione dell'attività amministrativa alla digitalizzazione dell'organizzazione amministrativa: il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni tra aspettative e realtà *

Maria Dolores Ferrara **

Sommario: 1. Il lavoro agile e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra resistenze culturali e nodi regolativi: premessa. – 2. Le fasi regolative del lavoro agile e le (diverse) esigenze della PA: personale in condizioni di fragilità e parità di trattamento tra questioni di bilanciamento e ruolo della contrattazione collettiva. – 3. L'adattamento della legislazione del lavoro privato alle pubbliche amministrazioni tra prerogative datoriali, spazi della contrattazione collettiva e tutela dell'interesse pubblico. – 4. L'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e le nuove sfide: il lavoro agile "programmato" e il copione ancora tutto da scrivere. – 5. Lavoro agile, organizzazione del lavoro pubblico e (inediti) spazi di coinvolgimento: considerazioni conclusive sulla digitalizzazione del lavoro e sui (possibili) riflessi di democraticità.

1. Il lavoro agile e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra resistenze culturali e nodi regolativi: premessa

I segnali di nuove emergenze nel lavoro pubblico sono ormai non ignorabili a causa di svariati fattori¹. In questo complesso scenario, il confronto sullo stato di salute del lavoro pubblico e della sua organizzazione e gestione potrebbe essere debilitato perché la scure dei tagli e delle possibili riforme anticrisi dei prossimi anni potrebbe condizionare ogni ottimistica previsione. Tuttavia, è proprio in

* Il presente contributo è stato realizzato nell'ambito delle attività di ricerca legate al PRIN 2022 "Next Generation PA: Digital Transformation For An Innovative Public Administration-NgPA" (F53D23003360006).

** Professoressa Ordinaria in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Trieste.

¹ Cfr. M.D. FERRARA, *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e "aperture" giurisprudenziali*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1/2025, p. 59 ss.

questi momenti che non dovrebbe essere abbandonata la strada intrapresa e frutto dell'eredità post crisi economica del 2008, strada che è irreversibilmente collegata all'innovazione e al rafforzamento della Pubblica Amministrazione attraverso la tanto sospirata digitalizzazione dell'azione e dell'organizzazione del lavoro². Con l'intento di ripartire dagli obiettivi di riscrittura dei paradigmi organizzativi della Pubblica Amministrazione italiana si vuole intraprendere una rilettura del lavoro agile nel lavoro pubblico e delle sue ragioni di implementazione.

Per fare ciò è utile soffermare l'attenzione sui dati, seppure mai esaustivi, al fine di radicare il ragionamento sulle linee evolutive di questo modo per rendere la prestazione lavorativa. Secondo l'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano³, il lavoro agile in Italia è tutt'altro che in declino. Nonostante la cessazione del lavoro agile agevolato per specifiche categorie, il numero di lavoratori da remoto nel 2024 è sostanzialmente stabile: 3,55 milioni rispetto ai 3,58 milioni del 2023 (-0,8%), tenendo conto che tale modalità aumenta nelle grandi imprese, dove coinvolge quasi 2 milioni di persone (1,91 milioni, +1,6% rispetto al 2023), vicino al picco della pandemia, con il 96% delle grandi organizzazioni che hanno consolidato esperienze in questa direzione; cala invece nelle piccole e medie imprese-PMI, passando a 520mila lavoratori dai 570mila dello scorso anno, e resta sostanzialmente stabile nelle microimprese (625mila nel 2024, 620mila nel 2023) e nella Pubblica Amministrazione (500mila nel 2024, 515mila nel 2023). Da questa ricerca non sfuggono due elementi che inducono a riflettere sulle aspettative e sulla realtà di utilizzo. I dati accendono i riflettori sul fatto che questa modalità può svolgere una funzione anche compensativa di eventuali lacune/criticità causate da un'organizzazione del lavoro eccessivamente rigida, giungendo ad avere una finalità persino ristoratrice di eventuali frustrazioni sul piano del trattamento economico. Secondo l'indagine dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, al fine di compensare la mancata possibilità di lavorare da remoto, il datore di lavoro dovrebbe offrire una maggiore flessibilità oraria o aumentare lo stipendio di almeno il 20%. Inoltre, si sottolinea l'importanza dell'atteggiamento dei *manager* nel determinare l'adozione delle pratiche di lavoro agile e il loro effettivo utilizzo. Il 53% del campione intervistato nelle grandi imprese ritiene che i propri *manager* siano promotori di tali iniziative stimolando anche i propri collaboratori a farlo; nel settore pubblico e nelle PMI questo atteggiamento positivo è meno diffuso, presente solo, rispettivamente, nel 35% e nel 27% delle

²L. ZOPPOLI, *Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – n. 491/2024, p. 1 ss.; C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 2/2020, p. 2 ss.

³ OSSERVATORIO SMART WORKING DEL POLITECNICO DI MILANO, *Lo Smart Working in Italia nel 2024 non si arresta*, in <https://www.osservatori.net/comunicato/smart-working/smart-working-italia-numeri-trend/>.

organizzazioni. Oltre un terzo degli intervistati nell'ambito di PMI dichiara che i propri responsabili hanno un atteggiamento scettico, permettendo alle persone di lavorare da remoto solo in presenza di particolari necessità o addirittura non incentivandone l'applicazione. In definitiva, un approccio strategico è presente solo nel 33% delle grandi imprese, nel 20% delle PA e nell'8% delle PMI.

L'arretratezza, almeno sul piano culturale, nel buon uso della modalità agile è decisamente confermata nel settore pubblico al pari di quanto accade nelle piccole imprese, sebbene molte pubbliche amministrazioni siano assimilabili ad una grande impresa per dimensioni, complessità delle piante organiche, competenze della dirigenza, quantità di lavoratori coinvolti, articolazione dei processi e crucialità degli *output* degli stessi. Lo scollamento tra aspettativa e realtà pare essere un eterno *leit motiv* delle riforme che investono il lavoro pubblico.

Alla luce di queste brevi considerazioni introduttive e come da tempo la dottrina aziendalistica rimarca, il lavoro agile evoca la sfida principale da affrontare, il cambiamento che interessa non solo gli aspetti tecnologici e processuali, ma soprattutto la cultura stessa dell'organizzazione, guidata da una *leadership* efficace che possa portare a prestazioni elevate, ad un aumento della produttività e a una maggiore soddisfazione sul lavoro⁴. Appare più che mai urgente interrogarsi su un punto cruciale, ossia non se il lavoro agile si stia continuando a diffondere, ma quale tipo di lavoro agile si stia diffondendo⁵.

Si procederà nell'analisi con l'obiettivo di effettuare un'indagine sui fattori di matrice normativa, anche di tipo interpretativo e applicativo, che hanno caratterizzato l'utilizzo del lavoro agile nel lavoro pubblico tanto da alimentare la percezione di un'inevitabile aspettativa (per ora) tradita, ciò anche a causa di una cultura della burocrazia italiana nella maggior parte dei casi indifferente se non proprio ostile alla declinazione in termini di organizzazione del lavoro agile e non solo di modalità della prestazione lavorativa.

Per fare ciò, e nel tentativo di isolare i profili di interesse, si assumerà come modello una nozione di lavoro agile riconducibile a tre archetipi normativi di riferimento, ossia il lavoro agile emergenziale, il lavoro agile ordinario e il lavoro agile programmato.

⁴ M. IANNOTTA, C. MERET, *Flessibilità, coerenza, integrazione: tre leve per una leadership efficace a supporto dello SW*, in *Prospettive in Organizzazione*, n. 13/2020; T. TORRE et al., *Il futuro del lavoro si chiama "smart working"? riflessioni e prospettive*, in *Riv. trim. org. aziendale*, gennaio 2023, p. 8.

⁵ Cfr. M. TUFO, *Il lavoro agile tra annunci di regressione e potenzialità inesprese*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1/2025, p. 77 ss.

2. Le fasi regolative del lavoro agile e le (diverse) esigenze della PA: personale in condizioni di fragilità e parità di trattamento tra questioni di bilanciamento e ruolo della contrattazione collettiva

Come è ampiamente noto⁶, il lavoro agile emergenziale ha rappresentato un punto di frattura ma anche di profonda ri-elaborazione dei presupposti normativi e interpretativi di questa modalità. Il richiamo a questa stagione regolativa è funzionale non già a disvelarne profili ancora inediti, poste le numerose indagini che sono state fatte, ma a esaminare alcuni profili applicativi alla luce della successiva interpretazione giurisprudenziale. La disciplina emergenziale nelle pubbliche amministrazioni, in particolare, si è scomposta in tre sotto-fasi, ossia inverno/primavera 2020, luglio 2020/primavera 2021, estate 2021/primavera 2022⁷.

Nella prima fase, a partire da febbraio 2020, a seguito del diffondersi dell'epidemia Covid-19, sono stati emanati una serie di provvedimenti per semplificare l'accesso allo *smart working* e diffonderne al massimo l'utilizzo nella PA. Le caratteristiche salienti potevano riassumersi, di fatto, nell'utilizzabilità unilaterale da parte del datore di lavoro, sia pubblico sia privato, nell'essere addirittura tendenzialmente obbligatorio nel lavoro pubblico poiché evitabile solo qualora non possibile, posto che il lavoro agile era previsto come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione, salvo attività indifferibili e che richiedevano la presenza nei luoghi di lavoro non remotizzabili.

Nella seconda fase, è caduto il nesso tra presenza per «attività indifferibili e urgenti» e lavoro agile, ma si è sancito il vincolo a tenere in lavoro agile il 50% del personale adibito ad attività che, in base alla dimensione organizzativa e funzionale di ciascuna amministrazione, potevano essere svolte in modalità agile. Fino ad un termine piuttosto lungo (31 dicembre 2021) il legislatore ha poi conservato la disciplina unilaterale del lavoro agile, escludendo la necessità di un accordo individuale con il dipendente, restando il lavoro agile una modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni, stabilendo una specifica disciplina del diritto alla disconnessione nel rispetto degli eventuali accordi sottoscritti dalle parti e fatti salvi eventuali periodi di reperibilità concordati.

