

Percorso dottorale sviluppato con il sostegno finanziario di NextGenerationEU:
Missione 4, Componente 1, Investimento 4.1, CUP B63G22000770001
Borsa MUR ex DM 351/2022 Pubblica Amministrazione

Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive

**Dottorato in Apprendimento e innovazione nei
contesti sociali e di lavoro**

38 ° Ciclo

Coordinatore: Prof. Claudio Melacarne

**Il lavoro agile come leva per il benessere
organizzativo nella Pubblica
Amministrazione**

Settore scientifico disciplinare: IUS/07

Candidata

Francesca Di Gioia

Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive

*Firma digitale della
candidata*

Supervisore

Alessandro Boscati

Università degli Studi di Milano Statale

Anno accademico di conseguimento del titolo di Dottore di ricerca
2024/2025

Università degli Studi di Siena

Dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di
lavoro

38 ° Ciclo

Data dell'esame finale

Commissione giudicatrice

Supplenti

*“Non sarò mai abbastanza cinico
da smettere di credere
che il mondo possa essere
migliore di com'è*

*Ma non sarò neanche tanto stupido
da credere
che il mondo possa crescere
se non parto da me.”*

Brunori Sas – “Il costume da torero”

*A mio padre, che illumina il mio cammino;
a mia madre, che sostiene ogni mio passo.*

Indice

| | |
|---|-----------|
| Elenco delle principali abbreviazioni..... | 11 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Capitolo I. Posizione del problema..... | 13 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| 1. Il contesto: persona e (organizzazione del) lavoro nelle pubbliche amministrazioni dal Patto per l'innovazione del 2021... .. | 13 |
| 1.1. ... alle prime riforme del lavoro pubblico e ritorno | 19 |
| 2. La conciliazione vita-lavoro: una prospettiva tradizionale..... | 25 |
| 2.1. Il quadro regolativo e le politiche di conciliazione..... | 30 |
| 3. I limiti dell'impostazione tradizionale e delle politiche conciliative..... | 34 |
| 3.1. La destrutturazione della contrapposizione tra vita privata e vita professionale..... | 39 |
| 3.2. Alcune proposte di superamento della prospettiva tradizionale | 43 |
| 4. Dalla conciliazione al benessere organizzativo. Domanda di ricerca..... | 46 |

| | |
|--|-----------|
| Capitolo II. Il benessere organizzativo: dal modello teorico al rilievo giuridico nei contesti di lavoro..... | 51 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| 1. Premessa | 51 |
| 2. Il benessere organizzativo: il quadro teorico di partenza e le evoluzioni del concetto di salute | 52 |
| 2.1 Il modello teorico di riferimento e la definizione di benessere organizzativo | 56 |
| 2.2 Benessere, clima e cultura dell'organizzazione | 58 |
| 3. Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei luoghi di lavoro | 60 |
| 3.1 Il concetto di salute nel d.lgs. n. 81/2008 | 61 |
| 3.2 Il nesso tra organizzazione e salute e sicurezza sul lavoro e l'approccio globale alla valutazione dei rischi | 63 |
| 4. Il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione. I riferimenti nel d.lgs. n. 165/2001 | 68 |
| 4.1 Le fonti secondarie e il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia..... | 72 |

| | |
|--|----|
| 4.2 Le indagini sul benessere organizzativo: il d.lgs. n. 150/2009 e il d.lgs. n. 33/2013 | 75 |
| 4.3. Il benessere organizzativo nella contrattazione collettiva | 78 |
| 4.4. Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della dirigenza nella relativa promozione..... | 81 |

Capitolo III. Il lavoro agile nel prisma della dimensione organizzativa della Pubblica Amministrazione.....86

| | |
|---|-----|
| 1. Introduzione. Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione | 86 |
| 1.1. L’art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Legge Madia)..... | 89 |
| 1.2. La direttiva n. 3/2017 e le indicazioni operative per l’attuazione delle «nuove modalità di esecuzione della prestazione lavorativa» | 92 |
| 1.3. La legge n. 81/2017 e il lavoro agile “pubblico” tra disciplina generale compatibile e disciplina speciale | 94 |
| 2. L’accesso al lavoro agile e l’accordo individuale..... | 97 |
| 2.1. L’esecuzione della prestazione di lavoro all’esterno e il diritto alla disconnessione..... | 99 |
| 2.2. L’esercizio dei poteri datoriali..... | 101 |
| 2.3. Le altre tutele per il prestatore di lavoro agile. Il principio di parità di trattamento e il diritto alla formazione..... | 104 |
| 2.3.1. Salute e sicurezza e tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali | 108 |
| 3. Lavoro agile e relazioni sindacali. Il “lavoro a distanza” nella contrattazione collettiva..... | 111 |
| 3.1. La disciplina del lavoro agile..... | 114 |
| 3.1.1. Definizione e principi generali | 114 |
| 3.1.2. Accesso | 116 |
| 3.1.3. Accordo individuale..... | 117 |
| 3.1.4. Articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione..... | 118 |
| 3.1.5. Formazione | 120 |
| 3.1.6. Le altre previsioni contrattuali relative al lavoro agile | 121 |
| 3.2. Il lavoro da remoto tra affiancamento e superamento del telelavoro | 123 |

| | |
|---|-----|
| 4. L'«architettura programmatica» delle pubbliche amministrazioni: un quadro generale degli strumenti di programmazione strategica ed operativa | 126 |
| 4.1. Programmazione amministrativa e lavoro agile: il Piano Organizzativo del Lavoro Agile | 129 |
| 4.2. Dal POLA al PIAO: finalità e caratteristiche del Piano Integrato di Attività e Organizzazione | 133 |
| 4.3. La sezione “Organizzazione e capitale umano”: quale spazio per la programmazione sul lavoro agile? | 136 |

Capitolo IV. Lavoro agile e benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione. Un'analisi dei PIAO delle Regioni italiane138

| | |
|--|-----|
| 1. Lavoro agile e benessere organizzativo: un binomio possibile a partire dalla programmazione strategica degli enti | 138 |
| 1.1. La centralità delle condizioni abilitanti il lavoro agile come condizioni di “salute” dell'ente | 143 |
| 1.2. Uno sguardo al panorama attuale: le analisi esistenti dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione | 145 |
| 1.3. La scelta di analizzare i PIAO delle Regioni. Alcune coordinate metodologiche preliminari | 149 |
| 2. Le connessioni tra lavoro agile e benessere organizzativo nella programmazione regionale | 153 |
| 2.1. Le sottosezioni di Organizzazione del lavoro agile | 154 |
| 2.2. Il Piano di Azioni Positive... .. | 156 |
| 2.2.1. ...tra lavoro agile e benessere organizzativo | 161 |
| 2.3. Le linee strategiche di sviluppo degli enti | 165 |
| 3. Le misure organizzative | 169 |
| 3.1. La mappatura dei processi e delle attività | 170 |
| 3.1.1. Le risultanze dell'analisi nelle amministrazioni regionali. L'assenza di una mappatura | 174 |
| 3.1.2. L'individuazione delle attività “smartabili” a livello di singola struttura o unità organizzativa | 175 |
| 3.1.3. La mappatura integrata delle attività e dei processi. Alcune esperienze regionali significative | 176 |

| | |
|---|------------|
| 3.2. Le altre leve di salute organizzativa individuate dalle amministrazioni tra disciplina interna e revisione dei modelli organizzativi | 179 |
| 3.2.1. Il sistema di programmazione per obiettivi ed il monitoraggio del lavoro agile | 182 |
| 3.2.2. La riprogettazione degli spazi ed il rafforzamento del lavoro in <i>team</i> | 185 |
| 4. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni: da fanalino di coda ad obiettivo strategico dell'azione pubblica | 189 |
| 4.1. Il rapporto tra lavoro agile e tecnologia e i requisiti di "salute digitale" per il ricorso alla modalità agile | 195 |
| 4.2. Le misure digitali all'interno dei PIAO | 198 |
| 5. La formazione del personale: investimento di carattere organizzativo e leva per il benessere negli apparati..... | 201 |
| 5.1. La formazione come condizione abilitante il lavoro agile..... | 207 |
| 5.2. Le misure formative dei PIAO regionali | 210 |
| 5.3. Formazione per il lavoro agile e Piano della formazione: quale integrazione? | 215 |
| Conclusioni | 219 |
| 1. Lavoro agile e benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione | 219 |
| 2. Le condizioni abilitanti il lavoro agile come leve di benessere. Spunti di riflessione dall'analisi dei PIAO delle Regioni: le misure organizzative..... | 222 |
| 2.1. Le misure digitali e formative..... | 226 |
| 3. Il lavoro agile come leva del benessere organizzativo: una questione di cultura oltre che di strumenti | 229 |
| Bibliografia | 233 |
| Elenco dei PIAO analizzati | 256 |

ELENCO DELLE PRINCIPALI ABBREVIAZIONI

| | |
|------------------------|--|
| <i>ADL</i> | Argomenti di diritto del lavoro |
| <i>DLM</i> | Diritti Lavori Mercati |
| <i>DML</i> | Diritto del mercato del lavoro |
| <i>DRI</i> | Diritto delle relazioni industriali |
| <i>DSL</i> | Diritto della sicurezza sul lavoro |
| <i>GDA</i> | Giornale di Diritto Amministrativo |
| <i>GDLRI</i> | Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali |
| <i>LD</i> | Lavoro e diritto |
| <i>LDE</i> | Lavoro Diritti Europa |
| <i>LG</i> | Lavoro nella giurisprudenza (II) |
| <i>LPA</i> | Lavoro nelle pubbliche amministrazioni (II) |
| <i>MGL</i> | Massimario di giurisprudenza del lavoro |
| <i>NLCC</i> | Nuove leggi civili commentate (Le) |
| <i>RGL</i> | Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale |
| <i>RIDL</i> | Rivista italiana di diritto del lavoro |
| <i>RIPM</i> | Rivista italiana di public management |
| <i>RIPS</i> | Rivista italiana di previdenza sociale |
| <i>RTDP</i> | Rivista trimestrale di diritto pubblico |
| <i>VTDL</i> | Variazioni su temi di diritto del lavoro |
| <i>W.P. ADAPT</i> | Working Paper ADAPT |
| <i>W.P. C.S.D.L.E.</i> | Working Papers Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”.IT |

Capitolo I.

POSIZIONE DEL PROBLEMA

Sommario: **1.** Il contesto: persona e (organizzazione del) lavoro nelle pubbliche amministrazioni dal Patto per l'innovazione del 2021... – **1.1.** ... alle prime riforme del lavoro pubblico e ritorno. – **2.** La conciliazione vita-lavoro: una prospettiva tradizionale. – **2.1.** Il quadro regolativo e le politiche di conciliazione. – **3.** I limiti dell'impostazione tradizionale e delle politiche conciliative. – **3.1.** La destrutturazione della contrapposizione tra vita privata e vita professionale. – **3.2.** Alcune proposte di superamento della prospettiva tradizionale. – **4.** Dalla conciliazione al benessere organizzativo. Domanda di ricerca.

1. Il contesto: persona e (organizzazione del) lavoro nelle pubbliche amministrazioni dal Patto per l'innovazione del 2021...

Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sottoscritto il 10 marzo 2021 dal Governo e dalle Confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, può rappresentare un valido punto di partenza per mettere a fuoco l'attuale assetto del rapporto tra persona e lavoro all'interno delle amministrazioni pubbliche e le sue prospettive future.

È noto lo scenario che conduce alla stipula del Patto. Dopo lo scoppio, esattamente un anno prima ⁽¹⁾, dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'Italia tenta con non poche difficoltà di lasciarsi alle spalle la tragica esperienza della pandemia, che ha inasprito la situazione di difficoltà finanziaria in cui già versava il Paese e dilaniato il tessuto socio-economico nazionale, acuendo le disuguaglianze e la frammentazione sociale ⁽²⁾. In questo contesto, il Governo coglie l'opportunità di rilancio offerta dal fondo *Next Generation Eu*, pensato per sostenere i Paesi membri nella ripresa e condurli verso la costruzione di modelli economici e sociali più sostenibili, resilienti e pronti ad affrontare con fermezza le sfide e le opportunità

⁽¹⁾ La sera dell'8 marzo 2020, l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte annunciava alla Nazione l'estensione delle misure di contenimento dei contagi, già introdotte per le cd. "zone rosse" del Nord Italia, all'intero territorio nazionale, decretando, così, l'inizio del cd. *lockdown*.

⁽²⁾ Sul punto, si vedano i contributi in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, ADAPT Labour Studies e-Book series, nn. 89, 90, 91, 92, 93, Bergamo, 2020.

delle grandi transizioni del secolo in corso (*in primis* quelle ecologica e digitale)⁽³⁾.

Su queste premesse, viene elaborato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), un pacchetto di investimenti e riforme⁽⁴⁾, che individua proprio nella Pubblica Amministrazione il punto di partenza della ricca agenda di interventi, nella convinzione dell'esecutivo che la macchina amministrativa debba assumere il ruolo di «acceleratore della crescita economica e sociale e di catalizzatore della ripresa»⁽⁵⁾ e non essere percepita al contrario come «una zavorra e un freno».

In parallelo alla presentazione alla Commissione europea del piano di ripresa nazionale, il Dipartimento della Funzione pubblica definisce le linee programmatiche e predispone un nuovo “alfabeto” per l'apparato pubblico, volto ad orientare l'operazione di rinnovamento lungo i quattro assi di Accesso, Buona amministrazione, Capitale umano e Digitalizzazione. Contestualmente sottoscrive, come anticipato, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale. L'accordo in questione sembra esprimere un rinnovato interesse del Governo e delle parti sociali verso il meccanismo della concertazione. Si tratta di un «metodo di governare partecipato»⁽⁶⁾, uno strumento per la gestione delle politiche del lavoro e delle relazioni sindacali, avviato negli anni Ottanta⁽⁷⁾ e che storicamente ha

⁽³⁾ In merito, si vedano, per tutti B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto*, C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 2023; T. TREU, *Politiche europee e nazionali per la transizione verde*, in W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, 160/2024.

⁽⁴⁾ Le risorse stanziare nell'ambito del PNRR sono pari a 191,5 miliardi di euro. Per finanziare ulteriori interventi, il Governo ha inoltre approvato un fondo complementare di ulteriori 30,6 miliardi di euro, per un totale di investimenti pari a 222,1 miliardi di euro.

⁽⁵⁾ È questa la visione del Governo, delineata nelle Linee programmatiche della Pubblica Amministrazione, emanate dal Ministro Brunetta il 9 marzo 2021, disponibili al sito https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Ministro%20P.A/Brunetta/linee_programmatiche_mar_21.pdf.

