



FOCUS LAVORO, PERSONA, TECNOLOGIA
26 FEBBRAIO 2025

Il lento cammino del lavoro agile
nell'Amministrazione pubblica:
difficoltà e prospettive di un'inevitabile
trasformazione

di Flavia Schiavetti

Assegnista di ricerca di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Bergamo



Il lento cammino del lavoro agile nell'Amministrazione pubblica: difficoltà e prospettive di un'inevitabile trasformazione*

di Flavia Schiavetti

Assegnista di ricerca di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: La digitalizzazione ha profondamente trasformato il mondo del lavoro creando anche nuovi modelli su cui si strutturano i rapporti tra datori, pubblici e privati, e lavoratori; il lavoro agile, in particolare, offre nuove opportunità ma richiede alle amministrazioni pubbliche di riorganizzare i processi lavorativi e di investire nella formazione digitale dei dipendenti. Il presente contributo si prefigge di analizzare l'attuale disciplina per comprendere quali possono essere i nodi di maggiore criticità nell'imprescindibile sviluppo di un istituto cardine della transizione digitale dell'amministrazione.

Title: The slow progress of agile working in public administration: difficulties and prospects of an inevitable transformation

Abstract [En]: Digitisation has profoundly transformed the world of work, also creating new models on which relations between employers, public and private, and workers are structured; agile work, in particular, offers new opportunities but requires public administrations to reorganise work processes and invest in the digital training of employees. The purpose of this contribution is to analyse the current discipline in order to understand what the most critical nodes in the indispensable development of a pivotal institution in the digital transition of the administration may be.

Parole chiave: Lavoro Agile; Pubblica amministrazione; digitalizzazione; Performance; competenze digitali

Keywords: Smart working; Public Administration; Digitalization; Performance; Digital Skills

Sommario: **1.** Premessa: la necessità di declinare il lavoro agile nell'amministrazione pubblica. **2.** La disciplina del lavoro agile per mano della contrattazione collettiva. **3.** La rilevanza dell'accordo individuale nella cornice collettiva. **4.** La valutazione della performance in modalità agile e la necessità di riformulare gli obiettivi. **5.** Competenze digitali e diritto alla formazione. **6.** Cenni conclusivi: il lungo percorso del lavoro agile nella transizione digitale dell'amministrazione pubblica.

1. Premessa: la necessità di declinare il lavoro agile nell'amministrazione pubblica

La spinta alla digitalizzazione ed il suo impatto sulle modalità di esecuzione della prestazione hanno rivoluzionato il modo di concepire il lavoro¹ non solo nel settore privato, ma anche nella pubblica

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A. MARESCA, *Il nuovo mercato del lavoro e il superamento delle disuguaglianze: l'impatto della digitalizzazione del remote working*, in *questa Rivista.it*, 9/2022; S. CAIROLI, *Tempi e luoghi di lavoro nell'era del capitalismo cognitivo e dell'impresa digitale*, 2020; R. CASILLO, *La subordinazione "agile"*, in *Dir. Lav. Mer*, 2017, 529 ss.. D. MEZZACAPO, *Il lavoro agile ex legge n. 81/2017: note minime e problemi aperti*, in AA.VV., *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Lo stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, a cura di Gruppo Giovani Giuslavoristi Sapienza, WP CSDLLE Massimo D'Antona.it, 2017, 6, 129–131; D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Lav. Giur.*, 4, 2019, 329, secondo cui «il fenomeno della digitalizzazione, rapportato al diritto del lavoro, può essere coniugato in vario

amministrazione; lo sviluppo di una modalità di svolgimento delle attività lavorative al di fuori dei tradizionali uffici ha aperto nuove prospettive, ma ha anche posto delle sfide significative per le amministrazioni pubbliche in ordine alla necessità da una parte di riorganizzare i processi lavorativi e dall'altra di rafforzare le competenze digitali dei lavoratori garantendone la formazione².

Il lavoro agile, o smart working, ha introdotto un paradigma innovativo nelle dinamiche lavorative a livello globale, rivoluzionando le modalità di organizzazione e svolgimento delle attività professionali ed il settore pubblico ha progressivamente abbracciato questa nuova forma di lavoro, seppur con ritmi e modalità differenti rispetto al settore privato³.

L'introduzione del lavoro agile nella pubblica amministrazione è stata un processo graduale, segnato da una serie di interventi normativi che hanno delineato un quadro sempre più preciso e articolato⁴ di norme; a ben vedere, infatti, il lavoro agile non è l'unica forma di lavoro da remoto introdotta ma si affianca alla previsione, già posta in essere ad opera dell'art. 4 della l. n. 191 del 1998, con cui era stata introdotta la figura del telelavoro⁵, che rappresentava una forma di svolgimento della prestazione resa al di fuori della sede aziendale ma nelle medesime condizioni d'impiego e, quindi, senza quella flessibilità che caratterizza lo smart working⁶.

Come noto, la normativa di riferimento è rappresentata dalla legge n. 81/2017, che ha introdotto il lavoro agile nel nostro ordinamento, e dal Decreto Legge n. 28/2020, che ha disposto misure urgenti in materia

modo: può essere un nuovo modo di fare impresa; un modo nuovo di lavorare, anche all'interno di una impresa tradizionale, e può costituire un modo nuovo di gestire il mercato del lavoro»

² V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2017, 257 ss..

³ M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, Modena, 2022; D. CALDERARA, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2018, pp. 69 ss.

⁴ Sulla disciplina del lavoro agile nell'amministrazione pubblica si vedano M. BROLLO, *IL PATTO DI LAVORO AGILE NELLE PP.AA. VERSO IL POST-EMERGENZA*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3, 2022; R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, in *WP Adapt*, 10, 2021; L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, in *WP D'Antona. IT*, n. 421/2020; A. ZILLI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione "4.0"*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Modena, 2018, pp. 356 ss.; M. ESPOSITO, *Smart working e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, Piacenza, 2020, pp. 150 ss.; A. TOPO, G. PENSABENE LIONTI, *Smart working ai tempi del coronavirus: lavorare a distanza nella P.A. Un focus sull'università*, in *questa Rivista*, 2, 2021, pp. 295 ss.; SARTORI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, pp. 490 ss.; V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 357 ss.; M.C. CATAUDELLA, *Lo smart working "emergenziale" nelle Pubbliche Amministrazioni*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, in *Lav. Prev. Oggi, e-book*, 2020, pp. 35 ss.