⁶Tra i numerosi contributi si veda in particolare B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno "smart working"?*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2/2020, p. 215 ss.; P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transazione*, in *Mass. giur. lav.*, n. 4/2020, p. 771 ss.; M. BROLLO, *"Smart" o "Emergency Work"? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *Lav. giur.*, n. 6/2020, p. 553 ss.; S. CAIROLI, *Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2021, p. 8 ss.; M. D'ONGHIA, *Lavoro agile e luogo del lavoro: cosa ci ha insegnato la pandemia?*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2022.

⁷In generale, si veda 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. 1 ss.

Nella terza fase si è assistito alla proroga del lavoro agile emergenziale fino al 31 dicembre 2021 con riduzione del suo utilizzo ad almeno il 15%⁸, fino al definitivo rientro in presenza dal 15 ottobre 2021⁹, ripristino dell'accordo individuale con prevalenza della prestazione in presenza¹⁰.

La transizione dal lavoro agile emergenziale alla disciplina ordinaria avrebbe dovuto essere collegata ad uso flessibile e intelligente di questa modalità, ancorato all'accordo individuale nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro¹¹.

La fine del lavoro agile emergenziale non può dirsi coincida con la fine della terza fase, ma invece rappresenta una parentesi a se sé stante poiché la legge 19 maggio 2022, n. 52, di conversione con modificazioni del d.l. 24 marzo 2022, n. 24, intervenendo su quanto previsto dall'art. 26, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, ha prorogato fino al 30 giugno 2022 il diritto allo *smart working* per i soggetti in condizione di fragilità. Inoltre, la legge ha disposto la possibilità per i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità (ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104), impossibilitati quindi al lavoro agile, di equiparare il periodo di assenza dal servizio al ricovero ospedaliero.

Ma di proroga in proroga si è arrivati al 2024. La legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 306, legge 29 dicembre 2022, n. 197, come modificato dall'art. 8 del d.l. 29 settembre 2023, n. 132), ha stabilito che fino al 31 dicembre 2023 per i lavoratori fragili, dipendenti pubblici e privati, «il datore di lavoro assicura lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, anche attraverso l'assegnazione di una mansione diversa ma appartenente alla stessa categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi di lavoro vigenti, senza alcuna decurtazione della retribuzione in godimento. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro, ove più favorevoli». Dal 1° gennaio 2024 è terminato il lavoro agile per i lavoratori fragili della Pubblica Amministrazione, mentre è stato prorogato fino al 31 marzo 2024 per i genitori con figli minori di 14 anni e i lavoratori fragili del settore privato, come stabilito dall'art. 18-*bis* della legge 15 dicembre 2023, n. 191, di conversione del "Decreto Anticipi" (d.l. 18 ottobre 2023, n. 145). La proroga del lavoro agile emergenziale per i dipendenti statali era attesa nel testo definitivo del decreto legge Milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2023, n. 215), approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 dicembre 2023. A seguito della mancata proroga, il Ministro della

⁸ Cfr. d.l. 30 aprile 2021, n. 56, art. 1, confluito in art. 11-*bis* della legge 17 giugno 2021, n. 87.

⁹ D.p.c.m. del 23 settembre 2021.

¹⁰ D.p.c.m. del 23 settembre 2021.

¹¹ Linee guida della Funzione Pubblica novembre/dicembre 2021 ex art. 1, d.m. 8 ottobre 2021 e circolare Brunetta-Orlando 5 gennaio 2022.

Funzione Pubblica Paolo Zangrillo ha emesso il 29 dicembre 2023 la c.d. direttiva “salva fragili”, consentendo accordi individuali mirati e misure organizzative necessarie per fronteggiare situazioni di particolare vulnerabilità.

La direttiva ha lo scopo di «sensibilizzare la dirigenza delle amministrazioni pubbliche ad un utilizzo orientato alla salvaguardia dei soggetti più esposti a situazioni di rischio per la salute, degli strumenti di flessibilità che la disciplina di settore – ivi inclusa quella negoziale – già consente». Si legge nella direttiva che «nell’ambito dell’organizzazione di ciascuna amministrazione sarà, pertanto, il dirigente responsabile a individuare le misure organizzative che si rendono necessarie, attraverso specifiche previsioni nell’ambito degli accordi individuali». Dal 2024, il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione dipende, dunque, come specificato nella direttiva, da «accordi individuali – sottoscritti con il dirigente/capo struttura – che calano nel dettaglio obiettivi e modalità ad personam dello svolgimento della prestazione lavorativa».

La direttiva non specifica nulla riguardo alla questione dei genitori con figli *under 14*, anche se, ai sensi dell’art. 18, comma 3-*bis*, legge 22 maggio 2017, n. 81 (così come modificato dal d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105), «i datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l’esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici e dai lavoratori con figli fino a dodici anni di età o senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità [...]. La stessa priorità è riconosciuta da parte del datore di lavoro alle richieste dei lavoratori con disabilità in situazione di gravità accertata o che siano *caregivers*».

Appare, quindi, utile indagare ciò che resta del lavoro agile emergenziale in relazione allo specifico tema della tutela dei soggetti fragili¹².

La costruzione del diritto al lavoro agile ha seguito percorsi differenti nel lavoro pubblico e nel settore privato a partire dall’interpretazione giudiziaria delle norme emergenziali e dalle soluzioni della contrattazione collettiva nelle tornate post emergenza sanitaria¹³.

Nel lavoro privato, infatti, la giurisprudenza di merito ha ritenuto che il lavoro agile emergenziale (art. 90 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34), sebbene sia stato contemplato come un diritto per talune categorie tra cui i fragili, consente sempre al giudice la possibilità di un bilanciamento, poiché la norma, nel disporre che il lavoratore c.d. fragile ha diritto allo svolgimento del lavoro in modalità

¹² M.D. FERRARA, *Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 426/2020; M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2022. In generale, si veda C. SPINELLI, *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 4/2021.

¹³ Per un’ampia disamina si veda Cfr. E. ALES, *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 4/2024, p. 628 ss.

agile «a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione», attribuisce al giudice una valutazione in ordine all'esercizio del potere organizzativo d'impresa (art. 41 Cost.), nel quadro di un bilanciamento degli interessi in gioco, nel rispetto dei principi di buona fede e correttezza¹⁴. Prevale il giudizio di bilanciamento; nelle prime pronunce, invece, si metteva in risalto l'esistenza della regola della compatibilità delle mansioni rispetto all'espletamento delle mansioni in modalità agile poiché il lavoro agile per i fragili era la regola¹⁵.

Di tutt'altro tenore sono le argomentazioni e gli esiti dei giudizi nel lavoro pubblico. In un caso discusso dal Tribunale di Taranto, il giudice richiamando la specifica normativa emergenziale nel lavoro pubblico vigente¹⁶ ha rimarcato che alcun bilanciamento/verifica andava fatta, se non quella di verifica delle mansioni svolte in modalità agile con le competenze richieste dall'area rivestita¹⁷.

¹⁴ Nel caso *de quo* veniva rigettato il ricorso della lavoratrice affetta da condizioni di salute invalidanti, ritenendo esistenti le ragioni organizzative e produttive addotte alla base del diniego, concrete e congrue anche dal punto di vista logico; Trib. Trieste, sez. lav., 21 dicembre 2023 (questa e le altre pronunce citate in prosieguo sono reperibili in *Banca Dati De Jure*, Giuffrè Francis Lefebvre). Nel caso di specie, tra l'altro, si trattava di un aggravamento della malattia che aveva indotto la ricorrente a richiedere un maggiore accesso allo *smart working* in termini di giornate: per il giudice di Trieste tale aspetto attiene al profilo della idoneità alla prestazione lavorativa e dell'impossibilità di eseguirla.

¹⁵ Per il Tribunale di Roma, infatti, la valutazione di compatibilità *ex art.* 39. d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, non può limitarsi ad accertare in astratto se la prestazione possa essere tecnicamente svolta da remoto accedendo al *software* aziendale, occorrendo verificare in concreto che la stessa possa risultare ugualmente funzionale se resa non in presenza. La valutazione di compatibilità va riferita alle caratteristiche intrinseche della prestazione e non alle esigenze organizzative e produttive aziendali. L'art. 26, comma 2-*bis*, d.l. n. 18/2020, nel prevedere che per i lavoratori fragili lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile è "la norma", deve essere interpretato nel senso che per essi l'effettuazione in presenza di tale prestazione costituisce un'eccezione (Trib. Roma, sez. III, 28 ottobre 2020, n. 6856). Sulla necessità di un giudizio di compatibilità, si veda anche Trib. Mantova, sez. lav., 26 giugno 2020, n. 1054, che però respinge il ricorso del lavoratore in relazione al diritto per i genitori con figli minori di 14 anni. Cfr. anche Trib. Grosseto, sez. lav., 23 aprile 2020, n. 502; Trib. Bologna, sez. lav., 23 aprile 2020, n. 2759; Trib. Roma, sez. lav., 20 giugno 2020.

¹⁶ Ai sensi del d.m. 19 ottobre 2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, art. 3, (come prorogato dal d.m. del 20 gennaio 2021 fino a fine aprile 2021), ciascun dirigente provvede, con immediatezza a organizzare il proprio ufficio assicurando, su base giornaliera, settimanale o plurisettimanale, lo svolgimento del lavoro agile almeno al cinquanta per cento del personale preposto alle attività che possono essere svolte secondo tale modalità; si adopera, inoltre, ad adottare, nei confronti dei dipendenti di cui all'art. 21-*bis*, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, nonché, di norma, nei confronti dei lavoratori fragili, ogni soluzione utile ad assicurare lo svolgimento di attività in modalità agile anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento come definite dai contratti collettivi vigenti e lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale.