⁽⁶⁾ L'espressione si deve ad A. CAPALBO, *Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 2021, 3, p. 34. Non si tratta di uno strumento formalizzato a livello legislativo né tantomeno di un passaggio obbligato, ma di un'opzione a disposizione del Governo. A tal proposito, infatti, A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Cedam, 2010, p. 151, afferma che «se questo sistema fosse cogente sarebbe incostituzionale, perché il Governo dovrebbe godere di una doppia fiducia, rendendosi necessaria oltre a quella del Parlamento, prevista dalla Costituzione, anche quella dei sindacati, con eclatante violazione dei principi della democrazia formale o procedimentale, non sovvertibile da alcuna istanza di rimozione di disegualanze sostanziali comunque finalizzata alla piena partecipazione di tutti alla democrazia formale».

⁽⁷⁾ Pur non potendosi parlare ancora di concertazione sociale, già a partire dagli anni Settanta erano state negoziate con le confederazioni nazionali maggiormente rappresentative alcune importanti decisioni di politica economica e sociale. Si pensi, tra le altre, alle leggi sulla integrazione salariale (l. n. 164/1975) e sulla ristrutturazione industriale e la mobilità (l. n. 675/1977), che si inserivano in un più ampio percorso di gestione dell'emergenza economica.

trovato il suo punto più alto nel Protocollo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993 ⁽⁸⁾, per poi essere progressivamente oscurato, salvo alcune eccezioni ⁽⁹⁾, con l'avvento del nuovo millennio e il passaggio al diverso modello del dialogo sociale ⁽¹⁰⁾.

L'idea alla base della concertazione e che induce il potere pubblico e le parti sociali a ripercorrere questa via dopo l'esperienza pandemica ⁽¹¹⁾, è che l'azione Governo-Sindacati così declinata possa condurre ad uno "scambio multiplo", in cui l'esecutivo discute le scelte di politica economica con le organizzazioni più rappresentative - impegnandosi così a rispettare le misure concordate e ad assicurare coerenza con le decisioni del Parlamento - e ottiene in cambio un consenso sociale preventivo rispetto al proprio operato. L'effetto finale dovrebbe essere quello di ridurre la conflittualità sociale, caratteristica fisiologica delle

⁽⁸⁾ Cfr. M. D'ANTONA, *L'accordo del 23 luglio 1993 nel settore pubblico*, in G. C. DE MARTIN (a cura di), *Il nuovo assetto del lavoro pubblico*, in *Quaderni ARAN*, FrancoAngeli, 1999, pp. 309-317. Tra i primi esempi di concertazione si annovera il Protocollo Scotti del 1983, nel quale, a fronte di diversi impegni reciproci delle parti sociali (su contingenza, orario, aumenti retributivi), il Governo prometteva di adottare provvedimenti in materia di lavoro, politica fiscale e familiare e assistenza sanitaria. Dopo una prima battuta d'arresto nel 1984 (con l'opposizione della Cgil al cd. Accordo di San Valentino), il ricorso allo strumento è proseguito negli anni Novanta, passando per l'Accordo per il lavoro del 1996 (ministro Treu) e il Patto sociale del 1998 (governo D'Alema), momento in cui questo "modello dello scambio politico" viene allargato a 32 associazioni sindacali e procedimentalizzato. Per una più ampia ricostruzione del tema e delle stagioni della concertazione sociale, si rinvia ad A. VALLEBONA, *op. cit.*, pp. 150-156.

⁽⁹⁾ Il riferimento è ai tentativi di ritorno al metodo concertativo, realizzati prima dal Governo di centro-sinistra con il Protocollo del 2007 in materia di pensioni, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro (attuato solo in parte per via della fine anticipata della legislatura) e poi dall'esecutivo di centro-destra, con l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 2009 (siglato nel dissenso della Cgil). Sulla natura strutturale o meramente congiunturale dell'eclissi della concertazione sociale e della più generale trasformazione dei rapporti Governo-Sindacati, cfr., invece, P. MASTROGIUSEPPE, V. TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive*, in *LPA*, 2021, 2, pp. 267-270.

⁽¹⁰⁾ Tra le critiche più feroci, si segnalano quelle nel Libro bianco sul lavoro del 2001, in cui si denuncia «un uso distorto e viziato della concertazione», che avrebbe deresponsabilizzato il decisore politico e minato funzioni e autonomia delle parti sociali, svolgendo «compiti di governo ben al di là degli obiettivi di sviluppare un corretto rapporto tra le parti». Cfr., sul punto, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, qui pp. 30-31. Si comprende, così, la scelta dell'allora governo eletto di centro-destra di passare ad un strumento meno incisivo, come quello del dialogo sociale, che, pur assicurando il confronto con i sindacati, lascia impregiudicate la libertà decisionale e le prerogative dell'esecutivo.

⁽¹¹⁾ Se si assume come modello del meccanismo concertativo il Protocollo del 1993, potrebbe obiettarsi che le condizioni storiche ed economiche di allora non risultino pienamente sovrapponibili a quelle dell'esperienza pandemica. Per i punti di contatto tra le due esperienze concertative, si rinvia, peraltro, a A. CAPALBO, *op. cit.*, pp. 34-35.

economie occidentali capitalistiche, che rischia di esasperarsi nei periodi di crisi e di profonda trasformazione ⁽¹²⁾.

Oltre al rinnovato interesse per il meccanismo concertativo, il Patto esprime, altresì, la volontà di definire un nuovo assetto di rapporti tra la Pubblica Amministrazione e i suoi dipendenti.

Paradigmatica è la riflessione di apertura dell'accordo: «Il nostro Paese riparte dalle donne e dagli uomini della Pubblica Amministrazione». Muovendo dal valore delle proprie risorse umane e dalle capacità di resilienza e adattamento che le stesse hanno dimostrato durante l'emergenza, il Governo intende superare la storica visione apparato-centrica della macchina amministrativa, per porre il dipendente al centro di un sistema più moderno e sostenibile ⁽¹³⁾, in grado di offrire servizi più efficienti e maggiori opportunità di crescita ai propri cittadini.

L'attenzione al capitale umano ⁽¹⁴⁾, fattore indispensabile per un nuovo paradigma del rapporto persona-lavoro, si coglie a più riprese lungo tutto il Patto. Un investimento massiccio nelle risorse, unito alla semplificazione dei processi, viene individuato come il mezzo per attenuare le disparità storiche e il dualismo tra settore pubblico e privato.

Due, in particolare, risultano le leve attraverso cui il Governo intende operare: nuove assunzioni e valorizzazione del personale già in forza negli uffici, anche attraverso percorsi di formazione. La ragione è facilmente intuibile: la trasformazione che l'esecutivo ha in mente, in linea con una visione "democratica" del sistema pubblico ⁽¹⁵⁾, può essere realizzata solo attraverso la partecipazione attiva delle lavoratrici e dei lavoratori, i quali, lungi dall'essere assimilati al modello

⁽¹²⁾ Lo stesso Patto riconosce in apertura la necessità di perseguire, insieme alla modernizzazione del Paese, l'obiettivo cruciale e parallelo della coesione sociale. Cfr., sul punto, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, p. 1, disponibile al seguente link: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/11-03-2021/patto-linnovazione-del-lavoro-pubblico-e-la-coesione-sociale>.

⁽¹³⁾ Per la verità, l'idea di partire dalle risorse umane per riformare le Pa non è nuova e sarà approfondita in seguito (si veda *infra*). A titolo esemplificativo, si pensi che, già con la Riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), realizzata in attuazione della legge delega n. 15/2009 (*infra*), l'idea del Governo era di puntare sull'azione del personale (dipendenti e dirigenza) per migliorare l'organizzazione. Tra le sue finalità (art. 1 co. 2), si individuavano, infatti, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, il riconoscimento di meriti e demeriti, l'incremento dell'efficienza e una migliore organizzazione del lavoro.

⁽¹⁴⁾ In merito al quale si veda M. TIRABOSCHI, *Eternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2005, 1, p. 105 (già in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT, 29/2005) e, più di recente, R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e valori*, in Id. (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze, 2022, p. 25.

⁽¹⁵⁾ Cfr., sul punto, F. BOZZANCA e R. RUFFINI, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, una nuova stagione per il lavoro pubblico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2021, 2, p. 14.

del *travet* improduttivo ⁽¹⁶⁾, devono diventare le gambe su cui far correre la ripresa del Paese.

Occorre, pertanto, porsi in netta discontinuità con le passate politiche di austerità, di contenimento della spesa pubblica ⁽¹⁷⁾, blocco del *turn-over* e svalorizzazione del lavoro ⁽¹⁸⁾ e incrementare e premiare le risorse umane, dotandole, altresì, degli strumenti migliori per sostenere l'adeguamento dei servizi pubblici ai nuovi e mutati bisogni di cittadini e imprese.

Quanto alla leva delle assunzioni, in particolare, per poter programmare in modo efficace i fabbisogni di personale e le strategie per il suo reclutamento, risulta indispensabile definire in via prioritaria un piano delle competenze atte a traghettare la Pubblica Amministrazione nella transizione, *in primis* ma non solo, digitale.

Con riferimento, invece, ai dipendenti già in forza all'interno degli enti, il Patto evidenzia la necessità di valorizzare quanti quotidianamente lavorano al servizio del Paese, anche attraverso appositi percorsi di crescita e aggiornamento professionale (cd. *reskilling*), nonché mediante la predisposizione di strumenti per la ricognizione e il formale riconoscimento dei titoli e delle abilità e competenze maturate.

La formazione e la riqualificazione professionale dei pubblici dipendenti vengono riconosciuti espressamente nella loro duplice valenza di diritti soggettivi (di cui dovrà essere garantita l'esigibilità tramite la contrattazione collettiva) e di investimenti organizzativi strategici in questa fase di transizione. Il Governo si impegna, pertanto, a definire politiche e percorsi specifici per tutto il personale, coerenti con le mutate esigenze delle amministrazioni. I momenti di formazione sono considerati ad ogni effetto come attività lavorative ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Il riferimento è alla commedia piemontese del 1863 "Le miserie 'd Monsù Travet", composta da Vittorio Bersezio, che costituisce la storica rappresentazione del modello dell'impiegato pubblico.

⁽¹⁷⁾ Si pensi, in particolare, al d.l. n. 223/2006, convertito in l. n. 248/2006, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale». Per la verità a politiche animate dalla stessa finalità, si è assistito ciclicamente nel corso del tempo (è il caso, ad esempio, degli interventi del Governo Monti del 2012 e del Governo Renzi del 2014). Sul punto, si rinvia a A. BOSCATI, *La specialità del lavoro pubblico. fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *LPA*, 2018, 3, pp. 15, 19, 20.

⁽¹⁸⁾ In proposito, alcuni parlano di «profonda svalorizzazione del lavoro [...], una caduta di valore che ha ridotto il lavoro a mero fatto normativo» (cfr. F. BOZZANCA, R. RUFFINI, *op. cit.*, p. 14).

⁽¹⁹⁾ Il tema della formazione sarà approfondito nel Capitolo IV. Intanto, per le riflessioni più risalenti sulla necessità di un'obbligazione formativa a carico del datore di lavoro, si veda C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004; M. CORTI, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *RGL*, 2007, I, p. 163 ss. Più di recente, v. D. GAROFALO, voce *Formazione nel contratto di lavoro*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEI, F. SCARPELLI (diretto da),

Per realizzare questi obiettivi, occorre perciò dare il via ad una «nuova stagione di relazioni sindacali, che potenzi il confronto con le organizzazioni delle lavoratrici e dei lavoratori»⁽²⁰⁾ e la contrattazione collettiva, specie di secondo livello⁽²¹⁾, quale dimensione più idonea ad intercettare ed esaltare le peculiarità del singolo ente, nell'ambito del più complesso ed eterogeneo assetto delle pubbliche amministrazioni⁽²²⁾.

Contratto di lavoro, in *Enc. dir., Tematici*, VI, Milano, 2023, p. 670 ss., spec. p. 670 ove si conclude che «la formazione del lavoratore» ha «arricchito l'area debitoria sia del datore di lavoro, collocandosi con pari dignità a fianco delle obbligazioni tradizionali della remunerazione e della sicurezza, ma anche del prestatore di lavoro, divenendo oggetto di uno specifico obbligo, in tal modo penetrando nella causa contrattuale». Che il tempo di formazione debba intendersi come tempo di lavoro rappresenta, peraltro, un dato già da tempo pacifico nella giurisprudenza nazionale ed europea (su cui, da ultimo, si veda C. giust. 28 ottobre 2021, causa C-909/19). Di recente, tale previsione ha trovato formale riconoscimento nel d.lgs. n. 104/2022 (cd. decreto Trasparenza), emanato in attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Il provvedimento inserisce il «diritto a ricevere la formazione erogata dal datore di lavoro», se prevista, tra le informazioni sul rapporto che quest'ultimo è tenuto a comunicare ai suoi dipendenti (art. 4). Inoltre, sulla scia di quanto sancito dall'art. 13 della direttiva, l'art. 11, comma 1 del decreto stabilisce che «quando il datore di lavoro è tenuto, secondo previsioni di legge o di contratto individuale o collettivo, a erogare ai lavoratori una formazione per lo svolgimento del lavoro per cui sono impiegati» la stessa, oltre ad essere gratuita, «va considerata come orario di lavoro e, ove possibile, deve svolgersi durante lo stesso». Per un'analisi della questione, si rinvia alle riflessioni contenute in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, 96, Tomo I e, in particolare, ai contributi di D. GAROFALO e M. TIRABOSCHI, *L'impatto sulla disciplina del rapporto di lavoro del d.lgs. n. 104/2022 (emanato in attuazione della direttiva UE n. 2019/1152)*, p. 3 ss. e di F. STAMERRA, *La formazione obbligatoria ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 104/2022*, p. 341 ss.

⁽²⁰⁾ Cfr. *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, p. 2.

⁽²¹⁾ Coerente con questo intento, è la proposta di fare tesoro delle esperienze virtuose della contrattazione integrativa, per puntare sulla valutazione oggettiva della produttività, come leva per la valorizzazione professionale ed economica dei dipendenti. A questo fine, alla contrattazione collettiva, sulla scia dei lavori delle commissioni paritetiche all'uopo istituite in seno all'Aran, vengono altresì demandati la revisione degli ormai obsoleti sistemi di classificazione del personale e l'adeguamento della disciplina contrattuale per la stagione 2019-2021 ai mutati fabbisogni delle amministrazioni.

⁽²²⁾ In proposito, c'è chi sostiene che tra i limiti delle precedenti riforme debba annoverarsi l'aver considerato la Pubblica Amministrazione come un tutt'uno indistinto e uniforme. Per questo motivo, anche sul piano lessicale, sarebbe più opportuno parlare di pubbliche amministrazioni. Cfr., sul punto, F. BOZZANCA, R. RUFFINI, *op. cit.*, p. 13. Per un'analisi critica del lungo percorso di riforma del pubblico impiego contrattualizzato, v. A. RICCARDI, *Trent'anni che sconvolsero il pubblico impiego. La storia della riforma*, in D. GAROFALO, A. RICCARDI, *Il pubblico impiego contrattualizzato. Problemi attuali e prospettive*, Pisa, 2025, p. 13 ss.