⁵ Sull'istituto del telelavoro si vedano tra gli altri L. GAETA, P. PASCUCCHI, U. POTI (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 1999; D. GOTTARDI, *Telelavoro*, in *Dig. Disc. Pubbl. comm.*, 2003, pp. 911 ss.

⁶ Nel telelavoro l'unico elemento della prestazione che viene modificato è quello relativo al luogo di svolgimento mentre restano ferme tutte le altre condizioni, incluso il fatto che l'amministrazione resti onerata dell'obbligo di fornire al lavoratore una postazione di lavoro idonea, attrezzata di tutti gli strumenti necessari a svolgere i propri compiti, garantire la salute e sicurezza sul luogo di lavoro (a distanza ma predeterminato e fisso) nonché di rifondere i costi sostenuti dal lavoratore nello svolgimento della prestazione.

di lavoro agile per fronteggiare l'emergenza epidemiologica. Questi provvedimenti hanno fornito, in via teorica, alle pubbliche amministrazioni gli strumenti necessari per adottare in modo strutturale il lavoro agile, superando le resistenze iniziali e valorizzando i vantaggi di questa nuova modalità di lavoro; tuttavia, durante l'emergenza sanitaria da covid-19, ciò che si è repentinamente diffuso è stato, meramente, una forma di lavoro domiciliare da remoto, in cui l'unico aspetto del lavoro agile implementato è stato quello relativo alla delocalizzazione della prestazione, senza che, invece, si riuscisse a ottenere quella trasformazione organizzativa che il nuovo modello di svolgimento della prestazione dovrebbe comportare⁷.

Non si può negare, infatti, che uno dei problemi maggiori che ha portato alla mancata diffusione del lavoro agile nel periodo pre-pandemico è stata la difficoltà di concepire la necessaria ristrutturazione organizzativa che sarebbe dovuta avvenire in assenza di un aggravio finanziario per l'amministrazione pubblica⁸. Rendere la prestazione in modalità agile, infatti non significa semplicemente garantire lo svolgimento a distanza ma comporta il ripensamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione, come tra l'altro previsto dal disegno originario del legislatore, attraverso la redazione dei Piani organizzativi del lavoro agile (POLA), con cui definire i livelli di attuazione e di sviluppo con le relative modalità attuative ed individuare i soggetti, i processi e gli strumenti necessari⁹.

Al fine di rendere l'attività di programmazione maggiormente agevole e funzionale, con l'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021, convertito con modifiche dalla l. n. 113 del 2021, è stato introdotto un documento unico di programmazione e governance che sostituisce ed integra una serie di piani, tra cui il POLA ed il piano della performance, attraverso il quale definire in maniera integrata la pianificazione triennale degli obiettivi organizzativi; l'unificazione del documento di programmazione, infatti consente di coordinare le diverse esigenze integrando la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, con gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne non con quelli programmatici e strategici della performance.

La centralità della ridefinizione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione, inoltre, è ricavabile dalla stessa nozione di lavoro agile che, secondo l'art. 18 comma 1 della legge 81/2017, è ricondotto ad una

⁷ La dottrina si è espressa sull'*home working* emergenziale e sulla necessità di superarlo in modo pressoché unanime A. MARESCA, *Il nuovo mercato del lavoro e il superamento delle disuguaglianze: l'impatto della digitalizzazione del remote working*, in *questa Rivista.it*, 9/2022; L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, IT, 421/2020, p. 9; A. ZILLI, *Dal telelavoro... al telelavoro: vent'anni (e due pandemie) attorno alla prestazione resa fuori dai locali dell'organizzazione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 4, 202; S. CAIROLI, *Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica*, in *Lav. Dir. Eur.*, 1, 2021.

⁸ R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit.

⁹ L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'ossificazione delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, p. 3 ss. Cfr. anche S. SPARACO, *La PA sotto la lente dello "smart working" in pandemia: evidenze e lezioni apprese*, in *Azienditalia*, 2021, pp. 1130 e ss.e G. NICOSIA, *Il Piano organizzativo del Lavoro Agile: tutele e cautele nelle PA*, in *Conversazioni sul lavoro* dedicate a Giuseppe Pera, 12 febbraio 2021

modalità di esecuzione del rapporto delineata dall'accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli ed obiettivi, da eseguirsi in parte all'interno ed in parte all'esterno dei locali aziendali, entro i limiti di durata massima dell'orario di lavoro¹⁰.

Nello stesso senso si muove la direttiva del dipartimento della funzione pubblica n. 3 del 2017 che, nel delineare le linee di attuazione dell'art. 14 commi 1 e 2 della l. 124 del 7 agosto 2015, dedica grande attenzione alla dimensione organizzativa, che deve dimostrarsi in grado di accogliere le nuove esigenze di trasformazione in modo da consentire almeno al dieci per cento dei lavoratori pubblici di ricorrere alla forma di lavoro agile nel rispetto del loro sviluppo professionale e di carriera.

Nell'adozione delle nuove misure, infatti, non si può prescindere dalla necessità di assicurare il rispetto dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione, che deve garantire un soddisfacente servizio all'utenza nel rispetto del principio del buon andamento dettato dall'art. 97 della Costituzione. Le nuove modalità di svolgimento della prestazione, infatti, devono essere declinate nell'organizzazione dell'amministrazione cosicché sia possibile misurarne l'impatto sulla performance sia organizzativa che individuale.

Bisogna, quindi, tornare a quello che era stato l'intento originario del legislatore¹¹ rispetto alle finalità del lavoro agile e che l'emergenza pandemica ha sviato, ovvero allo scopo di introdurre nell'ordinamento una misura che potesse essere da un lato di supporto alla conciliazione vita lavoro e dall'altro di sviluppo della qualità dell'operato della pubblica amministrazione¹².