¹⁷ Trib. Taranto, sez. lav., 29 ottobre 2021, n. 2461.

Nonostante queste specificità del lavoro pubblico, permane il fatto che lo *status* di fragilità torna ad essere rilevante al fine di far scattare non il diritto, ma una semplice priorità al lavoro agile ai sensi dell'art. 18, comma 3-*bis*, legge n. 81/2017 (come aggiunto dall'art. 1, comma 485, legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successivamente sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. b), n. 1), d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105), per cui i datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici e dai lavoratori con figli fino a dodici anni di età o senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. La stessa priorità è riconosciuta alle richieste delle persone con disabilità in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 o che siano *caregivers* ai sensi dell'art. 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205¹⁸. La semplice priorità, tuttavia, non equivale all'esercizio pieno e incondizionato del diritto ad accedere alla situazione giuridica soggettiva di cui si discute. Come da tempo accade in relazione al *part-time*, la Cassazione¹⁹ ha avuto modo di affermare che, in tema di pubblico impiego contrattualizzato, il diritto di precedenza alla trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno, previsto dall'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, non è configurato come un diritto assoluto, ma nasce solo a condizione che sia stata avviata dalla P.A. una procedura di assunzione di personale a tempo pieno e che la trasformazione avvenga nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

Un parziale correttivo nel caso del lavoro agile è rappresentato dal meccanismo di "priorità rafforzata" contenuta nella direttiva del Ministro Zangrillo del

¹⁸ La lavoratrice o il lavoratore che richiede di fruire del lavoro agile non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Qualunque misura adottata in violazione del precedente periodo è da considerarsi ritorsiva o discriminatoria e, pertanto, nulla. Ai sensi del successivo comma 3-*ter*, il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo alla fruizione del lavoro agile, secondo quanto disposto dal comma 3-*bis*, ove rilevati nei due anni antecedenti alla richiesta della certificazione della parità di genere di cui all'art. 46-*bis* del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 o di analoghe certificazioni previste dalle Regioni e dalle province autonome nei rispettivi ordinamenti, impediscono al datore di lavoro il conseguimento delle stesse certificazioni.

¹⁹ Cass., sez. lav., 19 ottobre 2022, n. 30840. Nel lavoro privato, similmente, i giudici ribadiscono che il legislatore individua in alcuni casi (genitori di figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di *handicap* ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104/1992, art. 8, comma 5, d.lgs. n. 81/2015) unicamente un diritto alla priorità nella trasformazione del contratto di lavoro, che opera nel caso in cui vi siano più lavoratori ai quali il datore di lavoro decida di accordare la richiesta trasformazione o nel caso in cui il datore di lavoro proceda a nuove assunzioni *part-time* (Trib. Chieti, sez. lav., 12 aprile 2018, n. 141; in relazione alle legislazioni previgenti, Trib. Milano, 16 maggio 1990).

29 dicembre 2023, c.d. “salva fragili”. In essa si evidenzia la necessità di garantire ai lavoratori che documentano «gravi, urgenti e non altrimenti conciliabili situazioni di salute, personali e familiari» la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, «anche derogando al criterio della prevalenza dello svolgimento della prestazione lavorativa in presenza». Nell'ambito dell'organizzazione di ogni amministrazione, sarà dunque responsabilità di ciascun dirigente individuare le misure organizzative che si rendono necessarie in tal senso, attraverso specifiche previsioni nell'ambito degli accordi individuali²⁰.

Questa impostazione è rinvenibile anche nella contrattazione collettiva di comparto e di area sia nella tornata 2019-2021 sia nei più recenti rinnovi 2022-2024, in cui si rinvia, rispettivamente, al mero confronto²¹ o alla trattativa integrativa²² il compito di individuare ulteriori e migliori declinazioni dell'accesso prioritario.

Il rimando alla contrattazione integrativa, seppure può dischiudere inediti spazi di tutela, disvela anche talune ambiguità. Dalla lettura delle disposizioni collettive si intuisce che la considerazione delle specifiche condizioni personali di salute o familiari che possono fondare la priorità al lavoro agile è rimessa all'accordo individuale e quindi ai consueti rapporti di forza tra datore e lavoratore laddove nell'accordo si individua anche il maggior numero di giornate di lavoro in modalità agile²³. Nella recente tornata contrattuale, infatti, si precisa che per i lavoratori che documentino particolari esigenze di salute o che assistano familiari con disabilità in situazione di gravità ai sensi della legge n. 104/1992 o che godano dei benefici previsti dal d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 a sostegno della genitorialità e per le altre casistiche individuate in sede di contrattazione integrativa²⁴, con

²⁰ Sul punto, si veda C. ZIANI, *La pubblica amministrazione tra esigenze di digitalizzazione e nuove sfide per il benessere lavorativo*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1/2025, p. 97 ss.

²¹ Art. 64, comma 3, CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 12, comma 3, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 77, comma 3, CCNL Sanità 2019-2021.

²² Sono oggetto di contrattazione integrativa «i criteri di priorità per l'accesso al lavoro agile ed al lavoro da remoto e i casi in cui è possibile estendere il numero delle giornate di prestazione rese in modalità agile o da remoto», art. 7, comma 6, lett. ae), CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024. L'amministrazione, previa contrattazione collettiva integrativa ai sensi dell'art. 7 del presente CCNL, avrà cura di facilitare l'accesso al lavoro agile ai lavoratori che si trovino in condizioni di particolare necessità, non coperte da altre misure (art. 13, comma 3, comparto CCNL Funzioni centrali 2022-2024).

²³ In tutti i contratti nazionali di comparto si precisa che l'amministrazione individua le attività che possono essere effettuate in lavoro agile, fermo restando che sono esclusi i lavori in turno e quelli che richiedono l'utilizzo di strumentazioni o documentazioni non remotizzabili.

²⁴ La sede decentrata è però un livello di contrattazione molto complesso perché la trattativa economica monopolizza spesso il confronto, come anche certificato dall'Aran nell'ultimo *Rapporto sul monitoraggio dei contratti integrativi del settore pubblico. Risultanze di sintesi dell'anno 2023*, in *www.aran.it* (per uno studio aggiornato sulle vicende dei comparti e della legittimazione alla

l'accordo individuale è possibile estendere il numero di giorni di attività resa in modalità agile rispetto a quelle previste per il restante personale²⁵. Unilateralità e discrezionalità dell'accesso facilitato al lavoro agile in presenza di particolari condizioni personali sono invece la regola nelle aree dirigenziali²⁶.

Nonostante le spinosità appena poste in evidenza, la regolazione del lavoro agile nel lavoro pubblico costituisce un importante terreno di sperimentazione su un altro e differente piano, ovvero quello del riparto di competenze tra prerogative dirigenziali, contrattazione collettiva e strumenti partecipativi²⁷. Nel periodo di contrattazione 2019-2021, compare per la prima volta come materia di confronto sindacale il tema delle «eventuali ulteriori e migliori declinazioni del diritto di priorità» per i lavoratori fragili in aggiunta alle regole legali sancite dall'art.18, comma 3-*bis*, legge n. 81/2017. Anche nell'attuale tornata non mancano novità poiché, fermo restando il confronto sui «criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto» (art. 5, comma 3, lett. g), CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024), la medesima tematica, come rilevato poc'anzi, è divenuta oggetto di contrattazione integrativa in relazione ai criteri di priorità per l'accesso al lavoro agile e al lavoro da remoto e ai casi in cui è possibile estendere il numero delle giornate di prestazione rese in modalità agile o da remoto (art. 7, comma 6, lett. ae), CCNL Funzioni centrali 2022-2024). Si tratta di un andamento espansivo delle prerogative sindacali a scapito dei poteri datoriali di organizzazione e gestione del personale pubblico, (forse) sintomo precursore di una possibile attitudine di questi istituti a facilitare la partecipazione del personale e (soprattutto) delle rappresentanze sindacali in occasione dei processi di transizione digitale della Pubblica Amministrazione (si veda *infra* ultimo paragrafo).

Un ulteriore strascico del diritto emergenziale, che però ha una proiezione nell'attuale regime ordinario, concerne la declinazione della parità di trattamento

trattativa decentrata si vedano i contributi di M. RICCI, *La "nuova" stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, p. 2; U. GARGIULO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturità*, p. 24, e V. BAVARO, *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella P.A.: note critiche sul "caso" ccnl funzioni centrali del 2025*, p. 41, tutti in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1/2025.

²⁵ Art. 13, comma 3, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024, in virtù del quale, per i lavoratori che documentino particolari esigenze di salute o che assistano familiari con disabilità in situazioni di gravità ai sensi della legge n. 104/1992 o che godano dei benefici previsti dal d.lgs. n. 151/2001 a sostegno della genitorialità e per le altre casistiche individuate in sede di contrattazione integrativa, con l'accordo individuale di cui all'art. 38 del CCNL 9 maggio 2022 è possibile estendere il numero di giorni di attività resa in modalità agile rispetto a quelle previste per il restante personale.

²⁶ Cfr. art. 10, comma 6, CCNL Area Funzioni centrali 2019-2021; art. 11, comma 6, CCNL Area Funzioni locali 2019-2021; art. 11, comma 6, CCNL Area Istruzione e ricerca 2019-2021.