1.1. ... alle prime riforme del lavoro pubblico e ritorno

La centralità attribuita dal Patto al capitale umano non si limita, peraltro, alle sole dimensioni del reclutamento di nuovo personale e della sua formazione, ma si inserisce in un più ampio processo di rinnovamento dell'apparato pubblico, che si estende all'intera organizzazione del lavoro, intersecandosi con le numerose e spesso altalenanti stagioni di riforma che hanno interessato il nostro Paese nel tempo.

Ne rappresenta una conferma la circostanza che l'accordo, nel ribadire la necessità di una semplificazione dei processi, propugni una visione di organizzazione «più flessibile, capace di rispondere rapidamente all'innovazione tecnologica e soprattutto alle esigenze dei cittadini e delle imprese» ⁽²³⁾. Nella repentina ed inesorabile evoluzione dello scenario circostante ⁽²⁴⁾, infatti, gli uffici pubblici devono sapersi adattare alle trasformazioni con flessibilità, rispetto alle tre variabili del lavoro (*i.e.* gestione delle risorse umane), della tecnologia e dell'organizzazione. Con riferimento a quest'ultima, in particolare, il Patto evidenzia l'importanza di superare una rigida parcellizzazione dei compiti, ormai retaggio del secolo scorso e di un modello di lavoro caratterizzato da un assetto fortemente gerarchico, in cui i lavoratori sono costretti ad operare con livelli di autonomia e responsabilità molto limitati.

Valorizzare il capitale umano anche all'interno dell'organizzazione significa, invece, andare oltre questa visione obsoleta del lavoro, per esaltare le competenze e le attitudini individuali ⁽²⁵⁾, facendo prevalere l'autonomia nello svolgimento dei compiti. Le singole attività, lungi dall'essere ridotte a mansioni ed adempimenti prestabiliti, standardizzati e fini a se stessi ⁽²⁶⁾, risultano così tutte tra loro interconnesse e concorrono verso obiettivi e risultati condivisi all'interno dell'amministrazione, che generano un "valore" riconosciuto all'esterno dai cittadini. La persona viene posta al centro del processo organizzativo e ne diventa protagonista.

⁽²³⁾ Cfr. *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, pp. 3-4.

⁽²⁴⁾ Sul tema della sempre maggiore permeabilità del sistema pubblico ai mutamenti e alle crisi endogene ed esogene, cfr. P. MASTROGIUSEPPE, V. TALAMO, *op. cit.*, p. 253.

⁽²⁵⁾ In quest'ottica, v. G. NICOSIA, *Le sfide organizzative e gestionali per le amministrazioni italiane nella stagione che promuove il valore della persona nel lavoro*, in D. GAROFALO, A. RICCARDI, *Il pubblico impiego contrattualizzato*, *op. cit.*, p. 55 ss.

⁽²⁶⁾ È stato efficacemente osservato, in proposito, che un'organizzazione strutturata per norme e adempimenti non rende semplice ragionare per processi, intesi come insiemi «di attività pur trasversali ma finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi strategici». In questo senso, occorre «saper guardare alle norme con una mentalità progettuale». Cfr., sul punto, A. CAPALBO, *op. cit.*, p. 41.

Coerente con la volontà delle parti sociali di procedere in questa direzione, risulta, come accennato, la scelta di puntare, nel sistema di relazioni sindacali, sul potenziamento dell'istituto del confronto sull'organizzazione del lavoro. Inoltre, pur restando inalterato l'assetto delle fonti delineato dal d.lgs. n. 75/2017 - che sottrae alla contrattazione collettiva le materie dell'organizzazione del lavoro e degli uffici ⁽²⁷⁾ -, le parti si mostrano consapevoli della stretta connessione intercorrente tra organizzazione del lavoro e valorizzazione del personale e intendono implementare la partecipazione sulle relative questioni, per rendere davvero il rinnovamento della Pubblica Amministrazione un obiettivo condiviso. In ossequio all'accordo quadro europeo del 2015 ⁽²⁸⁾ e tenuto conto delle relative discipline già introdotte nella stagione di rinnovi 2016-2018, si prevede, infatti, che nei contratti collettivi siano implementati, specie in ambito organizzativo, gli strumenti di partecipazione sindacale già esistenti ⁽²⁹⁾, valorizzando oltre al confronto, anche gli Organismi Paritetici per l'Innovazione (OPI) ⁽³⁰⁾. Per altro verso, l'attenzione al binomio persona del lavoratore/organizzazione del lavoro non costituisce una novità del Patto per l'innovazione del 2021, ma interessa a più riprese le stagioni di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche

⁽²⁷⁾ Il tema sarà oggetto di approfondimento successivo. Per una prima ricostruzione essenziale dell'assetto delle fonti delineato dal d.lgs. n. 75/2017, si rinvia intanto ad A. BOSCATI, *op. cit.*, pp. 26-28.

⁽²⁸⁾ Si tratta dell'accordo, sottoscritto dalle parti sociali europee il 21 dicembre 2015, recante il Quadro generale sulla informazione e consultazione dei funzionari pubblici e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali.

⁽²⁹⁾ Le relazioni sindacali possono declinarsi, tanto a livello nazionale quanto territoriale, attraverso il metodo conflittuale (*i.e.* modello relazionale della contrattazione integrativa) ovvero quello partecipativo (modello della partecipazione). Con riferimento al secondo, in particolare, l'art. 9, d.lgs. n. 165/2001, riscritto con la riforma Brunetta, fermi i limiti previsti dallo stesso Testo Unico (art. 5, co. 2), rimette ai contratti collettivi le modalità e gli istituti della partecipazione, che risulta oggi declinata negli strumenti dell'informazione, del confronto e dell'Organismo Paritetico per l'Innovazione. Per una prima ricostruzione dei due modelli relazionali e dei contenuti degli istituti di partecipazione sindacale, si rinvia a M. RICCI, F. DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *LPA*, 2017, 1, pp. 14-18.

⁽³⁰⁾ L'OPI, introdotto per tutte le aree e i comparti di contrattazione collettiva nella stagione 2016-2018, è istituito presso ogni amministrazione, ha composizione paritetica ed è finalizzato al coinvolgimento delle organizzazioni sindacali su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo, anche con riferimento al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Più in generale, costituisce lo strumento con cui si realizza la partecipazione dei sindacati su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo, al fine di attivare relazioni stabili e collaborative sui progetti e formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.

amministrazioni, per sua natura caratterizzato da una profonda interconnessione tra i profili di disciplina del rapporto di lavoro e quelli dell'organizzazione⁽³¹⁾.

Per quanto rileva ai fini della presente riflessione e in via di prima approssimazione, può essere utile osservare come, dopo la prima stagione di privatizzazione⁽³²⁾, animata principalmente da finalità di contenimento della spesa pubblica⁽³³⁾, si apra, verso la fine degli anni Novanta, una seconda fase di riforma. Nel solco della parallela evoluzione in senso federalista dello Stato, da un lato, sul piano delle fonti, viene accentuata la contrattualizzazione dei rapporti di lavoro già avviata nel 1993⁽³⁴⁾; dall'altro, sul piano organizzativo, si punta ad assicurare alla macchina pubblica maggiore flessibilità nella gestione degli uffici e delle risorse umane⁽³⁵⁾. Anche dopo gli anni 2000 e la coeva raccolta della normativa esistente all'interno del d.lgs. n. 165/2001, l'organizzazione degli uffici e il coinvolgimento sindacale sulle relative questioni vengono intesi quale leva per la crescita economica nazionale, fino a rappresentare il tratto distintivo, tra l'altro, del Memorandum d'intesa del 2007 su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni⁽³⁶⁾.

⁽³¹⁾ Ivi, p. 1.

⁽³²⁾ Il riferimento è, in particolare, al d.lgs. n. 29/1993. Il decreto, emesso in attuazione della legge delega n. 421/1992, si inseriva nel più ampio contesto di riforma del Sistema Sanitario Nazionale e di quello pensionistico. Allora, com'è noto, la contrattualizzazione non era stata estesa a tutte le categorie di dipendenti pubblici, restando ferme alcune esclusioni soggettive (*i.e.* dirigenza di vertice, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia, personale diplomatico e prefettizio). Rimaneva, altresì, assoggettata alla disciplina pubblicistica la materia dell'organizzazione amministrativa, «così da realizzare una netta contrapposizione di regime giuridico tra organizzazione e rapporto di lavoro». Sul punto, si rimanda a A. BOSCATI, *op. cit.*, p. 7.

⁽³³⁾ Infatti, pur avendo ricondotto «l'area del lavoro a fonti privatistiche», nei primi passi della riforma si «mantiene la sottoposizione al regime di diritto amministrativo dell'intera materia dell'organizzazione degli uffici» (così A. RICCARDI, *op. cit.*, p. 16).

⁽³⁴⁾ Per la differenza tra le fattispecie giuridiche di privatizzazione dell'ente pubblico, con conseguente contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti ivi impiegati (così assimilato a quello dei lavoratori del settore privato) e di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti di enti che mantengono la natura giuridica pubblica, si rinvia a A. BOSCATI, *op. cit.*, p. 3.

⁽³⁵⁾ Nel dare attuazione alle cd. Leggi Bassanini (leggi delega nn. 59, 127 e 191 del 1997, cui fecero seguito rispettivamente i decreti delegati nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998), veniva anche ridefinita la divisione tra diritto pubblico e privato con lo spostamento della linea di confine tra i due dal piano organizzazione/rapporto di lavoro (assoggettati rispettivamente alle discipline pubblicistica e privatistica), a quello, interno alla macchina amministrativa, che distingue tra atti di macro e micro-organizzazione.

⁽³⁶⁾ Emblematica risulta in questo senso l'affermazione, nell'incipit del Memorandum, per cui «Una profonda riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche è un passaggio obbligato affinché l'economia italiana torni su un sentiero di crescita duratura». Il testo completo dell'accordo, sottoscritto il 18 gennaio 2007 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e le confederazioni Cgil, Cisl e Uil, è

L'accordo, in particolare, intende incrementare la produttività del Paese, a partire, ancora una volta, dall'apparato pubblico, riorganizzato attraverso un metodo «fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa»⁽³⁷⁾, che valorizzi le relazioni sindacali, dia maggiore autonomia ai dirigenti nella gestione della struttura di appartenenza⁽³⁸⁾ e migliori qualità e quantità dei servizi offerti ai cittadini.

Un altro punto di snodo importante è rappresentato, qualche anno più tardi, dalla riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), finalizzata, nelle intenzioni iniziali del suo promotore, anche ad una riorganizzazione in chiave aziendalista della Pubblica Amministrazione e poi tradottasi nei fatti in una riforma della disciplina del personale, attraverso l'introduzione di nuove regole in materia di misurazione, valutazione e trasparenza delle *performance*⁽³⁹⁾.

disponibile al link <https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/03/Memorandum.pdf>.

⁽³⁷⁾ Ivi, p. 3.

⁽³⁸⁾ Per la verità, il *Memorandum* detta linee per la revisione del sistema della dirigenza nel suo complesso, che attengono, tra l'altro, alle modalità di accesso, alle progressioni di carriera e al sistema di valutazione, che deve essere ancorato al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per i profili che rilevano in questa sede, si segnala l'affermazione, contenuta a p. 4 dell'accordo, per cui «Il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai CCNL, nonché autonomia di utilizzazione del proprio budget al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti».

⁽³⁹⁾ Per un quadro generale della riforma, cfr. U. CARABELLI, *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2010, 101; L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli, Rimini, 2009; L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Ediesse, Roma, 2009; F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2011, 119; A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo. D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (con aggiornamento alla L. 7 agosto 2012, n. 135 - Spending Review)*, Cedam, Padova, 2013. Con riferimento alla valutazione della *performance* nella riforma, cfr., tra gli altri, F. BORGOGELLI, *Riflessioni sul sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni, in attesa di nuove norme*, in *DLM*, 2019, 3, p. 473 ss. Un discorso a parte merita l'evoluzione nel tempo del sistema delle fonti di regolazione del lavoro pubblico contrattualizzato, su cui intervengono le riforme in esame, ampliando o riducendo di volta in volta gli spazi di operatività del contratto collettivo rispetto a quelli riservati alla legge. In proposito, un'inversione di rotta si realizza con la riforma Brunetta, che, rispetto alla prima apertura verso la contrattazione collettiva ad opera del d.lgs. n. 29/1993 (seppur con le peculiarità necessarie in virtù dei profili di specialità del lavoro pubblico contrattualizzato), interviene con una rilegificazione del lavoro nella Pa, nella quale viene ridotto, tra l'altro, il perimetro di partecipazione sindacale in materia organizzativa, in favore della unilateralità delle scelte datoriali. Un'apertura verso la contrattazione collettiva emergerà, invece, con la successiva l. delega n. 124/2015. Cfr., F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008*

Se si prescinde dalle politiche successive di contenimento della spesa pubblica e dal conseguente blocco della contrattazione collettiva ⁽⁴⁰⁾, si giunge poi alla legge n. 124/2015 (cd. Riforma Madia), rubricata appunto «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Nell'ambito di un progetto più ampio e trasversale di semplificazione della macchina amministrativa, l'intervento si segnala, per i profili che qui rilevano, per l'attenzione alla persona del lavoratore e al temperamento tra le sue esigenze (*in primis* ma non solo di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro) e gli obiettivi di efficienza e buon andamento dell'apparato pubblico, nonché per l'introduzione, in via sperimentale, di modalità organizzative flessibili (tra cui sono annoverati il telelavoro ed il lavoro agile). Gli stessi decreti nn. 74 e 75 del 2017, di attuazione della legge Madia, mostrano una maggiore attenzione verso l'orientamento al risultato dell'azione pubblica e il coinvolgimento sindacale in materia organizzativa ⁽⁴¹⁾.

Gli interventi successivi procedono nella stessa direzione. Coerente con questa visione, risulta la direttiva n. 3/2017 in materia di lavoro agile e le relative linee guida, da cui si evince la volontà di introdurre «nuove modalità di organizzazione del lavoro basate sull'utilizzo della flessibilità lavorativa, sulla valutazione per

alla l.d. n. 15/2009, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2009, 88. Sull'assetto attuale dei rapporti tra fonti, cfr. S. MAINARDI, *L'assetto delle fonti tra legge e contrattazione collettiva*, in A. BOSCATI (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 79 ss.