2. La disciplina del lavoro agile per mano della contrattazione collettiva

Nella fase di introduzione del lavoro agile, nel settore privato come in quello pubblico, il legislatore ha riservato un ruolo molto limitato alle parti sociali¹³, in quanto ha voluto ricondurre la strutturazione dello smart working all'interno del potere organizzativo del datore di lavoro, demandandone la disciplina di dettaglio all'accordo individuale¹⁴; i dirigenti, quindi, nella progettazione del funzionamento organizzativo

¹⁰ A. SARTORI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, cit., pp. 490 ss.

¹¹ Già prima dell'introduzione della legge n. 81/2017 la legge Madia aveva previsto, al primo comma dell'articolo 14, come originariamente formulato, che dovesse essere prevista una "sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa".

¹² R. CASILLO, *Competitività e conciliazione nel lavoro agile*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, n. 1, 2018, p. 123.

¹³ Sulla necessità di rinnovamento del sindacato per mantenere un ruolo centrale nella definizione delle tutele dei lavoratori, non solo nell'ambito del lavoro pubblico, si vedano M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, Relazione alle Giornate di Studio A.I.D.La.S.S. "Le dimensioni spazio-temporali dei lavori", Campobasso, 25-26 maggio 2023, p. 8; B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Biblioteca '20 maggio'*, n. 1, 2017, pp. 228 ss; P. TULLINI, *L'economia digitale alla prova dell'interesse collettivo*, in *Labour&Law Issues*, n. 4, vol. 1, 2018, p. 6; L. IMBERTI, *La nuova "cassetta degli attrezzi" del sindacato tra spazi fisici e luoghi digitali: l'esperienza di Toolbox Cgil di Bergamo*, in *Labour&Law Issues*, n. 2, vol. 5, 2019, pp. 117 ss.

¹⁴ Anche se in un contesto diverso si veda la riflessione sul ruolo del sindacato di S. CIUCCIOVINO, *Analisi e proposte sul diritto del lavoro nel tempo di Industria 4.0. Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4, 2018, pp. 1043 ss.

dell'amministrazione hanno avuto il compito, sempre nell'interesse primario di garantire un migliore servizio all'utenza, di utilizzare tale istituto come strumento di valorizzazione delle risorse interne, pianificandone il ricorso nell'ambito del PIAO, di cui dare alle organizzazioni sindacali una mera informativa.

Dopo l'esperienza pandemica è diventata evidente la necessità di garantire un ruolo più ampio alla contrattazione che consentisse il superamento del ricorso semplificato tipico della fase emergenziale e fosse capace di adattare le forme di lavoro a distanza alle peculiari esigenze di ogni comparto¹⁵.

Con il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale¹⁶, infatti, le parti sociali si sono proposte di inaugurare una nuova fase di relazioni sindacali¹⁷, caratterizzata da un dialogo aperto e costruttivo con le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, e di portare a termine i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021, considerati un investimento strategico per il miglioramento delle condizioni di lavoro e per lo sviluppo del Paese, ponendo tra i temi centrali del dibattito la sistematizzazione della disciplina del lavoro agile. In questo contesto, quindi, è stato previsto che la contrattazione dovesse intervenire a dettare una disciplina specifica dei diritti da applicare ai lavoratori agili con riferimento al rapporto di lavoro avendo riguardo ai diritti sindacali, operando un rinvio diretto in tema di fasce di contattabilità e diritto alla disconnessione, diritto alla formazione specifica, alla protezione dei dati personali, nonché di regime dei permessi e delle assenze e di ogni altro istituto del rapporto di lavoro e previsione contrattuale¹⁸.

La contrattazione, quindi, stante le peculiarità del lavoro svolto in modalità agile è intervenuta in tema di lavoro disagiato o svolto in condizioni di rischio, nonché, tenuto conto della difficoltà di operare un controllo effettivo sul l'orario di lavoro rispettato durante la prestazione resa in modalità agile, sull'inapplicabilità dell'istituto del lavoro straordinario.

Bisogna però sin da subito chiarire che lo spazio in cui si è potuta muovere la contrattazione è assai limitato e, in particolar modo, per quanto concerne la modalità di accesso al lavoro agile non può che inserirsi nel solco di quanto previsto dagli atti di macro-organizzazione che dettano le condizioni di

¹⁵ Sull'importanza di coinvolgere la contrattazione nella disciplina del lavoro agile si vedano: L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L' "ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, in *Lav. pubb. Amm.*, n. 1, 2021, p. 3; ID., *Pandemia, lavoro, Costituzione: nuovi equilibri, nuovo bilanciamento*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, in *Quaderni Diritti Lavori Mercati*, n. 11, 2021, p. 45; E. D'AVINO, *Lo spazio negoziale nella disciplina post-pandemica del lavoro agile nella p.a.*, in *questa Rivista*, 29, 2021.

¹⁶ Firmato il 10 marzo 2021 fra il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, il Ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta e i Segretari generali Maurizio Landini (Cgil), Luigi Sbarra (Cisl) e Pierpaolo Bombardieri (Uil).

¹⁷ 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

¹⁸ M. ESPOSITO, *Smart work e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, 2020, pp. 147 ss.

attivazione del lavoro a distanza, operando affinché sia assicurata ai lavoratori parità di trattamento e trasparenza delle scelte operate¹⁹. I dirigenti, quindi, nell'ambito del loro potere organizzativo, hanno avuto il compito di predeterminare in modo trasparente gli ambiti in cui è possibile rendere la prestazione in modalità agile nonché i criteri che dovranno essere seguiti nella selezione di coloro che vengono ammessi ad operare in modalità agile predisponendo un graduatoria di accesso stilata sulla base delle regole dettate²⁰; alla contrattazione, invece, è stata demandata esclusivamente la possibilità di recepire quanto già disciplinato andando a regolare alcuni aspetti, come ad esempio il rinvio alla contrattazione integrativa per la sistematizzazione di alcuni criteri di precedenza che possano agevolare alcuni lavoratori che, pur essendo in particolari condizioni di necessità, non possono ricorrere alle misure esistenti.