²⁷ Cfr. M.D. FERRARA, *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e "aperture" giurisprudenziali*, cit., p. 69 ss.

tra lavoratori agili e in presenza. Se, sul piano generale, è stata ribadita la parità, ad esempio, in relazione all'obbligo vaccinale²⁸, con riferimento alla gestione del rapporto di lavoro non sono mancati strappi alla regola, come nel caso della controversa vicenda del diritto a fruire dei buoni pasto, diritto negato appunto dai giudici di merito²⁹ poiché questi istituti non sono stati considerati rientranti nella nozione di «trattamento economico e normativo» che, ai sensi dell'art. 20, comma 1, legge n. 81/2017, deve essere garantito al lavoratore agile in condizioni di parità rispetto al personale in presenza. A distanza però di qualche anno, un parziale riscatto da questa angusta prospettiva lo si rinviene nella recente contrattazione collettiva pubblica. L'art. 14, comma 3-*bis*, del CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024 disciplina l'attribuzione del buono pasto nelle giornate in cui viene svolta la prestazione in modalità agile. Si dispone che «ai fini dell'erogazione del buono pasto, le ore di lavoro convenzionali della giornata di lavoro resa in modalità agile, sono pari alle ore di lavoro ordinarie che il dipendente avrebbe svolto per la medesima giornata se avesse reso la prestazione in presenza». Poiché il lavoro agile, per definizione, non comporta la misurazione della durata della prestazione, la norma contrattuale ha introdotto un automatismo, equiparando convenzionalmente la durata della prestazione resa in modalità agile a quella che il lavoratore avrebbe dovuto rendere nella medesima giornata se avesse lavorato in presenza. Ciò al fine di definire la durata teorica della singola giornata di lavoro resa in modalità agile e la conseguente erogazione del buono pasto³⁰.

Un ulteriore e non secondario aspetto della parità di trattamento è quello collegato agli sviluppi dei doveri di formazione. In attuazione del principio per cui

²⁸ Per la Corte Costituzionale, deve considerarsi non irragionevole la scelta legislativa (art. 4-*ter*, commi 1, lett. c), e 2, d.l. 10 aprile 2021, n. 44, come convertito e successivamente modificato, che impone la vaccinazione quale requisito essenziale per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie) di non escludere dall'obbligo vaccinale quel personale che, facente parte di categorie destinatarie di detto obbligo, era impiegato in servizio nelle modalità del lavoro agile (Corte cost. 6 luglio 2023, n. 186). La giurisprudenza di merito ha ritenuto, inoltre, che consentire al datore di lavoro di individuare i lavoratori da adibire al lavoro agile sulla base del mancato possesso della certificazione verde significa null'altro che eludere l'obbligo di legge di vaccinazione (Trib. Mantova, sez. lav., 17 febbraio 2022, n. 30).

²⁹ Poiché non rientranti nella nozione di «trattamento economico e normativo» che, ai sensi dell'art. 20, legge n. 81/2017, deve essere riconosciuto in regime di *smart working*, i buoni pasto non spettano ai dipendenti di enti locali che svolgono la propria prestazione in modalità di lavoro agile, caratterizzandosi quest'ultima per un'assenza di predeterminazioni orarie ed organizzative che la rende incompatibile con l'avverarsi dei presupposti necessari alla maturazione del beneficio; Trib. Venezia, sez. lav., 8 luglio 2020.

³⁰ In tal senso anche l'orientamento applicativo dell'Aran orientamento ARAN CFC141b in cui, tra l'altro, si specifica che tale disciplina non modifica in alcun modo quella relativa alle condizioni e ai requisiti per l'erogazione dei buoni pasto tutt'ora vigenti. Pertanto, eventuali permessi orari fruiti nel corso della giornata in lavoro agile sono scomputati dall'orario teorico al fine della verifica della sussistenza del requisito di durata della prestazione necessario per la maturazione del buono pasto.

al lavoratore impiegato in forme di lavoro agile può essere riconosciuto, nell'ambito dell'accordo di cui all'art. 19, il diritto all'apprendimento permanente in modalità formali, non formali o informali, e il diritto alla periodica certificazione delle relative competenze (art. 20, comma 2, legge n. 81/2017), nella recente direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione del gennaio 2025³¹, su Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione, si richiama la necessità della formazione anche per il lavoro agile, oltre che nelle attività di informazione e di comunicazione delle amministrazioni (legge 7 giugno 2000, n. 150, art. 4), in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 37), in relazione alla prevenzione della corruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 5). La direttiva fa discendere la vincolatività e le relative responsabilità delle attività formative in questi precisi ambiti dalle disposizioni in tema di programmazione nell'ambito del Piano Integrato di Attività e Organizzazione-PIAO, disposizioni secondo cui gli obiettivi formativi annuali e pluriennali devono essere finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del *project management*, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali. Del resto, da tempo si rimarca che le amministrazioni devono favorire «misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base»³². Dunque, a differenza di quanto accade nel lavoro privato, nel settore pubblico si delinea un vincolo più stringente rispetto ai profili formativi da erogare per la promozione del lavoro agile, allo scopo di assicurarne l'attuazione in maniera efficace e performante, tenuto conto del fatto che le competenze individuali costituiscono uno dei fattori abilitanti di questa modalità. Per fare ciò, nella direttiva del gennaio 2025 si subordina la sottoscrizione di nuovi accordi individuali di lavoro agile alla fruizione, da parte di dirigenti e dipendenti, delle attività formative³³.

³¹ Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione, *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi obiettivi e strumenti*, 14 gennaio 2025, in www.funzionepubblica.gov.it.

³² Si veda, ad esempio, la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 23 marzo 2023 che ha richiamato le amministrazioni alla necessità di avviare progressivamente tutti i dipendenti alla formazione per lo sviluppo delle competenze digitali e, più in generale, a definire una serie di obiettivi di sviluppo delle competenze del personale funzionali alla realizzazione delle transizioni digitale, ecologica e amministrativa individuate dal PNRR.

³³ Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione, *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi obiettivi e strumenti*, cit., p. 17.

3. L'adattamento della legislazione del lavoro privato alle pubbliche amministrazioni tra prerogative datoriali, spazi della contrattazione collettiva e tutela dell'interesse pubblico

Preliminarmente, va detto che nel lavoro pubblico ha trovato una compiuta sistematizzazione giuridica la definizione e distinzione tra il lavoro agile e le modalità di lavoro da remoto. Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3/2017 per l'introduzione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni si segnala che «va ribadita la differenza con il telelavoro, meglio identificabile come prestazione lavorativa a distanza (ad es. presso l'abitazione della lavoratrice o del lavoratore)». Per l'Accordo-quadro europeo sul telelavoro (2002) e Accordo Interconfederale (2004), per telelavoro si intende una «forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito d'un contratto o un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori» (art. 1). Già prima, nel lavoro pubblico, si è provveduto a ribadire che per telelavoro si intende «la prestazione di lavoro eseguita [...] in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove 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» (d.p.r. 8 marzo 1999, n. 70, art. 2, lett. b). La differenza dovrebbe desumersi, inoltre, dall'esistenza o meno di una postazione fissa e dallo svolgimento dell'attività regolarmente o meno fuori dai locali dell'amministrazione. In passato, non sono mancati accordi collettivi in cui si sono stabilite forme di telelavoro mobile; anche la possibilità di scelta dell'orario di lavoro non è determinante ai fini della differenza tra lavoro agile e lavoro da remoto (si vedano la definizione dell'Accordo-quadro e le indicazioni della direttiva n. 3/2017). Pertanto, in dottrina, fin dall'inizio, si è sostenuto che il lavoro agile «non costituisce una fattispecie concettualmente autonoma e distinta dal telelavoro» ma è piuttosto inquadrabile come un sottoinsieme di sue *species*³⁴. Si è anche affermato che il lavoro da remoto così come sistematizzato dalla contrattazione collettiva pubblica sembrerebbe porsi a metà tra il lavoro agile *ex lege* n. 81/17 e il telelavoro³⁵.

³⁴ Cfr. M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *Dir. sic. lav.*, n. 1/2017, p. 2 ss.; C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *Dir. rel. ind.*, n. 3/2018, p. 813 ss. Per un'ampia e articolata disamina del lavoro da remoto a confronto con il lavoro agile e con il telelavoro di prima generazione si veda sempre E. ALES, *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, cit., p. 637 ss. e C. SERRAU, *Il lavoro a distanza nella pubblica amministrazione. Quale spazio per il lavoro da remoto?*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 4/2024, p. 716 ss.

³⁵ Così L. ZOPPOLI, *Il protocollo sul lavoro agile nel settore privato e "gli altri"*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2022, p. 11.

Queste conclusioni, ad avviso di chi scrive, andrebbero riconsiderate per almeno due ragioni: nella tornata contrattuale 2019-2021 si è provveduto a differenziare e delimitare le due fattispecie del lavoro agile e del lavoro da remoto (o telelavoro di seconda generazione), chiarendo che il lavoro da remoto è prestato, con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa che comporta l'effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato³⁶. Al contrario del lavoro agile, inoltre, sussiste la rigida determinazione del luogo di lavoro da remoto (ossia il domicilio del lavoratore o luoghi di *coworking* o il lavoro decentrato da centri satellite)³⁷.

Pur se per alcuni profili si rinvia alla disciplina del lavoro agile (in particolare in merito alla necessità di stipulare l'accordo individuale, al suo contenuto, alla disconnessione e alla formazione)³⁸, appare insuperabile la *ratio* regolativa di tenere distinte le due fattispecie anche in relazione al fatto che il lavoro agile rientra nel più ampio e articolato processo di programmazione integrata che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad espletare e di cui si dirà in prosieguo. Del tutto condivisibile è quindi l'opinione secondo cui la scrittura del lavoro da remoto da parte della contrattazione collettiva supera la disciplina dettata dall'Accordo-quadro sul telelavoro e, soprattutto, individua le peculiarità dell'una e dell'altra forma di prestazione³⁹.

Bonificato così il campo di indagine da possibili equivoci, in relazione al lavoro agile i primi profili da esaminare con conseguenti intrecci da districare sono collegati all'adattamento della disciplina ordinaria della legge n. 81/2017, che, come è noto, si applica «anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti» (art. 18, comma 3)⁴⁰.