⁽⁴⁰⁾ Com'è noto, con il d.l. n. 78/2010 si assiste al blocco della contrattazione collettiva per il pubblico impiego, che sarà reiterato negli anni a venire, fino all'arresto ad opera della sentenza n. 178/2015 della Corte costituzionale, che ne sancisce l'illegittimità. Solo dopo l'emanazione del contratto quadro del 13 luglio 2016 per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (che riduce i comparti da 11 a 4) e la successiva intesa del 30 novembre 2016 (*infra*), si assiste alla ripresa dei negoziati con i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018. Per un approfondimento sul punto, cfr. M. RICCI, F. DI NOIA, *op. cit.*, pp. 3-4, nonché a A. DI STASI, *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico. Un bilancio vent'anni dopo*, in *LPA*, 2019, 4, p. 50.

⁽⁴¹⁾ Entrambi i decreti attuativi danno corpo agli impegni assunti dal Governo con le confederazioni sindacali nell'accordo del 30 novembre 2016, tra cui si segnalano la ripresa delle relazioni sindacali e lo sviluppo della partecipazione; il riequilibrio, sul piano delle fonti, dei rapporti tra legge e contratto collettivo (in favore del secondo); il miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa e la creazione di nuovi sistemi di valutazione delle prestazioni. Con i due interventi normativi si assiste, in particolare, ad una nuova articolazione degli obiettivi (d.lgs. n. 74/2017), ridefiniti in generali (al fine di rendere l'azione amministrativa uniforme nei diversi enti) e specifici (della singola amministrazione), nonché all'ampliamento degli spazi di partecipazione sulle determinazioni sull'organizzazione degli uffici (d.lgs. n. 75/2017), mediante la previsione della possibilità, per il contratto nazionale, di coinvolgere i sindacati oltre la mera informazione. Le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono comunque assunte dai dirigenti con la capacità del privato datore di lavoro.

obiettivi e la rilevazione dei bisogni del personale dipendente, anche alla luce delle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»⁽⁴²⁾.

Il passaggio a questo nuovo paradigma – capace di guardare tanto alle esigenze di efficienza e buon andamento dell'amministrazione, quanto ai bisogni del lavoratore, investendo così in radice il rapporto tra i due (e in senso più ampio tra persona e lavoro) – presuppone, quindi, una nuova visione organizzativa, che si traduca nell'adozione di adeguate politiche di valorizzazione delle risorse umane, nell'orientamento dell'attività verso produttività ed efficienza maggiori, la diffusione delle tecnologie digitali e in un complessivo ripensamento dei concetti di spazio e tempo di lavoro.

Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 2021 si pone nel solco della normativa precedente e ne recepisce dunque gli sviluppi, com'è confermato anche dal rimando ad altri due istituti oggetto di attenzione nell'accordo – il lavoro agile e il welfare contrattuale – a loro volta strettamente connessi ai temi dell'organizzazione e dell'attenzione alla persona del lavoratore.

Se, rispetto al welfare, si avverte nel patto l'esigenza di implementare gli strumenti già esistenti, con riguardo anche (ma non solo) al sostegno alla genitorialità, con riferimento alle prestazioni di lavoro svolte a distanza, il Governo intende, invece, definire nei contratti collettivi⁽⁴³⁾ una disciplina che «favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati», avendo cura, altresì, di conciliare le esigenze dei dipendenti, per migliorare al contempo i servizi e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata.

Si comprende allora come porre il personale al centro del più ampio processo di rinnovamento della macchina amministrativa, significhi non solo puntare sulle leve – comunque indispensabili – della formazione e della valorizzazione professionale, ma tener conto, altresì, delle esigenze della persona, anche (e soprattutto) al di fuori del contesto lavorativo, affinché il capitale umano possa rappresentare davvero il motore del cambiamento.

In proposito, tanto gli interventi normativi già richiamati, quanto le più recenti evoluzioni sul piano nazionale ed euro-unitario⁽⁴⁴⁾, collocano l'attenzione ai

⁽⁴²⁾ Si veda la direttiva sul lavoro agile n. 3/2017, emessa dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, disponibile sul portale del Dipartimento della funzione pubblica. Per una prima panoramica sul tema, cfr. A. SARTORI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, p. 471 ss.

⁽⁴³⁾ Il rimando alla contrattazione collettiva è coerente con la scelta dell'esecutivo di evitare un'iperregolamentazione legislativa dell'istituto, garantendo altresì una disciplina più prossima alle esigenze delle diverse funzioni pubbliche.

⁽⁴⁴⁾ Il riferimento è alla Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 105/2022.

bisogni del lavoratore all'interno della più ampia riflessione sulla conciliazione vita-lavoro ⁽⁴⁵⁾. Diventa, allora, indispensabile, nella prospettiva di un effettivo ripensamento del rapporto tra persona e lavoro, analizzare il significato dell'espressione, per comprendere poi quali bisogni il legislatore consideri meritevoli di tutela e quale genere di conciliazione intenda promuovere.

2. La conciliazione vita-lavoro: una prospettiva tradizionale

Se si prescinde dall'ambiguità di una formula che, nell'accostare i concetti di "vita" e di "lavoro", ne presuppone logicamente la contrapposizione - come se il secondo fosse un fatto distinto rispetto alla prima o, peggio, come se lavorare significasse "non vivere" ⁽⁴⁶⁾ - si osserva che, sul piano lessicale, l'espressione "conciliazione vita-lavoro" rappresenta la trasposizione nella lingua italiana di "*work-life balance*".

Si tratta di un costrutto sociale ⁽⁴⁷⁾ di matrice anglo-americana, apparso per la prima volta - seppur in termini parzialmente diversi ⁽⁴⁸⁾ - già in alcune ricerche d'oltreoceano degli anni Sessanta e Settanta ⁽⁴⁹⁾, ma che ha conosciuto particolare

⁽⁴⁵⁾ Tra le opere più recenti sul tema, v. R. ZUCARO, *Il diritto all'equilibrio vita-lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024.

⁽⁴⁶⁾ R. DEL PUNTA, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La IV Rivoluzione Industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, p. 225 ss. nel riferirsi alla conciliazione tra tempi di lavoro e di vita, chiarisce che sarebbe meglio parlare di tempi «di lavoro e di non-lavoro», aggiungendo che «dopo decenni spesi a enfatizzare la dimensione esistenziale e autorealizzativa del lavoro, esso sarà pur degno di far parte della vita...» (p. 232). A. R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT, 2020, 419, p. 3, parla di «parole che tanto vecchie non sono ma logorate dall'uso sì», rispetto alle quali non si coglie «lo stridore di un'espressione che sembra non considerare i tempi del lavoro come partecipi dei tempi della vita [...]».

⁽⁴⁷⁾ L'espressione "*social construct*" è utilizzata da S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *The Constraints of a 'Work-Life Balance' Approach: an International Perspective*, in [The International Journal of Human Resource Management - Issue 3: Work-life balance](#), 2007, Vol. 18, pp. 360-373, secondo cui: «*The work-life balance metaphor is a social construct located within a particular period of time and originating in a western context, but dilemmas relating to the management of paid work alongside other parts of life, especially family, have been the focus of research for several decades*».

⁽⁴⁸⁾ I primi studi in materia hanno ad oggetto solo la contrapposizione tra i domini del lavoro e della famiglia (cd. *work-family conflict*). Il tema della necessità di perseguire il bilanciamento tra i due emergerà solo nelle ricerche successive (*infra*).

⁽⁴⁹⁾ Si rinvia, in proposito, a J. H. GREENHAUS, N. BEUTELL, *Sources of Conflict Between Work and Family Roles*, in *Academy Of Management Review*, 1985, vol. 1, 1, pp. 76-88, i quali nel 1985 analizzano le origini del conflitto tra ruoli lavorativi e familiari, ricostruendo la letteratura prodotta in materia fino ad allora.

fortuna solo a partire dal 1990, negli studi che hanno approfondito gli effetti, sulla vita dei lavoratori, delle pressioni del modello di organizzazione del lavoro salariato e delle trasformazioni sociali ad esso correlate ⁽⁵⁰⁾.

Tra i fattori che hanno alimentato l'attenzione sul tema, assumono senza dubbio un ruolo determinante la crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro – prima “effetto collaterale” dell'impiego della popolazione maschile nei due conflitti mondiali, poi elemento strutturale del sistema –, la globalizzazione, la progressiva perdita di potere dei sindacati e, infine, l'avvento di tecnologie più sofisticate e di mutamenti organizzativi, che hanno condotto, tra l'altro, ad un'intensificazione dei ritmi e delle pressioni sul lavoro e ad una maggiore permeabilità tra le dimensioni di casa e ufficio ⁽⁵¹⁾. Il tema del bilanciamento vita-lavoro si afferma proprio in risposta a queste dinamiche e coglie il bisogno di evitare che il lavoro salariato invada la vita personale.

Il dibattito, sempre più ampio attorno alla questione, ha assunto, peraltro, nel tempo declinazioni differenti, riflettendo gli sviluppi e le trasformazioni del lavoro, nonché le diverse preoccupazioni ed esigenze sociali, economiche e dei contesti lavorativi ⁽⁵²⁾.

La storica mutevolezza dei bisogni considerati spiega per quale motivo la terminologia utilizzata per descrivere il fenomeno, lungi dall'essere consolidata, continui ad evolversi negli anni in risposta agli interessi emergenti, di volta in volta sintetizzati nei concetti di conciliazione, bilanciamento, equilibrio o in espressioni ulteriori, semanticamente non coincidenti, ma tutte volte a tracciare e ricomporre le dinamiche di incontro e scontro tra il tempo di lavoro e quello destinato agli altri aspetti della vita.

⁽⁵⁰⁾ Alcuni autori, peraltro, individuano ragioni ulteriori all'origine del precedente disinteresse della dottrina giuslavoristica verso il tema della conciliazione vita-lavoro. J. Conaghan lo attribuisce, ad esempio, alla “fedeltà” degli studiosi verso una particolare tradizione teorica, fondata sulla biforcazione del diritto del lavoro in due gruppi distinti – capitalisti e lavoratori – portatori di interessi contrastanti. Questa concezione determinava l'assorbimento delle questioni lavoro/famiglia all'interno di un modello di conflitto di classe combattuto solo sul luogo di lavoro, in cui le differenze tra lavoratori – incluse quelle di genere – venivano ampiamente ignorate. Cfr., sul punto, J. CONAGHAN, *Work, family and the discipline of labour law*, in J. CONAGHAN, K. RITTICH, *Labour law, work and family*, Oxford University Press, 2005, pp. 32-74, spec. pp. 41-42.

⁽⁵¹⁾ Si esprimono in questi termini M. LIM, J. MISRA, *Work/Life Balance*, in *Oxford Bibliographies Sociology*, 27 march 2019, p. 1.

⁽⁵²⁾ A partire dagli anni Novanta, si assiste anche al crescente coinvolgimento della politica e dell'opinione pubblica sul tema. Ne è la prova, nel contesto britannico, la pubblicazione nel 1998 del *white paper* della Camera dei Comuni *Fairness at Work*, che analizzava lo stato dell'arte in materia e proponeva una serie di interventi “*family friendly*” segnalando così l'intenzione del neo eletto governo laburista di ricollocare la conciliazione lavoro-famiglia al centro delle politiche occupazionali (cfr., in proposito, J. CONAGHAN, *op. cit.*, p. 40).

Emblematico, in questo senso, risulta il passaggio, nella letteratura angloamericana, dalle espressioni “*work-family*” e “*family friendly*”, per descrivere le politiche di conciliazione, a quella di “*work-life*”, antesignana del più recente “*work-life balance*”⁽⁵³⁾, cui negli ultimi anni si sono associate formule ulteriori, quali “*work-life articulation*”, “*work-life integration*”⁽⁵⁴⁾ o “armonizzazione” tra il lavoro salariato e la vita privata, nel segno anche della progressiva apertura ad un diverso modo di intendere il rapporto tra vita privata e vita professionale.

Numerosi risultano, in particolare, i tentativi definitivi realizzati dalla dottrina, specie americana, cui si riconosce il merito di aver dapprima ricostruito le origini del dibattito sulla conciliazione (a partire dal conflitto esistente tra i domini di vita e di lavoro, che la stessa si propone di ricomporre) e, in un secondo momento, di aver svelato i limiti dei relativi discorsi e delle politiche che ne sono scaturite.

Al netto delle differenze tra le concezioni affermatesi nel tempo, tutti gli studi più risalenti assumono per presupposta la naturale esistenza di due sfere – quelle del lavoro e della famiglia, divenute nel linguaggio corrente rispettivamente della vita professionale e della più ampia vita privata – tra loro ontologicamente separate e incompatibili⁽⁵⁵⁾, ancorché destinate a collidere solo occasionalmente (per esempio nel caso del lavoro femminile)⁽⁵⁶⁾.

Le stesse ricerche riconoscono, peraltro, come la storica distanza finisca poi per assottigliarsi a causa delle trasformazioni economiche e sociali già richiamate – *in primis* l’accesso al lavoro salariato delle persone prima dedite solo ad attività di cura familiare e domestica (*i. e.* le donne) –, che alterano la composizione del

⁽⁵³⁾ Circa il passaggio, intorno agli anni 2000, dal concetto di *work-family balance* a quello di *work-life balance*, cfr., *ex multis*, R. TRIFILETTI, *La conciliazione vita/lavoro, un genus ambiguo delle politiche sociali, in particolare nell’approccio dagli investimenti sociali*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 2, pp. 349–362, spec. p. 352.

⁽⁵⁴⁾ Entrambe le espressioni sono richiamate da S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, pp. 16-17 e sono da attribuirsi rispettivamente a R. CROMPTON, S. LEWIS e C. LYONETTE (*work-life articulation*) e a E. KOSSEK (*work-life integration*).

⁽⁵⁵⁾ V. FILÌ, *La professionalità per l’occupabilità in una lettura di genere*, in W. CHIAROMONTE, M. L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, Firenze University Press, 2024, vol. III, tomo I, p. 493 ss. evidenzia la diversa concentrazione di donne e di uomini in settori del mercato del lavoro o aree professionali (cd. “segregazione orizzontale”), descrivendola come il «frutto di tradizioni culturali che affondano le loro radici negli stereotipi di genere che identificano le attività «da uomini» e quelle «da donne», così da ricreare un dualismo nel mercato del lavoro che è parallelo e conforme a quello presente nella società e nella famiglia, impedendo alle persone di svolgere attività sintoniche con i propri talenti e conseguentemente rappresentando un freno alla liberazione delle migliori energie e sinergie nel mercato del lavoro» (p. 497).

⁽⁵⁶⁾ È questa quella che J. Conaghan descrive come la narrativa “ufficiale” della tarda convergenza tra le sfere di lavoro e famiglia, su cui si tornerà *infra* (§ 3). Sul punto, si rinvia intanto a J. CONAGHAN, *op. cit.*, p. 47.

mercato del lavoro ⁽⁵⁷⁾ e ridisegnano l'assetto dei rapporti sociali e familiari, determinando così il superamento dello storico modello “*male breadwinner - female homemaker*”, in favore di uno “*dual earner*” ⁽⁵⁸⁾.