Con l'ultima tornata contrattuale le parti sociali hanno accolto ampiamente l'invito del legislatore ad intervenire regolamentando il lavoro a distanza in tutte le sue forme dedicandosi sia al lavoro agile che a quello da remoto; con l'intento di favorire la flessibilità organizzativa, quindi, si propongono due modelli di cui il primo, caratterizzato da una completa autonomia rispetto a orari e luoghi, e un secondo modello, più strutturato, con vincoli di orario, che introduce una regolamentazione convolta a sostituire quella dettata dall'accordo del 2000²¹.

Il CCNL del comparto delle funzioni centrali, come modificato dall'ultimo rinnovo relativo agli anni 2022-2025²², disciplina il lavoro agile dettandone, segnatamente, la nozione all'art 36 comma 1, secondo la quale, in continuità con il dettato normativo, rappresenta “una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa per processi e attività di lavoro, previamente individuati dalle amministrazioni, per i quali sussistano i necessari requisiti organizzativi e tecnologici per operare con tale modalità. Esso è

¹⁹ L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 2, 2020, p. 312; U. CARABELLI, *I poteri dirigenziali nel limbo della non contrattabilità*, in *Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, n. 6, 2009, p. 29

²⁰ L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L' "ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, *cit.*, p. 3 sottolinea il fatto che l'interesse organizzativo dell'amministrazione sia in primo piano rispetto a quello del singolo ad accedere alla prestazione agile ed in particolare chiarisce che “seppure sottotono e con approccio impositivo, il legislatore ha introdotto un correttivo squisitamente organizzativo allo squilibrio dello sw emergenziale sul profilo soggettivo. Non negando che ci possano essere anche a regime delle condizioni soggettive in cui è più marcato l'interesse del lavoratore a svolgere sw, ma precisando che nel ricorrere allo smart working devono esserci le condizioni oggettive che rendano praticabile e preferibile il lavoro agile rispetto a quello statico.”

²¹ Può essere interessante sottolineare come la contrattazione collettiva continui a regolamentare entrambe le forme di lavoro da remoto dedicando egual spazio al telelavoro ed al lavoro agile, lasciando all'amministrazione la decisione sul modello a cui ricorrere.

²² In data 27 gennaio 2025 è stato siglato il rinnovo del CCNL del Comparto delle Funzioni centrali anche se le organizzazioni sindacali non hanno espresso unanimità sull'accordo, di conseguenza l'accordo è stato concluso senza la sottoscrizione da parte di FP CGIL, CGIL, UIL PA, UIL, USB PI e USB.



finalizzato a conseguire il miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa garantendo, al contempo, l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro”²³.

Nell'individuazione delle caratteristiche strutturali di tale modalità lavorativa la contrattazione si sofferma nel dettagliare le diverse fasce temporali che compongono la giornata del lavoratore suddividendola tra un periodo di contattabilità ed uno di inoperabilità: durante la prima fascia, la cui durata non deve essere superiore all'orario medio di lavoro giornaliero dei lavoratori in presenza, l'attività del prestatore deve essere articolata in modo da rispettare le esigenze di conciliazione vita-lavoro dei dipendenti; la seconda tipologia di orario, invece, si riferisce alla fascia in cui il lavoratore non può rendere alcuna prestazione²⁴. Nel comparto delle Funzioni Centrali l'ultimo rinnovo contrattuale, nel sancire il diritto alla disconnessione dei lavoratori, la riconduce semplicemente al periodo di inoperabilità durante il quale non sono consentiti i contatti con i colleghi o con il dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, la lettura delle e-mail, la risposta alle telefonate e ai messaggi, l'accesso e la connessione al sistema informativo dell'amministrazione²⁵. In questo modo la contrattazione sovrappone il concetto di disconnessione a quello di inoperabilità, espandendolo oltre le 11 ore di riposo tra due contigue giornate di lavoro, fino a ricomprendere l'intero orario di non lavoro del dipendente²⁶.

Tuttavia, può essere interessante sottolineare come la contrattazione stia iniziando a prendere consapevolezza della necessità di intervenire in modo maggiormente puntuale a tutela dei diritti dei lavoratori. L'ultimo rinnovo del contratto collettivo delle Funzioni centrali è intervenuto a risolvere una delle questioni più controverse tra quelle sorte durante il periodo pandemico, quella relativa al diritto dei dipendenti pubblici di ricevere i buoni pasto per le giornate lavorate fuori dalla sede aziendale.

Il personale che svolge l'attività in modalità agile, infatti, non accede automaticamente alla loro fruizione in conseguenza del fatto che tale istituto non può essere considerato avere una natura retributiva²⁷. La concessione di tale benefit, quindi, in assenza di specifiche previsioni ostative rinvenibili nella disciplina

²³ La contrattazione relativa agli altri comparti ha seguito il tracciato segnato da quella relativa alle Funzioni centrali e ha previsto una disciplina di simile tenore ed in particolare il comparto delle funzioni locali ed il comparto della Sanità dedicano al lavoro agile il Capo I del titolo III, mentre il comparto dell'Istruzione e della ricerca il Capo I del titolo VI.

²⁴ Sulla necessità di individuare i tempi di lavoro e non lavoro si vedano S. BELLOMO, *Forme di occupazione “digitale” e disciplina dell'orario di lavoro*, in *questa Rivista*, n. 19, 2022, p. 187; O. RAZZOLINI, *La disciplina del tempo di lavoro - Lavoro agile e orario di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 2, 2022, pp. 371 ss.

²⁵ sui tempi della prestazione agile si vedano P. BOZZAO, *Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali*, in *questa Rivista* 9, 2022; A. MAGNANI, *I tempi e i luoghi del lavoro. L'uniformità non si addice al post-fordismo*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT*, 404/2019.