³⁶ Cfr. art. 81, comma 1, CCNL comparto Sanità 2019-2021; art. 16, comma 1, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 68, comma 1, CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 15, comma 1, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024.

³⁷ Cfr. art. 81, comma 2, CCNL comparto Sanità 2019-2021; art. 16, comma 2, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 68, comma 2, CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 15, comma 2, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024.

³⁸ Art. 81, comma 6, CCNL comparto Sanità 2019-2021; art. 16, comma 6, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 68, comma 7, CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 15, comma 6, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024.

³⁹ Così A. DI PAOLANTONIO, *Il lavoro agile nel pubblico impiego*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2024, p. 6.

⁴⁰ In generale, cfr. G. LUDOVICO, *Lavori agili e subordinazioni*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 350 ss.

Il giudizio di compatibilità impone, in primo luogo, la verifica del quadro regolativo che, nel lavoro pubblico, è caratterizzato da una pluralità di fonti; ciò è accaduto non solo in occasione della disciplina del lavoro agile emergenziale, ma anche per il lavoro agile ordinario.

La complessità ed eterogeneità del contesto normativo sono confermate dall'emanazione delle disposizioni della direttiva n. 3/2017, che contiene gli indirizzi per l'attuazione degli artt. 1 e 2 della legge n. 124/2015 e le linee guida per l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti ⁴¹.

La regolazione ordinaria si rinviene già nella legge delega della riforma Madia, in cui si valorizza particolarmente l'uso di questa modalità come strumento di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Perciò il primo test di adattamento va fatto in relazione a questa specifica caratteristica, caratteristica che dovrebbe essere particolarmente tenuta in conto, assurgendo a principio contenuto nella legge delega n. 124/2015 a cui la stessa legge n. 81/2017 rinvia. Il lavoro agile viene promosso «allo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (art. 18, comma 1), ma nel lavoro pubblico il secondo obiettivo dovrebbe essere particolarmente caratterizzante nel momento dell'implementazione e interpretazione delle regole. Sorge quindi spontaneo chiedersi se ciò è stato tenuto in considerazione. Nonostante le previsioni di miglior favore fissate dalla contrattazione collettiva, le persistenti criticità, dovute alla considerazione delle finalità di conciliazione vita/lavoro sul piano dell'esistenza di una mera priorità e non di un vero e proprio diritto al lavoro agile, alimentano il perdurante divario tra aspettative e realtà: naturalmente, costituiscono eccezioni virtuose gli eventuali e più favorevoli atti regolativi unilaterali o buone prassi che sono state mantenute all'interno delle singole amministrazioni che, però, non sono in grado di delineare un quadro uniforme, certo e stabile in coerenza con il principio promozionale contenuto nella legge delega n. 124/2015.

Nella maggior parte dei contratti collettivi, infatti, le finalità di conciliazione (e non la competitività, obiettivo presente nella legge n. 81/2017) devono bilanciarsi con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, nonché con le specifiche necessità tecniche delle attività, con l'evidente effetto di ritenere comunque preminenti gli interessi generali sottesi alle attività e alle funzioni pubbliche ⁴²:

⁴¹ Si veda C. SPINELLI, *Il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1/2018, p. 127 ss.

⁴² Cfr. art. 13, comma 3, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024; art. 64, comma 3, comparto CCNL Funzioni locali 2019-2021; art. 12, comma 3, CCNL comparto Istruzione e ricerca; art. 77, comma 3, CCNL comparto Sanità. In genera, sul lavoro agile come misura di conciliazione, si veda M.G. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 181 ss.; I. SENATORI, *La "nuova" conciliazione vita-lavoro e la contrattazione*

ciò in stretta continuità con quanto contenuto nelle fonti ministeriali ai sensi delle quali questa modalità è finalizzata a conseguire il miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa garantendo, al contempo, l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro.

Uno spiraglio importante di riabilitazione della finalità di conciliazione e delle modalità di accesso agevolato in presenza di determinate condizioni personali potrebbe aprirsi, come già illustrato nelle pagine precedenti, in occasione dell'attivazione dei dispositivi collettivi (partecipativi o contrattuali) che le amministrazioni devono garantire poiché i criteri generali di individuazione delle attività che possono essere effettuate in lavoro agile e lavoro da remoto nonché i criteri di priorità per l'accesso agli stessi sono oggetto di confronto/contrattazione con i sindacati⁴³.

In relazione a questo profilo, non può ignorarsi che la discussione in sede sindacale sul lavoro agile può risentire della trattativa svolta su altri temi collegati alla conciliazione vita/lavoro, tra cui la flessibilità oraria, la qualità del lavoro, la professionalità nelle innovazioni tecnologiche inerenti all'organizzazione dei servizi, temi che sono oggetto di contrattazione integrativa⁴⁴, con il rischio di creare contesti regolativi poco coerenti.

Lo stretto legame oramai creatosi tra organizzazione delle attività in modalità agile, qualità del lavoro e benessere organizzativo⁴⁵ è evidente anche se si esamina la dettagliata disciplina collettiva sull'articolazione della prestazione in modalità agile e sul diritto alla disconnessione. Contrariamente alla scarsa previsione legislativa e all'approssimata varietà di definizioni e strumenti della contrattazione collettiva privata, la regolazione nel lavoro pubblico pare maggiormente promettente.

Proseguendo nella verifica dell'adattamento della disciplina legislativa alle specificità delle amministrazioni pubbliche, si osserva che, per quanto concerne la definizione di lavoro agile secondo cui è una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa» per effetto della quale «la prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno senza

collettiva: una sfida che si ripete, in *Riv. giur. lav.*, n. 4/2022, p. 596; sul ruolo della contrattazione collettiva in ottica di conciliazione si veda M.D. FERRARA, *Un'altra cura è possibile*, in *Lav. dir.*, n. 2/2023, p. 385.

⁴³ Cfr. *supra*, par. 2.

⁴⁴ Art. 9, comma 5, lett. j) e k), CCNL comparto Sanità 2019-2021; artt. 30, 81, 123, 149, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 7, comma 4, lett. p) e t), CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 7, comma 6, lett. o) e ad), CCNL Funzioni centrali 2022-2024.

⁴⁵ Cfr. C. ZIANI, *Lavoro e benessere nella pubblica amministrazione. Diritti, responsabilità e organizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 200 ss.

una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (art. 18, comma 1, legge n. 81/2017), nel lavoro pubblico le angolazioni sono due: quella della modalità della prestazione (relativa alla relazione intercorrente con il lavoratore) e quella della programmazione delle attività e dei processi sottesi alla prestazione da remoto, prospettiva che invece attiene alle tipiche prerogative del datore di lavoro pubblico.

Questa particolare declinazione del lavoro agile è innanzitutto evincibile dalle linee guida (dir. n. 3/2017) in cui, oltre a ribadire che la prestazione di lavoro dovrà svolgersi, previo accordo con il lavoratore, in parte all'esterno e in parte all'interno dei locali dell'amministrazione entro i soli limiti di durata massima dell'orario giornaliero e settimanale di lavoro con la possibilità di utilizzare strumenti tecnologici (propri o messi a disposizione dall'amministrazione) per svolgere l'attività lavorativa, si rinvia a un atto interno, secondo i rispettivi ordinamenti, che tratti gli aspetti di tipo organizzativo e i profili attinenti al rapporto di lavoro.

Questa attitudine del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni è stata ampiamente confermata con l'introduzione dell'obbligo di redigere il POLA (Piano organizzativo per il lavoro agile) entro il 31 gennaio di ogni anno, dando vita alla terza dimensione del lavoro agile, ossia quella del lavoro agile programmato su cui si tornerà nel prossimo paragrafo.

Indubbiamente, lo sviluppo e la messa in pratica di questa dimensione del lavoro agile può avere un impatto significativo sugli stessi contenuti dell'accordo individuale che nel lavoro agile ordinario costituisce la condizione necessaria per procedere alla definizione di questa modalità.

E perché ciò? La ragione è semplice; nel lavoro privato l'accordo individuale, indicando diversi elementi, ossia le modalità di esecuzione della prestazione al di fuori dell'azienda (art. 19), di esercizio del potere direttivo (e di controllo – art. 21), i tempi di riposo e il diritto alla disconnessione, la durata (determinata o indeterminata) della pattuizione, si limita a regolare diritti, obblighi e poteri delle parti nell'ambito della relazione lavorativa.

Nel lavoro pubblico, invece, la programmazione delle attività (e non solo l'esecuzione delle prestazioni) in modalità agile diventa elemento caratterizzante del lavoro pubblico e prende in considerazione non solo la posizione delle parti del contratto, ma anche gli interessi generali sottesi alle funzioni e ai servizi erogati dalle amministrazioni.

Pertanto, l'accordo individuale dovrà/potrà risentire di tale adattamento agli interessi generali presi in considerazione nel ciclo complessivo dell'attività di programmazione. Un'estensione, quindi, della funzione dell'accordo individuale che supera le interpretazioni che ne hanno dilatato la portata⁴⁶, anche se sussiste

⁴⁶ Cfr. G. LUDOVICO, *Lavori agili e subordinazioni*, cit., p. 286 ss.

piena consapevolezza della difficile (se non impossibile) garanzia di una reale forza contrattuale del personale coinvolto⁴⁷, a maggior ragione al cospetto della tutela di interessi pubblici preminenti.

La rilevanza degli interessi generali ha di fatto caratterizzato un'inversione di tendenza della disciplina, anche collettiva, nel delimitare la platea dei soggetti destinatari, passando da un modello di lavoro agile emergenziale praticamente universale ad un modello ordinario post pandemico più stringente. Un esempio di tale inversione è ricavabile dalle disposizioni collettive che, dopo aver ribadito che l'adesione al lavoro agile ha natura consensuale e volontaria ed è consentito a tutti i lavoratori – siano essi con rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale e indipendentemente dal fatto che siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato o determinato –, escludono i lavori in turno oltre a quelli che richiedono l'utilizzo di strumentazioni o documentazioni non remotizzabili⁴⁸.