Già nel 1985, alcune tra le prime riflessioni in materia, riprendendo le nozioni di conflitto di ruolo e inter-ruolo, elaborate negli anni Sessanta ⁽⁵⁹⁾, sostengono che un elemento dell'interfaccia lavoro/non lavoro sia il conflitto che una persona può sperimentare tra quello lavorativo e gli altri ruoli della vita. Il rapporto tra lavoro e famiglia si presenta, quindi, come un particolare tipo di conflitto inter-ruolo, in cui la persona del lavoratore, in virtù della sua partecipazione a dimensioni diverse, soggiace ad insiemi di pressioni tra loro antagoniste ed incompatibili ⁽⁶⁰⁾, che finiscono per generare in lui sensazioni di stress e di squilibrio tra i momenti di lavoro e non lavoro (cd. *work & non work imbalance* ⁽⁶¹⁾).

I primi tentativi di definizione del fenomeno, perciò, sulla scia di questa impostazione tradizionale, non hanno ancora ad oggetto il bilanciamento tra le

⁽⁵⁷⁾ Al mutamento della composizione della forza lavoro, sempre più eterogenea a partire dalla seconda metà del XX secolo, come una delle cause del crescente interesse verso il tema della conciliazione vita-lavoro, fanno riferimento A. M. PONZELLINI, E. RIVA, *op. cit.*, p. 84.

⁽⁵⁸⁾ Il tema è ripreso da F. STAMERRA, E. LACKOVA, S. LEGGERI, C. ALTILIO, M. TUROLDO, *La spesa pubblica per i figli: benefici economici vs servizi*, in E. ALES, G. CANAVESI (a cura di), *Sicurezza sociale e famiglia*, Seminari Previdenziali Maceratesi – 2023, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 108, secondo cui il superamento del modello *male breadwinner* in favore di uno *dual-earner*, in tempi più recenti, si lega anche alla diffusione del lavoro povero, «in quanto sempre più famiglie, superando gli schemi del passato che vedevano uno dei genitori – generalmente la madre – costretto a rinunciare alla propria attività lavorativa per occuparsi dei figli, sono sospinte verso un nuovo modello nel quale, stante la generale insufficienza dello schema monoreddituale, entrambi i genitori sono invece costretti a lavorare [...] al fine di integrare un reddito ormai insufficiente al sostentamento del nucleo».

⁽⁵⁹⁾ Cfr. R. L. KAHN e al., *Organizational stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Wiley, New York, 1964.

⁽⁶⁰⁾ Il conflitto lavoro-famiglia è, infatti, «*a form of interrole conflict in which the role pressures from the work and family domains are mutually incompatible in some respect*». Cfr., sul punto, J. H. GREENHAUS, N. BEUTELL, *op. cit.*, p. 77 ss., i quali propongono, altresì, un modello di conflitto lavoro-famiglia, articolato su tre variabili. In particolare, il conflitto può discendere dalla gestione del tempo (cd. *time-based conflict*) e variare in base alle caratteristiche del ruolo familiare o al numero di ore lavorate e al grado di flessibilità lavorativa. Una seconda forma (cd. *strain-based conflict*) ricorre quando lo stress in un ruolo intacca la *performance* del soggetto nell'altro, rendendo incompatibile la loro coesistenza. Infine (cd. *behavior-based conflict*), anche specifici modelli comportamentali richiesti da un ruolo (ad esempio dello stereotipo maschile, che esprime autosufficienza, stabilità emotiva e obiettività), possano essere incompatibili con le aspettative dell'altro (i figli potrebbero desiderare un genitore premuroso ed emotivo nelle interazioni con loro). L'incapacità della persona di modificare il proprio comportamento in base alle aspettative dei diversi ruoli, può generare un conflitto tra essi.

⁽⁶¹⁾ L'espressione è utilizzata da S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, p. 3.

esigenze emergenti dai diversi domini, ma si limitano ad indagare il momento precedente di ricognizione del conflitto che sorge tra loro.

Solo gli studi successivi, nel frattempo allargatisi al vecchio continente e sollecitati anche dal crescente interesse della politica verso il tema, iniziano a riflettere sulla necessità di conciliare i tempi e le esigenze delle due sfere - circondate ormai da confini sempre più evanescenti -, attraverso la promozione di apposite politiche, volte a contrastare gli effetti sociali deleteri di una “*long hours working culture*”⁽⁶²⁾.

Emergono così in parallelo nuovi e numerosi tentativi di definizione della conciliazione vita-lavoro. Alcuni, sulla scorta della prospettiva conflittuale delineata dagli studi precedenti, si limitano a sostenere la necessità di ridurre l’incompatibilità tra domini, cercando di trovare un equilibrio tra le richieste e le pressioni provenienti dal mondo del lavoro e dalle altre attività umane⁽⁶³⁾; altri, valorizzando i benefici che, in termini di qualità della vita, potrebbe generare un adeguato temperamento tra le sfere, aggiungono alla componente del conflitto quella della soddisfazione personale, che la conciliazione dovrebbe aiutare a massimizzare⁽⁶⁴⁾.

Negli anni più recenti, la materia è diventata, poi, oggetto di analisi negli studi organizzativi, che inseriscono le misure di *work-life balance* nel più ampio *genus* delle politiche di gestione delle risorse umane, ritenendole funzionali ad una «combinazione virtuosa tra i diversi mondi vitali; [...] in grado di generare, sia dal punto di vista affettivo che da quello strumentale, una fertilizzazione reciproca tra gli ambiti della vita quotidiana, famiglia e lavoro»⁽⁶⁵⁾. Se per il lavoratore

⁽⁶²⁾ Il riferimento è a J. CONAGHAN, *op. cit.*, p. 47 che, a proposito del progressivo interesse della politica inglese al tema, sostiene «*the related recognition at a policy level that some degree of reconciliation between work and family responsibilities is desirable [...] in light of the deleterious social effects of a ‘long hours’ working culture*».

⁽⁶³⁾ Di interesse è il tentativo definitorio di A. R. Tinti, secondo cui la conciliazione può essere intesa come «il progressivo avvicinamento a un insieme variabile di bisogni, sviluppatosi negli anni per approssimazioni successive e nel segno dell’incertezza, e consolidatosi però attorno ad alcuni punti fermi». L’idea di conciliazione fatta propria dal diritto del lavoro, secondo l’A., mette al centro la persona e il suo universo di relazione e coinvolge una pluralità di diritti e di destinatari diversi; presuppone l’esistenza di un conflitto che ruota attorno alla gestione del tempo (*in primis* di lavoro e di cura, innanzitutto genitoriale) e non è mai soltanto un affare privato, ma postula la partecipazione solidale di più soggetti e delle istituzioni e tende a orientare gli interventi nel senso della “riconciliazione” o “conciliazione condivisa”. Cfr., sul punto, A. R. TINTI, *op. cit.*, p. 8.

⁽⁶⁴⁾ Cfr., sul punto, M. LIM, J. MISRA, *op. cit.*, p. 1, le quali sostengono che secondo molti studi «*work-life balance requires balancing demands of both paid work and family responsibilities or maximizing satisfaction by minimizing conflict between paid work and family responsibilities*».

⁽⁶⁵⁾ Cfr., in proposito, A. M. PONZELLINI, E. RIVA, *op. cit.*, p. 85, secondo cui sono ricomprese in questa categoria le misure che insistono su quattro assi complementari: organizzazione del lavoro (flessibilità); retribuzione (bonus); servizi (di cura, *time saving*); cultura (formazione e informazione).

un'adeguata conciliazione tra tempi consente, dunque, di mantenere livelli di qualità della vita più elevati, il datore di lavoro vede nelle misure di *work-life balance* uno strumento capace di innalzare i livelli di produttività, riducendo al contempo il *turnover* di forza lavoro ⁽⁶⁶⁾.

2.1. Il quadro regolativo e le politiche di conciliazione

Se dal piano dottrinale si passa a quello normativo, si rileva l'assenza di una nozione unitaria di conciliazione vita-lavoro.

Qualche spunto, rispetto al profilo definitorio, può cogliersi sul piano sovranazionale, in virtù della maggiore sensibilità al tema del legislatore euro-unitario, che già dagli anni Ottanta aveva manifestato interesse per le politiche di conciliazione ⁽⁶⁷⁾, per poi renderle dieci anni dopo «parte integrante del capitolo sull'uguaglianza di genere» ⁽⁶⁸⁾, nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione.

La ferma volontà delle istituzioni europee di dare formale riconoscimento alle esigenze di conciliazione dei lavoratori, emerge, invero, a più riprese da diversi documenti ufficiali successivi ⁽⁶⁹⁾, tra cui la Risoluzione del Parlamento europeo

⁽⁶⁶⁾ La dinamica è efficacemente descritta da G. FALDETTA, *op. cit.*, p. 17, che riprende le evidenze di una ricerca della Work Foundation (UK, 2004), relative ai motivi di (in)soddisfazione nei contesti organizzativi, per sostenere come le politiche di conciliazione debbano incrementare il livello di qualità e soddisfazione della vita privata e del lavoro dei beneficiari.

⁽⁶⁷⁾ Pur riconoscendone il valore, c'è chi in dottrina riflette sull'effettività dell'azione europea di armonizzazione tra Stati delle politiche di conciliazione. Queste, invero, risultano strettamente connesse alle politiche familiari, che però sfuggono alla competenza dell'Unione, generando una contraddizione di sistema. Si rinvia, in proposito, a P. DONATI, *Ripensare la conciliazione famiglia-lavoro nell'ottica della sussidiarietà*, in G. FALDETTA, *Corporate family responsibility e work life balance*, FrancoAngeli, 2008, pp. 93-107, spec. p. 97.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. A. M. PONZELLINI, E. RIVA, *Work-life balance e performance aziendale nella prospettiva del Diversity Management*, in *Sociologia del lavoro*, 2014, 134, pp. 84-103, qui p. 88.

⁽⁶⁹⁾ A titolo esemplificativo, si pensi, già prima del 2016, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cd. Carta di Nizza), il cui art. 33, rubricato «Vita familiare e vita professionale», al § 2 - sulla scorta della precedente Carta Sociale europea - afferma che «Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni persona ha il diritto di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio». Cfr., sul punto, S. SCARPONI, «*Work life balance*» fra diritto UE e diritto interno, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2021, 156, p. 3.

Nel 2017, in occasione del vertice di Göteborg, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione proclamano, inoltre, il Pilastro europeo dei diritti sociali, che definisce 20 principi fondamentali per guidare gli Stati membri verso la costruzione di un'Europa sociale forte, equa ed inclusiva. Il principio n. 9, in particolare, rubricato «Equilibrio tra attività professionale e vita familiare», sancisce che «I genitori e le persone con responsabilità di assistenza hanno diritto a un congedo

del 2016, volta alla creazione di condizioni di lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e professionale. Qui si arriva a definire la conciliazione un «diritto fondamentale⁽⁷⁰⁾ di tutti», il cui esercizio deve essere assicurato «con misure che siano disponibili a ogni individuo» e non solo ai genitori o a chi fornisca assistenza⁽⁷¹⁾.

Prosegue questo percorso il più recente intervento in materia, rappresentato dalla direttiva (UE) 2019/1158 (trasposta nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 105/2022), la quale, pur non dettando una definizione vera e propria di «equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza», rimanda in ogni caso ad una conciliazione “aggettivata”, di cui sono chiari i soggetti destinatari e le esigenze conciliative, dal momento che è espressamente finalizzata alla condivisione delle responsabilità di cura tra uomini e donne e alla parità di genere in ambito lavorativo e familiare⁽⁷²⁾.

Sul piano nazionale, invece, gli interventi del legislatore succedutisi nel tempo, ancorché animati da una finalità conciliativa, non offrono una definizione del concetto, ma sembrano proporre una nozione in costante divenire, che, inizialmente

appropriato, modalità di lavoro flessibili e accesso a servizi di assistenza. Gli uomini e le donne hanno pari accesso ai congedi speciali al fine di adempiere le loro responsabilità di assistenza e sono incoraggiati a usufruirne in modo equilibrato». Sul pilastro europeo dei diritti sociali, v. M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Napoli, 2022 e *ivi*, sul tema della conciliazione vita-lavoro, C. ALESSI, *La direttiva 2019/1158/UE. Alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro*, p. 29 ss.

⁽⁷⁰⁾ Coerente con questa impostazione, è la dottrina che definisce la conciliazione vita-lavoro «l'esercizio combinato di diritti fondamentali quali la tutela della vita familiare, la protezione della donna lavoratrice e la garanzia della parità di trattamento tra sessi». Si rinvia, sul punto, a S. COSTANTINI, *Contrattazione collettiva nazionale e conciliazione fra lavoro e vita familiare: un rapporto difficile*, in *LD*, 2009, 1, pp. 121-141, qui p. 122.

⁽⁷¹⁾ Cfr., sul punto, la risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0338_IT.html. Nella sezione dedicata ai principi generali, si precisa, inoltre, che «la conciliazione tra vita professionale, vita privata e vita familiare è un concetto ampio che abbraccia tutte le politiche globali di natura legislativa e non legislativa, volte a promuovere un equilibrio adeguato e proporzionato tra i diversi aspetti della vita delle persone; [...] per conseguire un reale equilibrio tra vita professionale e vita privata sono necessarie politiche solide, trasversali, strutturali, coerenti e complete, che includano incentivi e misure efficienti per favorire la conciliazione tra il lavoro, la possibilità di dedicare tempo alla famiglia e agli amici e di prendersi cura dei familiari, il tempo libero e lo sviluppo personale» (punto 1).

⁽⁷²⁾ Cfr. sul punto, l'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 105/2022, che, come anticipato, recepisce le finalità della direttiva (UE) 2019/1158.

pragmatica e da riempire di contenuti differenti a seconda degli istituti disciplinati⁽⁷³⁾, diventa via via neutra e senza aggettivi⁽⁷⁴⁾.

Con riferimento agli strumenti in cui si traduce il dibattito sulla conciliazione, infatti, si assiste nel tempo all'introduzione di misure tra loro eterogenee, riconducibili, in via di prima approssimazione, alle due macro-categorie degli istituti di sospensione dal lavoro e di quelli di flessibilità in senso ampio⁽⁷⁵⁾.

Al primo gruppo possono ricondursi gli strumenti che consentono al lavoratore di astenersi temporaneamente dallo svolgimento della prestazione lavorativa, per far fronte ad esigenze personali, spesso legate alla famiglia e all'accudimento dei figli (*in primis* permessi e congedi⁽⁷⁶⁾).

Gli istituti di flessibilità, invece, incidendo sulle variabili dello spazio e del tempo in cui viene resa la prestazione lavorativa, sono pensati per offrire al lavoratore

⁽⁷³⁾ Secondo A. R. TINTI, *op. cit.*, p. 9, la definizione dei contenuti avviene, in particolare, attraverso due livelli di selettività: uno di ambito (che individua un tempo "altro", confliggente con quello di lavoro e che si intende far emergere) e uno di spessore (relativo a qualità e intensità con cui si persegue l'obiettivo, es. attribuendo diritti, fissando priorità a vantaggio di alcuni soggetti, incentivi, ecc.).