²⁶ Sull'importanza di distinguere tra diritto alla disconnessione e periodo di inoperabilità si veda: A. PRETEROTI, *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *Law. Dir. Eur.*, 3, 2021;

²⁷ In tal senso si è più volte espressa la giurisprudenza Cass. 9 agosto 2016, n. 16833 del; Cass. 1 dicembre 1998, n. 12168; Cass. 17 luglio 2003, n. 11212; Cass. 21 luglio 2008, n. 20087; Cass. 8 agosto 2012, n. 14290 e Cass. 6 luglio 2015, n. 13841 tutte in banca dati *onelegale.wolterskluwer.it*.

normativa e contrattuale vigente, veniva demandato esclusivamente alle scelte organizzative e gestionali di ciascuna amministrazione.

Il CCNL Funzioni, centrali quindi, all'art. 14 comma 3 bis²⁸, supera questo rinvio stabilendo che, ai fini dell'erogazione dei buoni pasto, le ore di lavoro convenzionali della giornata di lavoro resa in modalità agile devono essere considerate equiparate alle ore di lavoro ordinarie che il dipendente avrebbe svolto per la medesima giornata se avesse reso la prestazione in presenza, rendendo, quindi, dovuta l'erogazione del buono a fronte di una giornata lavorativa maggiore di sei ore, resa anche in smart working.

3. La rilevanza dell'accordo individuale nella cornice collettiva

A seguito della cessazione del regime semplificato per lo smart working, la stipula di un accordo individuale, come previsto dalla Legge 81/2017, è divenuta indispensabile. Tale accordo, oltre a soddisfare i requisiti minimi di legge, deve ora attenersi alle specifiche indicazioni fornite dal Decreto Ministeriale del 8 ottobre 2021 e dalle Linee Guida della Conferenza Unificata del 16 dicembre 2021. In particolare, l'accordo deve definire in modo dettagliato obiettivi, modalità di lavoro, tempi di riposo, modalità di contatto e valutazione della performance, nonché le procedure per la sua conclusione²⁹.

La stessa contrattazione collettiva³⁰ prevede che l'accesso a tale forma di prestazione non possa che avvenire, ai sensi degli artt. 19 e 21 della l. n. 81 del 2017, attraverso un accordo individuale che disciplini nel dettaglio la durata, le modalità di svolgimento e quelle di recesso nonché le fasce di operatività, incluso il diritto alla disconnessione³¹.

Invero, lo spazio lasciato all'autonomia individuale appare oggi assai limitato, in quanto, nonostante la norma preveda quali debbano essere i contenuti dell'accordo individuale, questi sono poi di fatto predeterminati nel PIAO e nel contratto collettivo, trasformando il momento di confronto tra lavoratore ed amministrazione in un atto di mera adesione a quanto predeterminato in sede collettiva o di gestione organizzativa dell'amministrazione.

In particolare, per quanto concerne le modalità di esercizio del potere direttivo e di controllo del datore di lavoro, nonostante la contrattazione li indichi tra i contenuti dell'accordo individuale, bisogna tenere conto del dettato legislativo e delle previsioni del T.U. sul pubblico impiego, nonché dei principi che sorreggono il procedimento disciplinare nell'ambito del lavoro pubblico.³² L'azione disciplinare del datore

²⁸ L'art 14 del CCNL Funzioni centrali 2023-2025 sostituisce l'articolo 39 del CCNL 9 maggio 2022.

²⁹ G. PROIA, *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione della prestazione di lavoro agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, 2018, p. 177 ss.

³⁰ si veda ad esempio l'art. 37 quelli che conosciamo del contratto del comparto delle funzioni centrali

³¹ A. PRETEROTI, *Ambiente digitale e benessere: la disconnessione come diritto della personalità e strumento di tutela della dignità umana*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2023, p. 25.

³² E. D'AVINO, *Lo spazio negoziale nella disciplina post-pandemica del lavoro agile nella p.a. cit.*, p. 62 secondo la quale l'applicazione dell'art. 21 l. 81 del 2017 creerebbe "problemi interpretativi di coerenza sistemica tra la disciplina del



di lavoro pubblico, invero, è improntata, come specificato dall'art. 7 comma 1 della legge delega n. 15 del 2009 a “potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo” e, pertanto, il d.lgs. 150 del 2009 è intervenuto per individuare quelle disposizioni inderogabili che devono essere recepite nei contratti collettivi in esecuzione del dettato degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, c.c.

Questo complesso quadro regolamentare determina una soggezione della fonte contrattuale collettiva rispetto a quella legislativa ed ha determinato una stratificazione disorganica di norme, nell'ambito delle quali la contrattazione si limita a recepire le successive modifiche.

Anche in riferimento allo smart working la contrattazione collettiva di comparto, infatti, laddove si occupa di definire gli obblighi dei dipendenti, si limita ad indicare il dovere di rispettare gli obblighi contenuti nella parte dedicata al lavoro a distanza, senza in realtà inserire nel codice disciplinare una regolamentazione specifica che prenda in considerazione eventuali inadempimenti relativi agli obiettivi ed alle peculiari modalità di rendere la prestazione.

Appare, quindi, molto difficile che in sede di accordo individuale non possa che effettuarsi una mera riproposizione di quanto già previsto dalla fonte legale, prima, e da quella collettiva, dopo. D'altra parte, affinché possa essere considerato rispettato il precetto dell'art. 19 non è necessario che le parti dettino una disciplina individualizzata, bensì, può essere ritenuto sufficiente che individuino una regolamentazione degli istituti indicati dalla norma anche se recepita da una diversa fonte³³.

Un ragionamento analogo può essere proposto altresì per quanto riguarda le modalità agili di esecuzione della prestazione che, insieme agli obiettivi richiesti, sono delineate ad opera del dirigente nel PIAO e che, di certo, non possono essere modificate sulla base del singolo intervento del lavoratore che si deve adeguare alle esigenze organizzative dell'Amministrazione. Le istanze di conciliazione del lavoratore, quindi, non possono che essere soddisfatte conformandosi alle linee organizzative dettate nel piano di programmazione e governance volto ad assicurare la qualità dell'azione amministrativa, anche attraverso la definizione dei modelli di organizzazione del lavoro, gli obiettivi e gli indicatori di performance.