Alla luce di quanto finora detto, può sostenersi che l'implementazione della legge n. 81/2017 più che sul canone della compatibilità si è fondata sull'adattamento delle regole ai rapporti di lavoro pubblico; ciò è desumibile anche altrove, ossia dalle disposizioni ministeriali sull'orario di lavoro e dalle regole collettive sul diritto di disconnessione. Nel primo caso, prevale la tendenza a disciplinare, seppure in modo blando, le coordinate di riferimento dell'orario; nel secondo caso, invece, si tenta di distinguere chirurgicamente la disconnessione dal diverso e non sovrapponibile periodo di riposo/non lavoro per raggiunto limite dell'orario massimo giornaliero.

In relazione al primo profilo, pur se il lavoratore agile non ha precisi vincoli d'orario ed è consentita un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, purché nel rispetto dei limiti massimi d'orario giornaliero e settimanale secondo la legge e la contrattazione collettiva (art. 18, comma 1, legge n. 81/2017), nel caso delle pubbliche amministrazioni, è necessario definire la durata complessiva (in termini di giorni, ore, mesi e anni) con prevalenza dell'attività svolta in sede (dir. n. 3/2017). L'accordo dovrà inoltre individuare la correlazione temporale tra la prestazione agile rispetto all'orario di servizio dell'amministrazione, anche fissando fasce di reperibilità, essendo preminenti gli interessi di carattere generale sottesi alle attività e alle funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni. Nelle successive tornate si è integrata la regolazione del contenuto dell'accordo individuale che deve

⁴⁷ Cfr. E. D'AVINO, *Lo spazio negoziale nella disciplina post-pandemica del lavoro agile nella p.a.*, in *federalismi.it*, n. 23/2021; M. AIMO, A. FENOGLIO, *Alla ricerca di un bilanciamento tra autonomia organizzativa del lavoratore e poteri datoriali nel lavoro agile*, in *Labor*, n. 1/2021, p. 25 ss.; in generale, P. MONDA, *Il lavoro "agile" ordinario tra accordo individuale e (in)derogabilità della norma*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 3/2021, p. 8 ss.

⁴⁸ Cfr. art. 13, comma 2, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024; art. 64, commi 1 e 2, CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 12, commi 1 e 2, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 77, commi 1 e 2, CCNL comparto Sanità 2019-2021.

contenere anche le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa fuori dalla sede abituale di lavoro, con specifica indicazione delle giornate di lavoro da svolgere in sede e di quelle da eseguire a distanza⁴⁹, rigidità temperata in alcuni casi grazie all'espressa indicazione della possibilità di adeguare la calendarizzazione alle esigenze operative che di volta in volta possono presentarsi⁵⁰.

Con riguardo alla disconnessione, l'intervento della contrattazione collettiva è stato particolarmente puntuale nella tornata 2019-2021, delineando una cornice normativa sul tempo di lavoro agile.

Il contratto collettivo nel lavoro pubblico si riappropria della nozione del tempo di lavoro e la declina all'interno della modalità agile, coltivando la speranza e l'illusione di rafforzare in questo modo il diritto alla disconnessione. Si tratta di un profilo di non trascurabile rilevanza posto che andrebbe considerato come orario di lavoro anche il tempo in cui un lavoratore agile è obbligato a essere telematicamente connesso⁵¹.

Nei contratti collettivi pubblici si distingue tra a) fascia di contattabilità, nella quale il lavoratore è contattabile sia telefonicamente che via mail o con altre modalità similari e non può essere superiore all'orario medio giornaliero di lavoro, da un lato, e, dall'altro, b) fascia di inoperabilità nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa. Tale fascia comprende il periodo di 11 ore di riposo consecutivo giornaliero, nonché il periodo di lavoro notturno tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno successivo. I contratti precisano che il diritto alla disconnessione si esercita nella fascia di assoluta inoperabilità e negli orari diversi da quelli ricompresi nella fascia di cui al comma 1, lett. a), ossia quella di contattabilità. I contratti, tra l'altro, precisano, verosimilmente non a titolo esaustivo, le modalità con cui si può esercitare tale diritto, chiarendo che in tali periodi non sono richiesti contatti con i colleghi o con il dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, la lettura delle email, la risposta alle telefonate e ai messaggi, l'accesso e la connessione al sistema informativo dell'azienda o ente⁵². Quindi, rispetto alla frequente (scarsa) garanzia del diritto di disconnessione nel periodo che supera il limite massimo giornaliero di lavoro,

⁴⁹ Cfr. art. 65, comma 1, lett. b), CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 78, comma 1, lett. b), CCNL comparto Sanità; art. 38, comma 1, comma 1, lett. b), CCNL comparto Funzioni centrali 2019-2021, non espressamente disapplicato dal nuovo CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024 che rinvia, appunto, alle norme del precedente contratto sul lavoro agile (titolo V, capo I, se non espressamente disapplicate).

⁵⁰ Art. 13, comma 1, lett. b), CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021.

⁵¹ Così V. BAVARO, *L'orario di lavoro agile «senza precisi vincoli*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2022, p. 9. Sul punto, anche P. BOZZAO, *Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali*, in *federalismi.it*, n. 9/2022, p. 111 ss.

⁵² Art. 14, comma 1, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 14, comma 1, CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024; art. 66, comma 1, CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 79, comma 1, CCNL comparto Sanità 2019-2021.

nel lavoro pubblico si declina la disconnessione come il versante opposto del periodo di contattabilità.

In relazione a questi e altri spazi regolativi conquistati dalla dimensione collettiva, l'incognita è la regolamentazione unilaterale del singolo ente che può essere un vero e proprio invitato di pietra, perché le situazioni giuridiche soggettive delle parti contrattuali sono subordinate al soddisfacimento delle esigenze di interesse generale ai sensi dell'art. 97 Cost. che possono, anzi devono, essere tenute in conto.

L'effettiva garanzia di un efficace e utile diritto di disconnessione dipenderà dall'estensione più o meno ampia delle fasce di contattabilità che l'amministrazione fissa unilateralmente su cui può incidere solo l'attività di confronto sindacale azionabile ai sensi delle vigenti disposizioni collettive⁵³. L'allargamento della fascia di contattabilità potrebbe determinare, di fatto, la coincidenza tra tale fascia con l'orario obbligatorio di presenza in servizio che verrebbe così determinato indirettamente dal regolamento. Un simile effetto contraddice le finalità dell'istituto indicate dalla legislazione vigente che considera il lavoro agile una modalità di esecuzione della prestazione senza precisi vincoli di orario e luogo di lavoro⁵⁴.

Al cospetto di queste criticità, una strada percorribile per tentare di implementare un coinvolgimento più ampio delle parti sociali su questi profili, anche a livello di contrattazione integrativa, potrebbe aversi valorizzando la dimensione della tutela della salute e sicurezza. Il datore di lavoro è responsabile della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici forniti al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa (art. 18, comma 2, legge n. 81/2017, ma sul punto anche la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3/2017, lett. d), punto 16) e garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e a tal fine consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi. Pur non sussistendo un espresso rinvio all'art. 3, comma 10, d.lgs. n. 81/2008, ossia alle disposizioni *ad hoc* di protezione della salute in caso di lavoro a distanza⁵⁵, può dirsi che la

⁵³ Art. 5, comma 3, lett. g), CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024; art. 5, comma 3, lett. l), CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021.

⁵⁴ Del tutto a ragione la dottrina ha rimarcato la perdurante rilevanza della dimensione temporale nel lavoro agile; cfr. V. LECCESE, *La perdurante rilevanza della dimensione temporale della (ri)costruzione delle tutele lavoristiche: il caso del lavoro agile*, in *Liber Amicorum per Umberto Carabelli*, Cacucci, Bari, 2021, p. 209 ss.; P. BOZZAO, *Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali*, in *federalismi.it*, n. 9/2022, p. 116 ss.; A. FENOGLIO, *Una veste digitale per il diritto al riposo: il diritto alla disconnessione*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 4/2021, p. 7 ss.

⁵⁵ A tutti i lavoratori subordinati che effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, inclusi i telelavoratori (pubblici e privati), si applicano il titolo VII (attrezzature munite di videotermini), il titolo III (attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuale) per tecnologie assegnate anche tramite terzi; il diritto del lavoratore all'informazione e di chiedere ispezioni; l'accesso del datore di lavoro, dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e l'autorità di

previsione di una disciplina specifica nella legge n. 81/2017 non esclude l'applicazione della normativa generale del T.U. n. 81/2008, in considerazione dei rischi generali e specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro⁵⁶.

Per questa via, dunque, vista la stretta connessione tra articolazione della prestazione di lavoro nella modalità agile, prevenzione dei rischi psico-sociali collegati alle nuove tecnologie e garanzia del diritto alla disconnessione, queste dimensioni potrebbero essere oggetto anche di trattativa sindacale integrativa dove, nella maggior parte dei comparti, si stabilisce la generica competenza a determinare le linee di indirizzo in materia di salute e sicurezza sul lavoro⁵⁷.

4. L'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e le nuove sfide: il lavoro agile "programmato" e il copione ancora tutto da scrivere

Nell'introdurre il piano organizzativo del lavoro agile-POLA, l'art. 263, comma 4-*bis*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, ha rappresentato il vero *start-up* del regime dello *smart working* nelle amministrazioni post emergenza sanitaria⁵⁸ e allo stesso tempo la conferma di un sistema di partecipazione tramite lo strumento della programmazione. Nonostante il balletto delle percentuali dell'obiettivo quantitativo minimo di lavoro agile da garantire⁵⁹ (dall'originario 10% della riforma Madia, al 60%, della disciplina emergenziale introdotta con il POLA per effetto delle modifiche della legge n. 77/2020 – che diventava 30% in caso di assenza del piano –, al 15% fissato dal d.l. 30 aprile 2021, n. 56, a prescindere dall'adozione del piano), balletto dovuto alle oscillanti funzioni attribuite al lavoro agile in epoca emergenziale, l'introduzione del POLA ha consacrato questa modalità nel lavoro pubblico come

vigilanza nel luogo della prestazione (previo assenso se trattasi del domicilio); l'obbligo del datore di lavoro di prevenire l'isolamento del lavoratore a distanza.