⁽⁷⁴⁾ *Ibidem*. Il riferimento è in questo caso ai limiti della disciplina sul lavoro agile, rispetto al quale A. R. TINTI, in senso critico, evidenzia come con la l. n. 81/2017 si assista al passaggio ad una funzione «meramente dichiarativa» della conciliazione - «come dire che il mezzo si presume in sé corrispondente allo scopo» -, in cui è sancita la centralità della finalità conciliativa, senza fornire alcuna definizione e/o correlazione con l'altro obiettivo della competitività e senza che vengano individuate specifiche esigenze conciliative, indicati i destinatari privilegiati o i bisogni ritenuti più rilevanti.

⁽⁷⁵⁾ Sono queste le due aree principali esaminate da I. SENATORI, *La «nuova» conciliazione vita-lavoro e la contrattazione collettiva: una sfida che si ripete*, in *RGL*, 2022, 4, pp. 596-611. Secondo un'ulteriore classificazione, gli interventi legati alla cura della prole sono riconducibili a due tipologie principali di benefici: la prima «costituita dai trasferimenti monetari – diretti e indiretti – nella forma di sussidi ovvero di agevolazioni fiscali, aventi la funzione di aumentare le disponibilità economiche dei nuclei beneficiari (*cash*); la seconda, invece, nella quale si possono ricomprendere i servizi erogati direttamente ai beneficiari (*inkind*)». Per un approfondimento sulla questione, cfr. F. STAMERRA, E. LACKOVA, S. LEGGERI, C. ALTILIO, M. TUROLDO, *op.cit.*, p. 110 ss.

⁽⁷⁶⁾ Rispetto, ad esempio, ai congedi a sostegno della genitorialità, la materia, già regolata dalla l. n. 53/2000, è stata poi a più riprese modificata, dal d.lgs. n. 151/2001 (Testo unico delle disposizioni a sostegno della maternità e della paternità), nonché, fra gli altri, dal d.lgs. n. 80/2015 e da ultimo dal richiamato d.lgs. n. 105/2022, che aggiunge ai congedi di maternità, parentale e a quello di paternità (che ora diventa "alternativo") già esistenti, un "congedo obbligatorio di paternità" della durata di 10 giorni, non frazionabili e da utilizzare nei due mesi precedenti la data presunta del parto ed entro i cinque mesi successivi. Per un'analisi critica generale del tema, cfr. L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2004; E. ALES, *Maternità e congedi parentali*, in *Enc. dir. – Annali*, vol. IX, Giuffrè, 2016, p. 531 ss. Per una ricostruzione del variegato panorama dei congedi, come risultante all'esito delle recenti modifiche legislative, si veda L. CALAFÀ, *I congedi dei genitori dopo la trasposizione della direttiva 2019/1158*, in *Quaderno DLM*, 2022, 14, p. 13 ss., nonché M. VITALETTI, *Equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Il decreto legislativo di attuazione della direttiva n. 2019/1158*, in *RGL*, 2022, 3, p. 563 ss.

maggiori possibilità di organizzare la propria attività in autonomia, sul presupposto che un'efficace equilibrio tra vita professionale e privata possa essere perseguito (anche) a partire da una libera organizzazione del tempo e dello spazio di lavoro⁽⁷⁷⁾.

Con riferimento alla dimensione spaziale, è senz'altro possibile ricondurre a questa categoria il telelavoro, dal momento che implica lo svolgimento della prestazione lavorativa in una postazione fissa, situata al di fuori dei locali aziendali⁽⁷⁸⁾; con riguardo al piano temporale, meritano, invece, di essere segnalati il lavoro a tempo parziale (d.lgs. n. 81/2015, artt. 4-12), ma anche istituti come la banca delle ore⁽⁷⁹⁾ o il cd. *job sharing*⁽⁸⁰⁾, nonché la previsione di meccanismi di flessibilità oraria, tanto rispetto ai tempi di inizio e fine della prestazione lavorativa (cd. flessibilità in

⁽⁷⁷⁾ Esistono, per la verità, anche ulteriori criteri di classificazione delle misure di conciliazione vita-lavoro. Ad esempio, C. BOMBELLI, *Il lavoro e la vita: alla ricerca di un nuovo punto di incontro*, in *Sviluppo & Organizzazione*, 2003, 199, p. 69 ss., ponendo l'accento sulle categorie di prestazioni, distingue tra articolazioni temporali (ad es. flessibilità oraria, banca delle ore, *part time*, *job sharing*, congedi), articolazioni spaziali (telelavoro) e servizi (asilo nido, colonie estive, ludoteche, *nursery*). Una seconda classificazione, ad opera di A. M. PONZELLINI, A. TEMPIA, *Quando il lavoro è amico. Aziende e famiglie: un incontro possibile*, Edizioni Lavoro, 2003, invece, distingue tra tipologie di misure e tipologie di benefici. Le prime si articolano, a loro volta, in 1) orario e telelavoro, 2) servizi aziendali (come asili nido, scuole materne, *baby-sitting*, centri estivi, ecc.), 3) indennità e benefit (integrazione della maternità e del congedo parentale, indennità varie riconosciute alla famiglia, borse di studio, prestiti, ecc.) e 4) supporti alla carriera (aggiornamento al rientro da un congedo, mantenimento di posizione e di qualifica professionale, supporti per la presenza di donne con famiglia in alte qualifiche). Tra le tipologie di benefici sono inclusi, invece, la facilitazione nella conciliazione dei tempi, l'alleggerimento degli impegni di cura, la salvaguardia delle pari opportunità nella carriera e il beneficio economico.

⁽⁷⁸⁾ Per il settore pubblico, l'istituto è regolato nel nostro ordinamento dalla l. n. 191/1998 e dal d.P.R. n. 70/1998, emanato in attuazione della stessa (*infra* Capitolo III).

⁽⁷⁹⁾ Si tratta di uno strumento contrattuale per la gestione flessibile dell'orario di lavoro. Il CCNL Funzioni Centrali per il triennio 2016-2018, ad esempio, lo introduce all'art. 27, prevedendo la creazione, presso ciascuna amministrazione, di un conto individuale per ogni lavoratore, in cui far confluire le prestazioni di lavoro straordinario o supplementare (debitamente autorizzate, entro un limite complessivo annuo individuale stabilito in sede di contrattazione integrativa), da utilizzare entro l'anno successivo a quello di maturazione. Le ore accantonate, su richiesta del lavoratore, «possono essere retribuite oppure fruito come riposi compensativi ad ore o in modo cumulato per la durata di una giornata lavorativa, per le proprie necessità personali e familiari».

⁽⁸⁰⁾ L'istituto, è stato introdotto dal d.lgs. n. 276/2003 (cd. Legge Biagi) e poi abrogato con il d.lgs. n. 81/2015. Si parlava allora di "contratto di lavoro a prestazioni ripartite", in forza del quale due lavoratori assumevano in solido l'adempimento della stessa prestazione, della quale rispondevano personalmente e per l'intero di fronte al datore di lavoro. Il vantaggio era altresì rappresentato dalla circostanza che i prestatori potevano in qualsiasi momento determinare sostituzioni tra loro e modificare l'orario di lavoro.

entrata e in uscita), quanto in ordine alla sua collocazione temporale nell'arco della giornata ⁽⁸¹⁾.

Un discorso parzialmente diverso attiene, invece, al lavoro agile (*infra*), regolato dalla l. n. 81/2017 (artt. 18-24), così come innovata per effetto del d.lgs. n. 105/2022, il quale, nel prevedere che la prestazione lavorativa sia resa in parte all'interno e in parte all'esterno dei locali aziendali, senza particolari vincoli di orario o di luogo di lavoro ⁽⁸²⁾, combina le due dimensioni della flessibilità spaziale e temporale, al fine di «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro».

3. I limiti dell'impostazione tradizionale e delle politiche conciliative

L'impostazione teorica sulla conciliazione vita-lavoro delineata nelle pagine precedenti e i presupposti ad essa sottesi, peraltro, sono stati messi in discussione e destrutturati dalla dottrina nel corso del tempo.

Diversi studi evidenziano, in particolare, come i discorsi sviluppatasi attorno al tema tendano ad ipersemplicizzare le questioni legate al contemperamento tra tempi di vita e di lavoro, finendo per limitare le possibili soluzioni alle criticità via via emergenti ⁽⁸³⁾. Le ricerche non dubitano che il dibattito sia sorto in risposta alle evoluzioni del

⁽⁸¹⁾ A questo proposito, dalla direttiva (UE) 2019/1158, emerge la volontà del legislatore europeo di ridefinire il rapporto tra tempi di vita e tempi di lavoro in modo che i genitori e i prestatori di assistenza possano «adeguare il calendario di lavoro alle proprie esigenze e preferenze personali» (considerando 34). Da questo punto di vista, l'attuazione della direttiva nel nostro ordinamento, attraverso il d.lgs. n. 105/2022, è minima. Limitandosi a modificare il sistema di accesso al lavoro agile e al *part-time*, non considera «il diritto alla flessibilità dell'orario, di cui all'art. 9 della direttiva, come diritto a una diversa articolazione dell'orario di lavoro in funzione di conciliazione». Cfr., sul punto e per i limiti dell'impostazione attuale, C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2022, 14, pp. 85-102, qui p. 87.

⁽⁸²⁾ Con il limite, peraltro, della sola durata massima dell'orario giornaliero e settimanale, derivante dalla legge e dalla contrattazione collettiva (art. 18, l. n. 81/2017).

⁽⁸³⁾ Condivisibile è l'idea – tutta wittgensteiniana – per cui le parole utilizzate concorrono a plasmare la realtà e i suoi confini, efficacemente espressa da S. Lewis, R. Gambles, R. Rapoport, quando affermano che «*a critique of work life balance discourses is important because language constrains questions asked and solutions sought*» (“una critica dei discorsi sull'equilibrio tra vita e lavoro è importante perché il linguaggio limita le domande poste e le soluzioni ricercate”). In questo senso «*It can set a linguistic/conceptual trap (Nicolini and Mezner, 1995) which limits wider comprehension of the phenomenon and particularly the origins of the issues, obscuring the potential to open up new visions or alternative futures*» (“Esso può creare una trappola linguistica/concezionale [...] che limita una comprensione più ampia del fenomeno e in particolare delle origini dei problemi, oscurando il potenziale di aprire nuove visioni o futuri alternativi”). Cfr., sul punto, S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, pp. 3-4.

mondo del lavoro e alle crescenti pressioni sperimentate dai lavoratori, ma ritengono sia miope rispetto ai problemi sistemici indotti da tali trasformazioni. Secondo questa impostazione, in particolare, i discorsi sul tema si fonderebbero su alcuni presupposti errati, in grado a loro volta di dare vita a misure di *work-life balance* inefficaci - perché pensate per apporre soluzioni tampone a deficit strutturali - e incapaci di incidere davvero sugli effettivi problemi alla base delle esigenze dei lavoratori.

La riflessione che si intende stimolare nelle pagine che seguono, pertanto, muove dai limiti della retorica tradizionale sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata (e delle politiche che ha generato), al fine di sollecitarne il superamento, resosi ormai indispensabile alla luce delle trasformazioni della società e del mondo del lavoro salariato.

Gli studi sul tema si soffermano, in proposito, sull'esistenza di due discorsi, diversi ma per certi versi sovrapponibili.

Il primo, sul cd. "*personal control of time*", si concentra sulla difficoltà, avvertita in particolare dai professionisti – sia donne che uomini – impiegati nella cd. *knowledge economy*, di trovare tempo per la vita privata, per via della natura assorbente di molte forme di lavoro contemporaneo. Il secondo, relativo alla cd. "*workplace flexibility*", facendo leva sulla dimensione organizzativa e sulle forme di flessibilità regolate negli accordi aziendali, individua nel bilanciamento una "caratteristica" dei luoghi di lavoro, data dall'esistenza – ma non necessariamente dalla successiva implementazione – di misure conciliative o dalla percezione dei dipendenti di ricevere supporto dall'azienda, articolato in termini di politiche disponibili ⁽⁸⁴⁾.

I due discorsi descritti permettono di cogliere uno dei presupposti fallaci alla base dell'impostazione tradizionale, che individua nella conciliazione una "decisione" del lavoratore. Sia in un caso che nell'altro, infatti, la retorica impiegata, concentrandosi sulla scelta e sulla responsabilità – del singolo o qualche volta familiare – di ottenere il giusto equilibrio tra lavoro e vita privata, esalta la dimensione individuale e oscura il bisogno di cambiamenti organizzativi o socio-economici più ampi ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸⁴⁾ Le Autrici, in proposito, richiamano altri studi, come quelli di Bloom, Kretschmer e Van Reenen (2006) che, nel descrivere le aziende, parlano di «*firms with good WLB and a poor or strong WLB strategy*».

⁽⁸⁵⁾ Anche J. CONAGHAN, *op. cit.*, p. 52, parla di una "*rhetoric of choice*" che permea i discorsi sulla conciliazione e pone, ad esempio, l'impegno delle donne in un lavoro *part-time* come una questione di stile di vita, che discende dalla loro volontà di avere figli. L'utilizzo del linguaggio della scelta serve così a mascherare i limiti strutturali in cui la stessa è esercitata, agevolando l'uscita del genere dal panorama analitico. Sui rischi insiti nell'intendere la ricerca di un equilibrio tra i tempi come una questione relegata alle scelte individuali dei soggetti, si veda, nella riflessione giuslavoristica

Il discorso sul *personal control of time*, ad esempio, implica la scelta personale tra lavorare più a lungo e più duramente e accordare priorità ad altri aspetti della vita, scaricando di conseguenza sul prestatore di lavoro la responsabilità di raggiungere il bilanciamento tra le esigenze e le pressioni provenienti dalle due sfere, senza che rilevino i limiti pratici, strutturali e culturali del contesto in cui lo stesso opera. Analogamente, il secondo discorso sulla flessibilità, nonostante la maggiore attenzione all'ambiente di lavoro, pone comunque il bilanciamento come una scelta per coloro che hanno impegni extra-lavorativi (*in primis* familiari) e trascura i fattori esterni.

Inoltre, in linea con questa impostazione, spesso si assume che le misure di conciliazione, nel più ampio *genus* delle politiche di gestione delle risorse umane, siano di per sé sufficienti a garantire flessibilità e facilitare la “scelta”, risolvendo così le difficoltà dei lavoratori senza il bisogno di ricorrere a cambiamenti strutturali. L'assunto trascura però come ogni decisione sia inevitabilmente incorporata nel contesto – sociale *in primis* – in cui è assunta e che perciò, quand'anche per raggiungere il bilanciamento fosse davvero sufficiente una mera “scelta” del lavoratore, comunque questa non dipenderebbe solo dalla sua volontà e non sarebbe scevra da condizionamenti, dovendo invece fare i conti, tra l'altro, con la cultura aziendale, il genere del lavoratore interessato, la natura mutevole del lavoro e le strategie manageriali spesso a doppio taglio (si pensi, fra gli altri, agli approcci cd. di “*high commitment*”⁽⁸⁶⁾, in cui al maggiore coinvolgimento e alla soddisfazione lavorativa può affiancarsi la tendenza a normalizzare richieste e pressioni sempre crescenti e ad interiorizzare il bisogno di lavorare di più per migliorare le prestazioni).