Un ultimo accenno deve, infine, essere fatto al luogo di svolgimento della prestazione, che non è espressamente indicato tra i contenuti obbligatori dell'accordo individuale e, in assenza di diversa previsione da parte della contrattazione collettiva, può essere lasciato alla completa autonomia del prestatore ma deve rispettare canoni precisi in ordine alla sussistenza delle condizioni che garantiscono la tutela della salute e sicurezza del lavoratore. La scelta del luogo in cui operare, inoltre, dovrà essere

lavoro agile e le regole sottese al rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a. di cui al d.lgs. n. 165/2001”. Cfr. anche A. TOPO, G. PENSABENE LIONTI, *Smart working ai tempi del coronavirus: lavorare a distanza nella P.A. Un focus sull'università*, in *Lav. Pubb. Amm.*, n. 2, 2021, p. 295. V. anche S. MAINARDI, *Il potere disciplinare e di controllo sulla prestazione del lavoratore agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 214.

³³ P. BOZZAO, *Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali*, in *questa Rivista*, n. 9, 2022, p. 108.

fatta osservando tutte le precauzioni e le misure che possono essere ritenute idonee a preservare la riservatezza sui dati e sulle informazioni in possesso dell'Ente che vengono trattate dal lavoratore stesso. Lo spazio lasciato all'autonomia individuale, quindi, non può che apparire residuale e fortemente limitato agli spazi delineati dalla dirigenza negli atti predisposti, che non potranno che essere accettati, o meno, dal lavoratore; il forte rischio, quindi, è che l'atto di autonomia individuale, che dovrebbe essere preposto a garantire la possibilità di modellare le modalità di esecuzione della prestazione anche sulla base delle esigenze di conciliazione del singolo lavoratore, si veda completamente svuotato di questa funzione con una conseguente frustrazione del suo scopo.

4. La valutazione della performance in modalità agile e la necessità di riformulare gli obiettivi in funzione delle modalità di svolgimento della prestazione

Come noto, con la cd Riforma Brunetta del 2009 è stata introdotta una riforma della pubblica amministrazione³⁴ con l'obiettivo di migliorare la produttività, l'efficienza e la trasparenza ed è stato avviato un processo complesso che si basa su un sistema di valutazione della performance sia a livello organizzativo che individuale, teso a determinare un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione³⁵. In altre parole, la misurazione della performance non è solo un esercizio di valutazione, ma uno strumento chiave per premiare il merito e incentivare i dipendenti pubblici a fornire prestazioni di alta qualità, contribuendo così al miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione³⁶.

È necessario, quindi, comprendere se il processo di valutazione della performance dei lavoratori sia o meno capace di adeguarsi alle nuove forme di flessibilizzazione attraverso un'organizzazione del lavoro non più necessariamente incentrata sulla presenza fisica³⁷ ma su risultati obiettivamente misurabili e sulla performance³⁸.

³⁴ Per un esame della riforma si veda F. CARINCI, *Filosofia e tecnica di una riforma*, in *Riv. giur. Lavo.*, 2010, I, pp. 451 ss.; A. GABRIELE, *Titolo III Merito e Premi*, in A. GARILLI M. NAPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove leggi comm.*, Padova, 2011, pp. 1256 ss.

³⁵ R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 278; M. BIASI, *La valutazione della performance all'indomani della quarta riforma del lavoro pubblico*, in *Var. tem. dir. lav.*, 2020, n. 2, p. 323 ss.

³⁶ P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino, 2017; F. BORGOGELLI, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in AA.VV., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Riv. giur. lav., 2019, quad. n. 4, p. 76 ss.

³⁷ Sulla necessità di trovare criteri di misurazione dell'adempimento ulteriori al tempo di lavoro si veda V. BAVARO, *L'orario lavoro agile «senza precisi vincoli»*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 1, 2022, nella parte in cui considera: “la misurazione cronologica del tempo di lavoro è solo un modo col quale oggettivare la prestazione di lavoro subordinato, ma non l'unico. In tali casi, piuttosto, occorre misurare e verificare l'adempimento della prestazione di lavoro a prescindere dall'assoggettamento al potere di determinazione cronologica della durata e della collocazione temporale”

³⁸ P. MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma*

In particolare, ogni amministrazione, per agevolare l'adesione alle nuove modalità di organizzazione del lavoro, avrebbe dovuto "individuare obiettivi prestazionali specifici, misurabili, coerenti e compatibili con il contesto organizzativo, che permettano da un lato di responsabilizzare il personale rispetto alla mission istituzionale dell'amministrazione, dall'altro di valutare e valorizzare la prestazione lavorativa in termini di performance e di risultati effettivamente raggiunti"³⁹.

Proprio a questa necessità di integrazione dovrebbe rispondere l'introduzione del PIAO, che dovrebbe servire precipuamente a integrare meglio i diversi aspetti della programmazione, superando la frammentazione attuale; in questo modo, si creerebbe un sistema più coeso in cui l'organizzazione del lavoro agile diventerebbe parte integrante della valutazione della performance.

Tuttavia, nel corso degli anni si è dimostrato molto difficile portare a compimento la profonda ristrutturazione di sistema che sarebbe necessaria per garantire un collegamento funzionale tra gli obiettivi inseriti nel piano della performance individuale ed organizzativa con il progetto individuale di lavoro agile, individuando indicatori specifici che possano consentire di calibrare e distinguere le valutazioni delle prestazioni anche a seconda delle modalità di svolgimento delle stesse. Questa operazione richiederebbe, però, una duttilità ed una flessibilità che non sono proprie del nostro sistema pubblico che non sembra essere stato sino ad ora in grado di rispondere a queste esigenze.

Ruolo chiave di questa trasformazione è quello del dirigente che, nel sistema di valutazione della performance, è individuato quale soggetto responsabile sia della performance organizzativa che di quella individuale del personale assegnato ai loro uffici, nel rispetto dei principi costituzionali di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione⁴⁰.