⁵⁶ Sul punto, si veda M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, cit., p. 8 ss.; si confronti anche F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *Dir. lav. mer.*, n. 1/2018, p. 21 ss.

⁵⁷ Art. 7, comma 6, lett. k), CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024; art. 7, comma 4, lett. m), CCNL comparto Funzioni locali 2019-2021; artt. 30, 81, 123, art. 149, CCNL comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 9, comma 5, lett. n), CCNL comparto Sanità 2019-2021.

⁵⁸ In tal senso, sempre L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'ossificazione delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1/2021, p. 11.

⁵⁹ Questo andamento altalenante è frutto anche della stratificazione normativa (di tipo alluvionale) che ha caratterizzato la materia con molteplici modifiche "a fisarmonica" (a seconda dell'andamento della curva epidemiologica); sul punto, particolarmente, M. BROLLO, *Il patto di lavoro agile nelle PP.AA. verso il post-emergenza*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 2/2022, p. 456.

strumento di organizzazione del personale oltre che di gestione. Si prova a passare dalla dimensione individuale del contratto di lavoro a quella collettiva dell'organizzazione delle attività amministrative⁶⁰. Il POLA è stato individuato come strumento di programmazione del lavoro agile, ovvero delle sue modalità di attuazione e sviluppo, e non di programmazione degli obiettivi delle strutture e della forza lavoro in modalità agile, obiettivi, invece, inseriti nelle ordinarie sezioni del piano della *performance* o nelle schede individuali come indicato nelle Linee guida per la redazione del POLA⁶¹. Tale novità ha avuto un incisivo significato organizzativo, perché ha rafforzato il messaggio che il lavoro agile non nasce dall'improvvisazione bensì dalla programmazione. È lo dimostra, particolarmente, il ritorno a percentuali minimi d'uso fisiologiche (il 15% nel triennio) in occasione della programmazione, elevabili in presenza di ragioni organizzative che determinano una complessiva architettura agile delle attività e dei procedimenti amministrativi su cui esse si basano: la remotizzazione delle mansioni aspira a diventare l'effetto della remotizzazione dei processi e non il contrario⁶².

Questi profili si arricchiscono di ulteriori prospettive a causa dell'assorbimento del POLA nel piano integrato di attività e organizzazione – PIAO. Nell'introdurre tale sistema di programmazione integrata si è posto un unico discrimine in relazione all'obbligo di adozione del PIAO, ossia essere pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti, per le quali è obbligatorio l'adozione del documento entro il 31 gennaio di ogni anno (art. 6, comma 1, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in legge 6 agosto 2021, n. 113), ad eccezione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Tale differente approccio regolativo pare sfumato poiché sono stati definiti sia gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO (d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81) sia le modalità semplificate per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti (decreto 30 giugno 2022, n. 132), dove

⁶⁰ Cfr. M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2024, cit., p. 298 ss.

⁶¹ Cfr. Linee Guida per la redazione del POLA adottate dal Ministro per la pubblica con decreto del 9 dicembre 2020.

⁶² In occasione della precedente regolazione dei limiti percentuali, si è osservato che l'obiettivo del 60% fosse riferito al triennio e realizzato gradualmente secondo le valutazioni rimesse alle amministrazioni, non potendo immaginarsi una normativa così impattante che prescindesse dalle condizioni abilitanti. La riduzione alla stessa dimensione quantitativa (15%) del lavoro agile programmato (in quanto si è adottato il POLA) e del lavoro agile occasionale e a richiesta (perché non si è adottato il piano), ha avuto l'effetto di non porre i due strumenti in concorrenza. In precedenza, le diverse percentuali (60% e 30%) potevano indurre le pubblicazioni amministrazioni a sfuggire alla logica programmatica per rifugiarsi nella più comoda opzione della garanzia della quota minima imposta per legge anche se non programmata, ossia il 30% ampiamente in linea con i target pre-pandemici, evitando così l'adozione del POLA; cfr. sempre L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'ossificazione delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, cit., p. 11 ss.

l'adozione del PIAO non è obbligatoria ma fortemente promossa dal legislatore⁶³. Se ciò è vero, può dirsi che in tutte le pubbliche amministrazioni (a prescindere dalle dimensioni), l'adozione del lavoro agile diventa oggetto di un'attività di programmazione integrata, poiché essa è frutto del percorso di adozione del PIAO il cui oggetto è, tra l'altro, la definizione della «strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile» (art. 6, comma 1, lett. b), d.l. n. 80/2021), strategia la cui previsione non dipende dalle percentuali minime da assicurare al contrario di quanto accadeva per il POLA. Una volta decretata la soppressione degli adempimenti dei piani assorbiti dal PIAO, e chiarito che per le amministrazioni tenute alla redazione del PIAO tutti i richiami ai piani individuati nella norma sono da intendersi come riferiti alla corrispondente sezione del PIAO (art. 1, commi 1 e 2, d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81), la programmazione del lavoro agile pare diventare un archetipo, residuando l'uso di questa modalità in forma occasionale e a richiesta solo nelle amministrazioni di dimensioni ridotte, laddove non adottino il PIAO semplificato. Questo mutamento di paradigma, quindi, dovrebbe rafforzare l'utilizzo di questa modalità per attuare gli ambiziosi obiettivi di trasformazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni in ragione della digitalizzazione del lavoro e della semplificazione dei processi che, per la verità da anni, sono alla ricerca di una traduzione operativa efficace⁶⁴.

Malgrado ciò, questa nuova stagione di programmazione integrata⁶⁵ non è priva di contraddizioni, potendo dischiudere spazi partecipativi inediti, se ben sfruttati, oppure, all'opposto, inaspettate compressioni delle prerogative conquistate. In sede di programmazione del lavoro agile il coinvolgimento del sindacato può oscillare tra informativa (ai sensi della direttiva n. 3/2017) ed esame congiunto/confronto (come indicato nei contratti collettivi). Lo schema dell'esame/confronto fluttua come un pendolo tra il potenziale coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nelle tematiche organizzative e l'assorbimento nelle dinamiche conflittuali della negoziazione collettiva. A partire dalla Linee guida del novembre 2021 in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica, si è creato un solco tra competenze della negoziazione collettiva relative al lavoro agile e quelle relative ai profili

⁶³ Circolare dell'ottobre 2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica, contenente indicazioni operative in materia di piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) di cui all'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, fa riferimento a tutte le amministrazioni con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

⁶⁴ Tra gli altri, F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *L'agenda di riforma del lavoro pubblico nell'era digitale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2021, p. 391. In generale, L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2/2022, p. 199.

⁶⁵ Tra l'altro, a partire dal 24 gennaio 2025 è stata aperta la piattaforma online per le Amministrazioni, che possono caricare e pubblicare il Piano relativo al triennio 2025-2027.

organizzativi di questa modalità affidate al PIAO, senza che sia individuato un chiaro ed espresso coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Nella tornata 2019-2021, in effetti, l'organizzazione del lavoro agile è considerata nell'ottica del confronto, come ricordato nelle pagine precedenti, per quanto concerne le modalità attuative e le priorità di accesso, risolvendosi in un coinvolgimento del sindacato nelle decisioni da cui dipende il ricorso al lavoro agile per il singolo lavoratore. Continua a restare estranea, invece, la prospettiva dell'organizzazione agile delle attività e del collegamento integrato con gli altri profili attinenti alla dimensione collettiva e organizzativa. Il coinvolgimento è limitato al lavoro agile a richiesta ed occasionale, non a quello programmato come delineato nel POLA e ora a maggior ragione nel PIAO. A ben vedere, anche l'interpretazione del dato legislativo non è particolarmente incoraggiante poiché l'ambito riservato alle organizzazioni sindacali in sede di programmazione pare essere minacciato da una tecnica normativa alquanto imprecisa. Si tratta di una sede di consultazione delle organizzazioni sindacali che vengono ascoltate quando devono adottare il POLA (art. 14, comma 1, legge n. 124/2015, come modificato dall'art. 263, comma 4-*bis*, lett. a), d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. dall'art. 1, comma 2, d.l. 30 aprile 2021, n. 56 e dall'art. 11-*bis*, comma 2, d.l. 22 aprile 2021, n. 52, conv. in legge 17 giugno 2021, n. 87).

Tuttavia, nel decretare l'abrogazione degli adempimenti collegati ai piani confluìti nel PIAO e in assenza di una chiara indicazione sul punto anche nelle Linee guida del novembre 2022, potrebbero esistere amministrazioni che interpretano assorbite non solo la mera redazione del documento programmatico, ma anche le condizioni procedurali della programmazione su queste tematiche e, tra queste, l'obbligo di rispettare l'informazione e/o la consultazione sindacale. Sia per il POLA sia per gli altri documenti (tra cui il piano di azioni positive e il piano di fabbisogno di personale), si possono ritenere soppresse anche le procedure di coinvolgimento sindacale a causa dell'opacità dell'espressione utilizzata dal legislatore, ossia «sono soppresi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani [...]» (art. 1, comma 1, d.p.r. n. 81/2022). Si tratta di un'interpretazione possibile, ma non auspicabile in quanto la disposizione in questione si riferisce alla soppressione degli adempimenti documentali e non abroga né il contenuto sostanziale né quello procedurale delle norme interessate (art. 14, comma 1, legge n. 124/2015; art. 6, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; art. 57, d.lgs. n. 165/2001 e art. 48, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198). Diversamente opinando, si determinerebbe un'illegittima quanto subdola compressione del coinvolgimento sindacale in spregio agli spazi partecipativi conquistati in questi anni, configurandosi un comportamento anti-sindacale perseguibile *ex art. 28 Stat. lav.*⁶⁶. Resta, ovviamente, il problema di

⁶⁶ Non si configurerebbe l'antisindacalità, invece, se si interpretasse la modifica come un'abrogazione *ex lege*.

fissare i termini entro cui può avvenire detto coinvolgimento che, sarà, a seconda delle materie e delle differenti sezioni del PIAO, di diversa intensità (ad esempio, informazione per la programmazione del fabbisogno di personale ai sensi dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; consultazione per il piano di azioni positive ai sensi dell'art. 48, d.lgs. n. 198/2006 e per la programmazione del lavoro agile ai sensi dell'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 124/2015)⁶⁷.