In questo contesto, è frequente che i datori di lavoro introducano politiche di *work-life balance*, per consentire a coloro che non riescono a conformarsi al modello del “lavoratore ideale”⁽⁸⁷⁾ e ad un orario vasto e inflessibile, di riuscire a lavorare, senza peraltro la reale volontà di mettere in discussione le convinzioni su come il lavoro debba essere condotto o sull'inevitabilità di ritmi sempre più sfidanti. Si comprende, quindi, come il discorso sulla conciliazione come scelta, lungi dal

italiana, M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁽⁸⁶⁾ In proposito, le Autrici chiariscono che «*These approaches involve practices that can be experienced very positively, contributing to job satisfaction and also potentially enhancing opportunities for harmonising paid work and other parts of life. However many are also double edged. They can increase demands and intensity of work, by encouraging and manipulating employees to put in extra 'discretionary' or voluntary effort and to internalise the need to work harder to improve performance, which, in turn, reinforces the sense of personal responsibility and choice*». Cfr., sul punto, S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, p. 12.

⁽⁸⁷⁾ La questione sarà trattata più diffusamente *infra*. Con l'espressione si fa riferimento comunque al lavoratore in grado di dare priorità al lavoro salariato rispetto a tutte le altre attività della vita.

puntare ad un effettivo contemperamento tra tempi di lavoro e altri tempi della vita, venga spesso impiegato quale espediente retorico per giustificare e incoraggiare l'accettazione di procedure che inducono i dipendenti a lavorare di più anziché di meno, lasciando inalterati problemi strutturali più profondi ⁽⁸⁸⁾.

Strettamente connesso al primo, risulta, poi, il secondo presupposto su cui si fonda il dibattito, che assume la conciliazione vita-lavoro come un fenomeno culturalmente neutro.

In proposito, come anticipato (§ 2), la riflessione sul tema è sorta negli USA e nel Regno Unito a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, per raggiungere rapidamente gli altri Paesi di lingua anglofona e poi il continente europeo e il resto del mondo. L'ampia diffusione del dibattito su scala globale, tuttavia, ha portato ad oscurarne le origini storiche e a pensare che i problemi della tradizione occidentale fossero comuni a tutto il mondo e le soluzioni apprestate pertanto riproducibili e valide in qualunque contesto.

Così, però, non è. Le ricerche, realizzate in numerosi Stati anche in via di sviluppo ⁽⁸⁹⁾, caratterizzati a loro volta da sistemi di tradizioni e valori profondamente diversi da quelli occidentali (es. India), evidenziano al contrario come i discorsi sulla conciliazione, pur permeando anche altri contesti geografici, non siano in grado di affrontare in modo efficace la tensione e il conflitto avvertiti in quei Paesi, perché ignorano – e anzi oscurano – le più importanti sfide culturali, sociali ed economiche che le società stanno attraversando per effetto, tra l'altro, della globalizzazione e dell'avvento della *New Economy* ⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁸⁾ Il tema era già stato affrontato da S. Lewis in uno studio di qualche anno prima, cui la stessa rinvia: S. LEWIS, *The Integration of Paid Work and the Rest of Life: Is post-industrial work the new leisure?* in *Leisure Studies*, 2003, 22(4), pp. 343-355.

⁽⁸⁹⁾ Consapevoli dell'importanza di osservare il fenomeno in una prospettiva internazionale, le Autrici analizzano la condizione di 7 Paesi (India, Giappone, Sud Africa, USA, Netherlands, Norvegia e UK), per considerare storie e approcci diversi ai problemi vita-lavoro e territori in stadi diversi dello sviluppo economico.

⁽⁹⁰⁾ L'India, in particolare, avverte la tensione tra l'assorbire i vantaggi e gli aspetti positivi della cultura occidentale e al tempo stesso conservare la propria identità culturale e l'eredità di tradizioni e credenze che si percepiscono in conflitto con i valori occidentali. Dalle interviste condotte con alcuni professionisti indiani, emerge come «*The change has been positive from the consumer point of view, the customer point of view, because you have now more choices, more competition, prices rather than increasing have gone down [...] but all this on the reverse side has caused an imbalance in the personal life; [...] our value system [is] being eroded, so it's not just economic development, there is a need to hold on to the values which are fast disappearing*» (“Il cambiamento è stato positivo dal punto di vista del consumatore, dal punto di vista del cliente, perché ora si hanno più scelte, più concorrenza, i prezzi invece di aumentare sono scesi [...] ma tutto questo, sul lato opposto, ha causato uno squilibrio nella vita personale; [...] il nostro sistema di valori si sta erodendo, quindi non si tratta solo di sviluppo economico, c'è bisogno di aggrapparsi ai valori che stanno rapidamente scomparendo.”). Circa l'inadeguatezza del linguaggio utilizzato rispetto al conflitto che vive il Paese, le A. affermano che «*The WLB terminology that has infiltrated from the*

Il terzo – senza dubbio più contestato – assunto alla base dei discorsi sulla conciliazione vita-lavoro è quello della neutralità di genere.

Si sostiene, in proposito, che, nel passaggio dall'espressione *work-family (conflict)* – caratteristica delle prime ricerche sul tema – a quella di *work-life balance*, il linguaggio sia stato reso nel tempo “*gender neutral*” per sfidare gli assunti sulle sfere separate della famiglia e del lavoro salariato ⁽⁹¹⁾, a loro volta fondati sulla considerazione quasi ovvia – ancorché tacita – che la prima fosse ad esclusivo appannaggio delle donne e la seconda degli uomini. Tuttavia, non solo di per sé il linguaggio utilizzato, in assenza di cambiamenti sistemici, non è sufficiente a trasformare la realtà circostante, ma, ancora una volta, l'asserita neutralità di genere, oscurando le prassi esacerbatesi in molti contesti lavorativi contemporanei e la necessità di interventi mirati per il loro superamento, finisce di fatto per rafforzare e riprodurre le stesse disuguaglianze tra uomo e donna.

Se è vero, infatti, che il problema della conciliazione interessa in astratto entrambi i generi, è altrettanto vero che, nel contesto della crescente pervasività del lavoro salariato, lo stesso continua ad essere vissuto in misura diversa da donne e uomini, con le prime che sperimentano maggiori difficoltà a gestire i vari ambiti della vita ⁽⁹²⁾. La ragione principale di questo scarto risiede storicamente nel più stretto legame femminile con la cura della famiglia e le responsabilità domestiche, a sua volta epifania di un “ordine di genere” ⁽⁹³⁾ ancora difficile da scardinare, nonostante la sempre crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro ⁽⁹⁴⁾.

West has failed to address the nature of current conflict and tension that is being felt in India. [...] globalisation challenges diverse traditions and tends to perpetuate assumptions that westernisation, choice and consumerism are universal goals to be achieved in homogenous ways» (“La terminologia WLB che si è infiltrata dall'Occidente non è riuscita ad affrontare la natura del conflitto e della tensione attuali che si stanno vivendo in India. [...] la globalizzazione mette in discussione tradizioni diverse e tende a perpetuare l'assunto che l'occidentalizzazione, la scelta e il consumismo siano obiettivi universali da raggiungere in modi omogenei”). Cfr., sul punto, S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁽⁹¹⁾ Si rinvia, in proposito, a quanto osservato nel § 2.

⁽⁹²⁾ Si rinvia, *ex multis*, a J. GREENHAUS, N. BEUTELL, *op. cit.*, pp. 80-81, i quali richiamano numerosi studi interessanti (ancorché risalenti) sui maggiori livelli di conflittualità (e quindi di difficoltà di gestione) tra domini, nelle persone coniugate e con figli e nelle donne, anche impiegate con lavoro a tempo parziale.

⁽⁹³⁾ Di “*gender order*” parlano S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, p. 7, le quali, a loro volta, richiamano lo studio di R. W. CONNELL, *Gender and Power*, 1987, Cambridge, Polity Press.

⁽⁹⁴⁾ E. ALES, *Maternità e congedi parentali*, *op. cit.*, p. 531 mostra come tale “ordine di genere” sia ravvisabile, per certi versi, anche nella Costituzione. Si osserva, infatti, in proposito, una «dissonanza» tra l'art. 37, comma 2 Cost. ed il programma costituzionale nel suo insieme: se quest'ultimo si fonda, invero, tra gli altri, sul principio di eguaglianza tra uomo e donna, l'art. 37, comma 2, secondo periodo «impone condizioni di lavoro che garantiscano alla sola donna lavoratrice l'adempimento di una presunta essenziale funzione familiare, rendendo, così, la famiglia

L'adibizione pressoché esclusiva della donna al dominio della famiglia finisce, inoltre, per incidere sulla sua libertà di gestione del tempo - riducendo gli spazi da dedicare non solo all'ufficio ma anche ai momenti che vadano oltre il ruolo di moglie e madre - e sulle opportunità di impegnarsi e di fare carriera nel lavoro salariato ⁽⁹⁵⁾. Si comprende allora come il dibattito sulla conciliazione, nonostante il linguaggio utilizzato e l'asserita inclusività e neutralità di genere, continui ad essere spesso concepito e affrontato come una questione esclusivamente femminile.

3.1. La destrutturazione della contrapposizione tra vita privata e vita professionale

Accanto alle critiche descritte, c'è, poi, un diverso filone dottrinale che non si limita a contestare i presupposti del linguaggio utilizzato, ma investe in radice (e destruttura) l'essenza stessa della conciliazione, rappresentata dalla asserita naturale esistenza delle note sfere del lavoro e della famiglia, ontologicamente separate – poiché caratterizzate da funzioni sociali ed esigenze tra loro incompatibili – e che le politiche di *work-life balance* sono chiamate a contemperare.

Meritano, in proposito, di essere richiamati due orientamenti, tra loro differenti ma per certi versi compatibili.

Il primo, più recente, focalizzando l'attenzione su alcuni momenti storici nevralgici, ripercorre l'evoluzione della separazione tra domini nel continente americano, per dimostrare come la stessa, lungi dall'essere eterna ed inevitabile, sia in realtà figlia delle trasformazioni del mercato e della rivoluzione industriale ⁽⁹⁶⁾. Tre risultano, in proposito, le tappe storiche determinanti per la costruzione dell'attuale assetto di rapporti tra le sfere: la Rivoluzione Industriale, quale momento in cui per la prima volta lavoro e casa diventano due concetti separati e legati alle differenze di genere; l'avvento del “*white-collar office*” che trasforma le modalità di organizzazione del lavoro e introduce un modello di lavoratore ideale (declinato anche in termini di genere); la Seconda Guerra Mondiale e il dopoguerra, che consolidano la

un ghetto nel quale rinchiuderla, invece di una comunità ispirata al principio di condivisione paritaria del lavoro di cura tra tutti i suoi componenti».

⁽⁹⁵⁾ Diversi studi evidenziano in proposito anche come l'ordine di genere prevalente limiti la misura in cui gli uomini sono in grado di modificare l'allocazione delle loro attività quotidiane diventando più coinvolti con i ruoli domestici e di cura. Cfr. S. LEWIS, R. GAMBLES, R. RAPOPORT, *op. cit.*, p. 8.

⁽⁹⁶⁾ Il riferimento è, in particolare, al contributo di A. R. DAVIES e B. D. FRINK, *The Origins of the Ideal Worker: The Separation of Work and Home in the United States From the Market Revolution to 1950*, in *Work and Occupations*, 41(1), pp. 18–39.

distinzione culturale tra casa e lavoro, anche per il tramite della cultura di massa dell'epoca.

Secondo questa concezione, in particolare, nell'America pre-mercato delle origini, quelle del lavoro e della famiglia non erano categorie concettuali separate, dal momento che la maggior parte dell'attività lavorativa veniva svolta nel contesto familiare ⁽⁹⁷⁾ e i compiti femminili - sia di accudimento della prole che di gestione e cura della casa - concorrevano al funzionamento della più complessa economia domestica.

Con l'avvento della rivoluzione del mercato prima - che ridefinisce il lavoro in termini di attività "produttiva" ⁽⁹⁸⁾, circoscrivendolo all'insieme dei soli compiti in grado di generare un guadagno economico - e di quella industriale dopo - che, a sua volta, introduce nuove forme di organizzazione e misurazione del lavoro su base temporale -, le faccende domestiche cominciano ad apparire mera espressione dell'amore di una madre per la sua famiglia e perdono di fatto il precedente *status* di lavoro. Si vanno, dunque, affermando, in parallelo, una divisione del lavoro basata sul genere e una compartimentalizzazione del tempo del singolo lavoratore, la cui partecipazione alle faccende familiari viene ridotta così all'orario di non lavoro.

Queste divisioni si accentuano alle soglie del Novecento e si consolidano a partire dalla seconda metà del secolo. Con l'avvento del lavoro d'ufficio, infatti, anche il tempo della fabbrica, le norme sul luogo di lavoro e la misurazione della produttività cambiano, adattandosi ad un nuovo paradigma, quello di un "*middle-class ethos of workplace professionalism*". La riorganizzazione del lavoro impiegatizio esalta le gerarchie di genere aziendali, contribuendo a definire il lavoratore ideale, quale uomo completamente devoto al suo datore di lavoro e la cui fedeltà è premiata dalle promozioni ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁷⁾ Ne rappresenta una conferma la circostanza che i dipendenti in origine vivessero con il datore di lavoro, quale parte integrante di una ampia formazione sociale. A. R. DAVIES e B. D. FRINK, *op. cit.*, p. 22, parlano in proposito di una "*hierarchical, patriarchal family structure*".

⁽⁹⁸⁾ Da intendersi come parte del processo produttivo e che a sua volta si contrappone al lavoro di cura nel contesto familiare, via via percepito come improduttivo. Circa l'inutilità oggi di questa distinzione e la necessità di indagare il lavoro per ciò che rappresenta per la persona, l'economia e la società, si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Il problema del lavoro senza mercato e il lavoro senza valore di mercato: dover essere giuridico e nuova ontologia del lavoro*, in *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, parte 2, p. 152 ss., spec. p. 181.