Nondimeno, anche l'adempimento da parte del dirigente del dovere di sviluppare, nell'ambito del ciclo della *performance*, gli obiettivi di digitalizzazione previsti dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) ha assunto, negli ultimi anni un ruolo centrale all'interno dell'organizzazione, tanto che è divenuto esso stesso uno specifico risultato primario da raggiungere. Appare, tuttavia, evidente che anche questo ulteriore tentativo di stimolo non ha raggiunto lo scopo che si era prefissato ed il complesso sistema di premi e sanzioni collegato al suo adempimento non sembra ad oggi seguire un iter diverso da quanto abbiamo già visto in relazione al mancato sviluppo del più generale ciclo della *performance*.⁴¹

Madia), Torino, 2018, p. 370 ss.; nonché ID., *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, 2016; A. AVIO, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della P.A.*, Napoli, 2017.

³⁹ Si vedano in tal senso le linee guida in materia di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, allegata Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 3 del 1 giugno 2017.

⁴⁰ V. NICOSIA, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2018, 329 ss.

⁴¹ L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *questa Rivista*, 2024, p. 248 secondo la quale "non pare, infatti, che al di là di diffusi obiettivi di performance organizzativa evocativi di generici obiettivi di dematerializzazione, le vere best practices di

Se si riuscisse, quindi, a costruire un sistema organico e virtuoso, gli obiettivi affidati al lavoratore, come individuati nel piano del lavoro agile integrato nel PIAO e come recepiti nell'accordo individuale, sarebbero idonei a soddisfare i requisiti di misurabilità e specificità richiesti dal d.lgs. 150 del 2009 e corrisponderebbero a quanto previsto dal piano sulla performance, ad oggi sempre parte del PIAO, ed agli indicatori sulla base dei quali effettuare la valutazione⁴². Tutto ciò appare ben lontano dall'attuale situazione in cui gli adempimenti posti in essere, nella maggior parte dei casi, rispondono esclusivamente ad una logica di adempimento formale della prescrizione legale, senza che vi sia però un'effettiva ed integrata evoluzione del sistema.

5. Competenze digitali e diritto alla formazione

L'effettivo sviluppo del lavoro agile presuppone, oltre al più volte accennato sforzo riorganizzativo dell'amministrazione, anche la capacità da parte del personale coinvolto di riuscire a svolgere i propri compiti, dimostrando responsabilità ed autonomia nello svolgimento della propria mansione nonché competenze tecnologiche adeguate all'utilizzo degli strumenti informatici necessari a rendere la prestazione⁴³.

Il processo di sviluppo dell'organizzazione non può, di conseguenza, prescindere dallo sviluppo e dalla crescita professionale dei dipendenti che devono essere considerati una priorità strategica dell'amministrazione stessa che è tenuta a declinarla in termini di sviluppo e miglioramento delle competenze del personale. Nondimeno, questa necessità è stata a lungo trascurata e per supplire alle gravi lacune del personale si è preferito ricorrere a pratiche di esternalizzazione dei servizi piuttosto che implementare un sistema di riqualificazione delle conoscenze⁴⁴.

La necessità di sostenere lo sviluppo delle competenze richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale è un nodo centrale del processo di innovazione in atto e la formazione e la

transizione digitale siano state incanalate nel ciclo delle performance che, nella maggior parte dei casi, viene ancora percepito in una logica adempimentale.”

⁴² Si veda sul punto L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, cit., p. 15 secondo il quale “intrecciare tutte le nuove modalità organizzative di attività e lavoro con i più moderni sistemi di gestione delle amministrazioni non per atti, ma per risultati... per far funzionare al meglio gli strumenti di programmazione e gestione già emersi negli ultimi dieci anni: piani di digitalizzazione e sistema delle performance devono essere calati in ogni realtà amministrativa, arricchendo gli indicatori di risultato con elementi che consentano di far emergere le ricadute positive sull'utenza... Dunque, ci si deve allontanare dai tradizionali meccanismi di valutazione dell'adempimento, concretandosi in relazioni giornaliere (sebbene nulla escluda che siano richieste relazioni giornaliere sull'attività svolta per lo smart working), per poter considerare la vera e propria misurazione degli obiettivi raggiunti.”

⁴³ A. BOSCATI, *L'inquadramento giuridico del lavoro da remoto tra potere direttivo e autonomia della prestazione*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smartworking oltre l'emergenza*, Milano, 2020, p. 61.

⁴⁴ L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, cit., p. 260; C. ACOCELLA, A. DIMARTINO, *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, in *Dig. pol.*, 2022, n. 1-2, pp. 93 ss. A. ZUCARO, *La crisi dei Corpi Tecnici della PA nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2019, n. 2, pp. 303 ss.

riqualificazione del personale devono essere annoverate tra i diritti soggettivi del dipendente pubblico da considerare un investimento organizzativo necessario⁴⁵.

Sono molte le norme che individuano il diritto alla formazione del lavoratore quale preciso onere di cui è gravato il datore di lavoro pubblico⁴⁶, la cui azione deve essere finalizzata, tra le altre cose, a “(...omissis...) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica”⁴⁷.

In tal senso è intervenuta, da ultimo, la Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione del 14 gennaio 2025 che sancisce che “la formazione e lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e delle capacità delle persone costituiscono uno strumento fondamentale nella gestione delle risorse umane delle amministrazioni e si collocano al centro del loro processo di rinnovamento”.

La formazione del personale pubblico deve essere, da una parte, considerata come un processo multidimensionale che miri a rafforzare, diversificare e ampliare le competenze, le conoscenze e le abilità dei dipendenti, mirando a sviluppare nuove competenze e ad ampliare le abilità esistenti⁴⁸; dall'altra, deve essere strettamente collegata alle esigenze dell'organizzazione e deve essere orientata a sviluppare le competenze necessarie per rendere i dipendenti in grado di contribuire in modo efficace al raggiungimento degli obiettivi organizzativi e di valore pubblico⁴⁹.