Parimenti problematica potrebbe essere l'operazione di raccordo e coordinamento rispetto agli altri presidi partecipativi che possono essere attivati in relazione al lavoro agile e tra questi, in particolare, il ruolo dei comitati Unici di Garanzia. È stata da più parti segnalata la sovrapposizione tra le funzioni del CUG e i nuovi Organismi per l'Innovazione introdotti dalla contrattazione collettiva nella tornata 2016-2018⁶⁸, tanto da far sostenere l'abrogazione delle disposizioni legislative istitutive dei comitati unici da parte delle norme collettive⁶⁹. Pur condividendo le perplessità di quanti hanno rilevato queste criticità, e richiamando quanto sostenuto altrove⁷⁰, nell'ambito dell'OPI, il meccanismo dovrebbe essere attivato a monte, sulla base di una proposta elaborata congiuntamente dalle parti nel seno dell'organismo, frutto, quindi, di una condivisione del problema e della relativa soluzione fin dall'inizio dell'individuazione e della relativa programmazione. Questi organismi hanno, ad avviso di chi scrive, una funzione procedurale e teleologica diversa sia rispetto al confronto, sia rispetto alla contrattazione integrativa. Rispetto al confronto, essi si muovono secondo la logica di una costante relazione partecipativa: l'OPI dovrebbe essere la sede permanentemente deputata all'analisi di queste tematiche e non attivabile a richiesta come accade nel confronto o a scadenza triennale, come avviene nella negoziazione. L'OPI si riunisce più volte all'anno, è stabilmente composto e potenzialmente attivo a prescindere dall'avvio della negoziazione o dall'attivazione dell'amministrazione nella logica del confronto. Sul piano teleologico, inoltre, la sua funzione pare differente sia dal

⁶⁷ Al riguardo, la contrattazione collettiva della tornata 2019-2021 non pare risolutiva. Si rinvia il riferimento al PIAO soltanto nel CCNL comparto Istruzione e ricerca, sez. Enti di ricerca (art. 123, comma 11), relativamente al piano dei fabbisogni inserito nel PIAO per il quale è necessaria l'informativa. Alcun riferimento al PIAO si rinvia nel CCNL comparto Funzioni centrali 2022-2024.

⁶⁸ A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Lav. pubbl. amm.*, fasc. un./2017, p. 64. Gli organismi paritetici per l'innovazione, introdotti nei CCNL della tornata 2016-2018, sono finalizzati al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali con riguardo a tutto ciò che abbia una dimensione progettuale complessa e sperimentale e di carattere organizzativo in attuazione (tardiva) della previsione contenuta nell'art. 44, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui la contrattazione collettiva nazionale definisce nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro.

⁶⁹ Cfr. E. ALES, *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, in *Lav. pubbl. amm.*, cit., p. 627 ss.

⁷⁰ M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, cit., p. 283 ss.

confronto sia dalla partecipazione consultiva nell'ambito del CUG, in cui il coinvolgimento si verifica all'esito di una decisione dell'ente già assunta, sia dalla contrattazione, dove l'obiettivo è giungere ad una proposta originariamente divergente ma che trova una soluzione contrattata al termine della negoziazione.

La valorizzazione di questa non secondaria sfumatura è particolarmente rilevante in relazione alla regolazione e applicazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni in cui occorre trovare una sede necessaria di valutazione e adattamento della programmazione di questa modalità in funzione degli obiettivi strategici delle pubbliche amministrazioni, anche sul piano della *performance* dell'azione amministrativa e in armonia con le diverse sezioni del PIAO, affinché l'aspettativa di un uso del lavoro agile come strumento di flessibilità, autonomia, responsabilizzazione, orientamento ai risultati, da un lato, e come volano per favorire una rivoluzione culturale, organizzativa, di processo, dall'altro, diventi realtà.

5. Lavoro agile, organizzazione del lavoro pubblico e (inediti) spazi di coinvolgimento: considerazioni conclusive sulla digitalizzazione del lavoro e sui (possibili) riflessi di democraticità

Sebbene permangano numerosi nodi regolativi, le dinamiche appena descritte restituiscono anche un'altra traiettoria possibile di analisi dei fenomeni di digitalizzazione del lavoro nel settore pubblico, ossia il punto di osservazione dei poteri datoriali sottoposti alla scossa tellurica della transizione digitale e della remotizzazione del lavoro allo scopo di testarne gli eventuali impatti sul piano dell'efficacia dell'azione amministrativa, partendo dal postulato che la digitalizzazione del lavoro (particolarmente nelle pubbliche amministrazioni) potrebbe contribuire a trasformare i poteri datoriali nella direzione di maggiori spazi di partecipazione del personale e delle relative rappresentanze sindacali.

Il filo conduttore che collega le molteplici concezioni del lavoro digitale sembra consistere in una spiccata trasformazione dell'organizzazione del lavoro. Sotto questo profilo la rivoluzione digitale pare caratterizzata da una trasformazione dell'organizzazione non più solo "del lavoro", ossia dipendente unilateralmente dal datore di lavoro che deve adattare la sua attività economica alle nuove tecnologie e ai nuovi metodi di produzione, ma si tratta di un cambiamento dell'organizzazione "nel lavoro", giocando un ruolo fondamentale la disponibilità organizzativa del lavoratore medesimo, intesa, quest'ultima, come elemento volontaristico di integrazione, sul piano dei contenuti, della direttiva datoriale unilaterale e non solo di adattamento e/o esecuzione della direttiva medesima, anche grazie ad una progettazione delle mansioni⁷¹. Questa azione carsica è percettibile sia rispetto alla

⁷¹ Cfr. M.D. FERRARA, *Dalla misurazione alla percezione del tempo di lavoro: riflessioni in tema*

remotizzazione del lavoro tramite il lavoro agile sia rispetto all'uso di sistemi di intelligenza artificiale⁷². Questa ibridazione tra gestione del lavoro, in condominio con la contrattazione collettiva, e organizzazione del lavoro, espressione del potere (unilaterale) del datore di lavoro, è particolarmente visibile in relazione al lavoro agile nella Pubblica Amministrazione.

L'erosione delle prerogative datoriali è stata osservata dalle diverse angolazioni prese in esame nelle pagine precedenti ma che ora sono idealmente collegate: in primo luogo, la dimensione della programmazione della modalità agile grazie all'inserimento di essa nell'apposita sezione del PIAO. Nelle pubbliche amministrazioni, come detto, la programmazione delle attività (e non solo l'esecuzione delle prestazioni) in modalità agile diventa elemento caratterizzante del lavoro pubblico e inevitabilmente prende in considerazione non solo la posizione delle parti del contratto, ma anche gli interessi generali sottesi alle funzioni e ai servizi svolti dai singoli enti. Pertanto, se è inevitabile che l'accordo individuale dovrà/potrà risentire di tale adattamento agli interessi generali presi in considerazione nel ciclo dell'attività di programmazione, è allo stesso tempo possibile che si attivi, seppure indirettamente per mezzo dei dispositivi partecipativi stabiliti dalla contrattazione collettiva, un maggiore coinvolgimento del personale e (soprattutto) delle rappresentanze sindacali nelle sfere di interesse tipiche della macro-organizzazione, quelle che devono tenere in conto l'interesse generale.

In secondo luogo, l'azione carsica rispetto ai poteri datoriali pubblici la si riscontra rispetto all'erosione di questi a confine tra atti di micro-organizzazione e atti di gestione del rapporto di lavoro, di competenza della contrattazione collettiva che, negli ultimi rinnovi, e come sopra esaminato, ha trovato inediti spazi di intervento in relazione, ad esempio, alla determinazione del numero di giornate di lavoro agile e dei criteri di accesso in favore dei lavoratori fragili.

In definitiva, il confronto/informativa sindacale in occasione della redazione del PIAO e dell'utilizzazione di questa modalità di lavoro in funzione dell'organizzazione dell'azione amministrativa, la definizione, per via collettiva, del tempo di lavoro agile nell'accordo individuale, l'attivazione degli strumenti di partecipazione dei lavoratori da parte delle amministrazioni per fissare i criteri generali di individuazione delle attività che possono essere effettuate in lavoro agile e lavoro da remoto, nonché i criteri di priorità per l'accesso agli stessi come oggetto di confronto con i sindacati, sono tutti segnali della possibile segnalata tendenza che la digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione possa avere anche questo riflesso, da monitorare e analizzare nei successivi ed effettivi sviluppi, ovvero di abrasione delle prerogative unilaterali del datore di lavoro pubblico.

time management e valutazione dei nuovi rischi psico-sociali al tempo della digitalizzazione del lavoro, in G. CALVELLINI, A. LOFFREDO (a cura di), *Il tempo di lavoro tra scelta e imposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 92 ss.

⁷² In relazione a questo ultimo profilo, si rinvia al saggio di C. ZIANI in questo volume.