Lo sviluppo delle competenze digitali e tecnologiche necessarie a supportare i lavoratori che svolgono la prestazione in modalità agile rientra appieno tra le aree definite come strategiche nel PNRR ed in particolare nel “Framework delle competenze per la transizione digitale”, a cui si affiancano conoscenze ed abilità trasversali, tese a garantire il rafforzamento di principi e valori che promuovano un cambiamento culturale e una crescita personale, elementi fondamentali per modificare positivamente i comportamenti lavorativi⁵⁰.

⁴⁵ In tal senso si veda il punto 4 del “Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”.

⁴⁶ Anche l'AI Act considera la formazione digitale un obbligo posto a carico del datore di lavoro ed all'art. 4 precisa che questo deve essere adempiuto “per garantire nella misura del possibile un livello sufficiente di alfabetizzazione in materia di IA del loro personale, nonché di qualsiasi altra persona che si occupa del funzionamento e dell'utilizzo dei sistemi di IA per loro conto, prendendo in considerazione le loro conoscenze tecniche, la loro esperienza, istruzione e formazione nonché il contesto in cui i sistemi di IA devono essere utilizzati, e tenendo conto delle persone o dei gruppi di persone su cui i sistemi di IA devono essere utilizzati».

⁴⁷ Ci si riferisce in primis al T.U. sul pubblico impiego che in diversi punti richiama il diritto alla formazione del lavoratore, nonché al Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale ed ai CCNL di comparto che, come si vedrà, individuano obblighi specifici in materia di formazione.

⁴⁸ M.M. RAMAJOLI, *La Scuola Nazionale dell'Amministrazione agente interno dell'innovazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 4, p. 45.

⁴⁹ G. MICCOLI, *Come cambia la formazione nella P.A. Criticità, opportunità e sfide*, in *Sinapsi*, 2023, n. 3, p. 49 ss.

⁵⁰ L'insieme minimo di abilità digitali richieste a ogni dipendente pubblico, non esperto di informatica, per poter operare efficacemente in una Pubblica Amministrazione che sta diventando sempre più digitale, è definito dal Syllabus



La formazione viene letta dal legislatore come un fattore che crea un valore all'interno dell'amministrazione⁵¹ determinando da una parte una maggiore fiducia dell'utenza nei confronti di un sistema efficiente composto di lavoratori competenti e dall'altra stimolando la motivazione e la soddisfazione dei dipendenti⁵² provocando un conseguente incremento di produttività.

La programmazione della formazione deve, anch'essa, essere integrata nel PIAO ed il percorso formativo individuale deve essere pianificato in modo coerente con "l'obiettivo di addestrare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni. I percorsi formativi potranno, inoltre, riguardare gli specifici profili relativi alla salute e la sicurezza per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dell'ambiente di lavoro", come previsto dal secondo comma dell'art. 5 delle Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche.

6. Cenni conclusivi: il lungo percorso del lavoro agile nella transizione digitale dell'amministrazione pubblica

Il lavoro agile è espressamente ricondotto tra gli strumenti di innovazione organizzativa e modernizzazione dei processi che dovrebbero contribuire a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, agendo anche come un catalizzatore per l'innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Il riconoscimento di tale ruolo, tuttavia, non è sufficiente a garantirne un'implementazione virtuosa, ma deve trovare fondamento su una profonda ristrutturazione organizzativa delle singole amministrazioni, frutto di una pianificazione organica e trasversale, che permetta di condurre la modalità di lavoro agile al di fuori degli schemi tradizionali del lavoro subordinato, centrando l'obbligazione del prestatore di lavoro sul raggiungimento degli obiettivi individuati puntualmente dalla dirigenza. Questo implica un profondo sforzo dell'amministrazione che dovrebbe essere in grado di declinare singolarmente, all'interno del PIAO, gli obiettivi affidati a ciascun lavoratore ricollegandoli a quelli previsti nel piano della performance,

"Competenze digitali per la PA" redatto a cura del Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per l'innovazione e la digitalizzazione a Luglio 2020.

⁵¹ D'ONGHIA, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, 3, 587.

⁵² Secondo la direttiva del 14.01.2025 "la formazione costituisce, per le persone, un attivatore di competenze fondamentale per lavorare in modo più efficace e consapevole, per conseguire più elevati livelli di performance individuale, per cogliere opportunità di crescita, di mobilità e di carriera".



valutando, anche sulla base delle capacità dimostrate, le necessità di *reskilling* ed *upskilling* del prestatore di lavoro.

D'altra parte, affinché il ricorso al lavoro agile nella pubblica amministrazione possa finalmente essere considerato una modalità ordinaria, anche se alternativa, di esecuzione della prestazione sarà necessario superare tutta una serie di criticità che rendono inefficiente il sistema e, per superare questi nodi, la Pubblica amministrazione è chiamata a dimostrare una capacità di trasformazione ed una flessibilità organizzativa della cui necessità sembra essere diventata consapevole solo negli ultimi anni e che, tuttavia, non pare aver ancora acquisito del tutto.

Emblematico è il caso del sistema di valutazione della performance che, pur essendo stato introdotto nel nostro ordinamento da più di quindici anni, ancora non può dirsi perfettamente compiuto e influisce fortemente anche sull'implementazione dello smart working.

Una fruttuosa evoluzione della modalità di lavoro agile nel pubblico impiego, invero, presuppone un profondo cambio di paradigma all'interno dell'Amministrazione che deve trasformare i propri processi organizzativi, investendo sulla formazione e, in particolare, sullo sviluppo delle capacità digitali ed informatiche dei propri dipendenti, che a loro volta si devono dimostrare capaci di assumere un nuovo ruolo caratterizzato da maggiore autonomia e responsabilità.

Tuttavia, nonostante il profondo impegno del legislatore e delle parti sociali a stimolare il cambiamento necessario a traghettare l'amministrazione nella nuova era digitale, questo è ancora lontano dal dirsi realizzato e lascia una profonda incertezza su quanto possa essere lunga la strada da percorrere per vedere conclusa l'inevitabile trasformazione verso il digitale.