⁽⁹⁹⁾ In particolare, l'idea è che il lavoratore ideale sia «*one who is devoted single-mindedly to good of the employers, and is not subject to personal distractions from family or other responsibilities. [...]*» ("uno che è devoto in modo esclusivo al bene dei datori di lavoro, e non è soggetto a distrazioni personali provenienti dalla famiglia o da altre responsabilità"). Emerge così anche «*a revised notion of masculinity [...] with the ideal worker*», dal momento che la virilità non si basa più sull'indipendenza economica, come nel XIX secolo, essendo ora strettamente legata alla continua

È in queste trasformazioni che si radica la separazione tra le sfere, che risulta, pertanto, in questo modo tutt'altro che naturale.

A questo orientamento, se ne affianca poi un altro, ancora più dirompente, secondo il quale, accanto alla narrativa "ufficiale" della tarda convergenza tra le sfere ⁽¹⁰⁰⁾, esisterebbe tra loro un'altra storia "ufficiosa" di interdipendenza di lungo corso e di rafforzamento reciproco.

La relazione tra lavoro e famiglia, in questa prospettiva, lungi dall'essere sorta - come sostiene l'impostazione teorica tradizionale - solo con la crisi del modello "*male breadwinner - female homemaker*" e il declino dello stato sociale, è sempre esistita e trova in queste trasformazioni soltanto una prima manifestazione ufficiale. Due gli aspetti più innovativi di questa dottrina.

Il primo è che la forma che il lavoro ha assunto fino ad oggi risulta il prodotto di una specifica concezione della famiglia e della allocazione sociale delle attività all'interno delle due sfere, che a sua volta si fonda sull'interdipendenza e l'adattamento reciproco tra attività produttive e riproduttive ⁽¹⁰¹⁾. In sostanza, perché i lavoratori possano essere liberi di impegnarsi nel lavoro salariato (cd. attività produttive) in modo esclusivo, occorre che gli altri bisogni sociali essenziali, in particolare quelli associati alla riproduzione del lavoro a breve e lungo termine (cd. attività riproduttive), continuino ad essere soddisfatti.

In questo senso, la divisione lavoro-famiglia, ben lontana dall'essere naturale o universale caratteristica dell'ordine sociale, emerge come specifica espressione di questo adattamento. Anzi, se si riconosce questa relazione funzionale, le due sfere non possono più essere poste come distinte e la loro apparenza come tali si rivela il prodotto del modo in cui il lavoro è organizzato e dei meccanismi e delle istituzioni - inclusa la legge - che sostengono e alimentano questo assetto organizzativo ⁽¹⁰²⁾.

promozione del lavoro. Cfr., sul punto, A. R. DAVIES e B. D. FRINK, *op. cit.*, pp. 20-25-27. Nel contesto italiano, la questione è richiamata anche da P. CAMPANELLA, *Clauseole generali e obblighi del prestatore di lavoro*, Atti delle giornate di studio AIDLSS Roma, 29-30 maggio 2014, p. 58, la quale parla, in proposito, di "lavoratore modello", inteso quale «leale collaboratore dell'imprenditore, tutto proteso a garantire la proficuità del lavoro e ad evitare qualsiasi contegno pregiudizievole dell'interesse all'effettiva attuazione della prestazione».

⁽¹⁰⁰⁾ Di narrativa "ufficiale" e "ufficiosa" parla J. Conaghan. In linea con la prima classica, già descritta nel § 2, le sfere ontologicamente separate hanno trovato solo di recente convergenza come conseguenza dei problemi generati dalla crescente partecipazione al mondo del lavoro salariato di persone con responsabilità di cura. «*Prior to these developments, the two spheres are commonly understood to have operated autonomously: they served different social functions, met different human needs, and involved the pursuit of different kinds of activities*». Si rinvia, in proposito, a J. CONAGHAN, *op. cit.*, p. 47.

⁽¹⁰¹⁾ Intendendo, con tale ultima espressione, l'insieme di attività indispensabili alla riproduzione e conservazione della forza lavoro.

⁽¹⁰²⁾ Si esprime in questi termini sempre J. CONAGHAN, *op. cit.*, p. 49.

Il secondo profilo, strettamente connesso al primo, è che il diritto del lavoro è in radice condizionato dal genere, dal momento che proprio l'allocazione delle attività tra uomini e donne, specie nel contesto familiare, è servita come meccanismo chiave per consentire ai primi di impegnarsi nel lavoro retribuito su una base libera ed esclusiva del tempo⁽¹⁰³⁾. Non è un caso, quindi, che il mondo del lavoro salariato sia popolato in via predominante da uomini, mentre la sfera della famiglia è da sempre il dominio del lavoro non retribuito delle donne.

Queste riflessioni non si limitano al piano meramente teorico, ma consentono di analizzare sotto nuova luce le misure in cui nel tempo le politiche conciliative si sono tradotte e di metterle in discussione. Si tratta di strumenti condizionati da una prospettiva di genere o, nel migliore dei casi, pensati solo in ottica "curativa" (volta cioè ad alleviare gli effetti della mancata conciliazione), che finisce per accettare acriticamente i problemi di genere - quando non li oscura - senza agire sulle loro cause⁽¹⁰⁴⁾.

Emblematico è, in questo senso, l'istituto del lavoro a tempo parziale (cd. *part-time*), inteso - almeno in linea teorica - come misura conciliativa per eccellenza, perché pensata per consentire, attraverso una riduzione della normale durata della prestazione lavorativa, un più facile contemperamento tra i tempi di vita professionale e privata.

Come tale, la misura non avrebbe di per sé alcuna declinazione "di genere". Una volta svelata la stretta interconnessione esistente tra attività produttive e riproduttive, tuttavia, è difficile concepire il *part-time* senza riferirsi al genere, perché lavorare a tempo parziale significa puntare ad un diverso bilanciamento del tempo di lavoro e delle attività "di vita", rispetto a quello che si riflette nella regolazione del tempo pieno. Lungi dall'essere un tentativo di colmare il divario vita-lavoro, lo strumento presta così il fianco a quella separazione e la alimenta

⁽¹⁰³⁾ Il tema è ripreso anche da M. TIRABOSCHI, il quale evidenzia il valore del lavoro quale attività umana dotata di un senso ulteriore rispetto alla dimensione economica o produttiva, ma si mostra consapevole dei limiti dell'assetto tradizionale, che esprime tutt'oggi «una antiquata divisione tra lavoro e famiglia, ancora ritenuta [...] una naturale conseguenza dell'ordine sociale e che invece è il risultato di precise scelte istituzionali e normative». Si rinvia, sul punto, a M. TIRABOSCHI, *Il problema del lavoro senza mercato e il lavoro senza valore di mercato*, op. cit., spec. p. 174.

⁽¹⁰⁴⁾ La posizione è assunta da diversi studi organizzativi più recenti, che chiariscono come «benché il concetto [...] si stia trasformando, da premessa etico-valoriale all'inclusione e alla qualità della vita e del lavoro delle donne, in fondamento della qualità del vivere sociale di tutti i cittadini, la conciliazione di vita e lavoro rimane – di fatto – una questione prevalentemente femminile». Il risultato è che le pratiche esistenti non producono un cambiamento significativo neppure quando escono dalla dimensione di genere per allargarsi a quella organizzativa. Cfr., sul punto, M. NERI, M. RINALDINI, *Tempo e giustizia nella conciliazione vita-lavoro*, in M. NERI (a cura di) *Tempo e giustizia nella conciliazione vita-lavoro. Quaderno del programma di ricerca "l'officina di organizzazione"*, Tao Digital Library, 2016, pp. 1-37, qui p. 3.

(¹⁰⁵), offrendo un adattamento “atipico”, che storicamente solo alle donne, in virtù delle loro responsabilità di cura, è chiesto di realizzare.

Il discorso, peraltro, è riproducibile anche per altri strumenti di conciliazione introdotti dal legislatore (¹⁰⁶) e rappresenta la conferma di come, più in generale, le misure siano state storicamente pensate già in una prospettiva di genere e con l'intento prevalente (spesso comunque non realizzato) di consentire alle donne il contemperamento dei propri ruoli di lavoratrice e madre (¹⁰⁷). A prescindere dal discorso utilizzato e dalla asserita neutralità di genere e culturale o dalla dimensione della scelta, più che di misure di conciliazione, dovrebbe allora discorrersi di «un misto di politiche dell'eguaglianza fra sessi, politiche dell'occupazione e politiche della non-discriminazione» (¹⁰⁸), sulla cui effettività, come osservato, è quanto mai opportuno interrogarsi.

3.2. Alcune proposte di superamento della prospettiva tradizionale

Quanto fin qui evidenziato mette in luce, dunque, la necessità di andare oltre la concezione tradizionale della conciliazione, che la relega a problema della sola

(¹⁰⁵) È stato efficacemente osservato, rispetto all'approccio sotteso al *part-time* quale strumento di conciliazione, che lo stesso risulta «rispondente ad una idea precisa del rapporto tra orario di lavoro e lavoro di cura, che non tiene conto dell'impatto che una certa regolazione dell'orario ha sulla distribuzione tra i generi del lavoro produttivo e, dunque, sulla paritaria (in termini quantitativi e qualitativi) partecipazione di donne e uomini al mercato del lavoro [...]». In particolare, la riduzione dell'orario, lungi dal favorire una più equa ripartizione del lavoro di cura, «finisce per riflettere nel mercato del lavoro le stesse differenze che si registrano nella distribuzione del lavoro di cura all'interno della famiglia. [...] più che la soluzione, il part-time ha rappresentato negli anni un ulteriore ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo sia di un maggiore e migliore equilibrio tra vita personale e attività lavorativa sia della parità di genere nell'occupazione». Si veda, sul punto, M. MILITELLO, *Tempi di lavoro e conciliazione. L'orario di lavoro scelto come strumento di parità*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2022, 14, pp. 41-66, qui p. 47.

(¹⁰⁶) Con riferimento ai congedi, è stato osservato, riprendendo una sentenza della Corte di giustizia (C. Giust. 30 settembre 2010, causa C-104/09, punto 36) che la non titolarità diretta di alcuni istituti per i lavoratori è «tale da perpetuare una distribuzione tradizione dei ruoli tra uomini e donne mantenendo gli uomini in un ruolo sussidiario a quello delle donne per quanto riguarda la funzione genitoriale». Si rinvia, sul punto, a C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, 2018, 3, pp. 804-821, qui p. 806. Come anticipato, la situazione sembra solo parzialmente migliorata con il d.lgs. n. 105/2022, intervenuto, tra l'altro, in materia di congedi.

(¹⁰⁷) In proposito, a manifestare dubbi circa l'effettiva capacità di strumenti come il *part-time*, il lavoro agile e la flessibilità oraria di garantire un'equa ripartizione delle responsabilità tra uomo e donna, è, tra gli altri, C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, op. cit., pp. 95-97.

(¹⁰⁸) L'espressione è attribuibile a P. DONATI, op. cit., p. 99.

lavoratrice (¹⁰⁹), scaricando su di lei la responsabilità del contemperamento tra i tempi di vita professionale e privata.

Prima di formulare una proposta di superamento di questa impostazione - passaggio che, come si avrà modo di osservare, si rende indifferibile anche alla luce delle trasformazioni sociali e del lavoro (specie pubblico) che animano il secolo in corso -, appare opportuno ricostruire brevemente i tentativi già percorsi in questa direzione, da cui è possibile trarre preziosi spunti.

Alcune delle riflessioni dottrinali sviluppatesi nel tempo, infatti, non si limitano a destrutturare la retorica tradizionale della conciliazione, evidenziandone le aporie e i motivi di inadeguatezza, ma propongono delle prospettive per il suo superamento. In particolare, muovendo dalla stessa dimensione di genere del discorso, alcuni studi suggeriscono, in linea con le più recenti politiche legislative anche eurounitarie, di ripensare l'equilibrio tra i diversi tempi di vita, nell'ottica di una più equa distribuzione tra uomini e donne delle responsabilità domestiche e di cura (¹¹⁰).

La proposta è senza dubbio apprezzabile, perché tiene conto del progressivo incremento della forza lavoro femminile e del conseguente mutato ruolo delle donne nella società e nella famiglia, che impongono di cambiare prospettiva e andare oltre le misure che le aiutino a partecipare al mercato del lavoro, per introdurre, invece, strumenti «che incoraggino gli uomini ad adeguare il proprio orario di lavoro e a rispondere alle proprie responsabilità» (¹¹¹). Da questa impostazione emerge, altresì, una dimensione della vita privata più ampia di quella tradizionale, storicamente ancorata all'accudimento dei figli e alla gestione, da parte della donna, del focolare domestico.

La sfera della "vita", in questa visione, travalica i confini del più ristretto rapporto genitori-figli e finisce, così, per inglobare anche altre relazioni (e quindi carichi) di cura (¹¹²), nella consapevolezza - forse solo parziale (*infra*) - di altrettante trasformazioni sociali in corso, quali il progressivo invecchiamento della popolazione e l'emersione di nuove patologie e nuove forme di vulnerabilità, che impongono spesso ai lavoratori di prendersi cura anche dei propri genitori o di altri

(¹⁰⁹) A parlare, in proposito, di una "femminilizzazione" del problema, è P. DONATI, *op. cit.*, p. 100.

(¹¹⁰) Il tema si inserisce nel dibattito più ampio sulla parità di genere, da decenni oggetto di attenzione delle istituzioni europee. Si tratta, infatti, come già osservato, dell'approccio alla base anche della direttiva (UE) 2019/1158. Diverse sono oggi le posizioni in dottrina che fanno leva su un'idea di conciliazione in termini di condivisione delle responsabilità di cura e familiari. Si veda, per tutte, il contributo di C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, *op. cit.*

(¹¹¹) Si esprime in questi termini M. MILITELLO, *op. ult. cit.*, p. 49.

(¹¹²) Il riferimento è, in primo luogo, ai prestatori di assistenza (cd. *caregivers*), categoria verso cui anche il legislatore nazionale mostra da qualche anno una maggiore sensibilità, come comprovato dall'esplicito riconoscimento a livello giuridico della figura del "caregiver familiare", realizzato con l'art. 1, comma 255, l. n. 205/2017.

familiari anziani. Anche questa impostazione, peraltro, nonostante i profili di meritevolezza appena evidenziati, non appare esente da critiche.

La prima perplessità che può sollevare un simile approccio, attiene al genere di equilibrio tra vita professionale e vita privata che lo stesso sembra promuovere. In questo modo, si finisce, infatti, per far coincidere - e quindi circoscrivere - il perimetro della conciliazione con le sole responsabilità *lato sensu* familiari, con il rischio - tutt'altro che infondato - di ritenere, in questo modo, il problema del bilanciamento tra tempi di vita risolto, attraverso la semplice promozione di una maggiore condivisione tra i sessi dei carichi di cura. Per quanto essenziale in vista di un'effettiva partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il risultato non appare, tuttavia, soddisfacente, nella prospettiva di assicurare al lavoratore un effettivo e personale contemperamento tra le diverse dimensioni della vita.

Aderendo a questa linea argomentativa, infatti, i tempi rispetto ai quali gli strumenti di conciliazione sono chiamati a garantire un equilibrio, lungi dall'essere quelli della vita professionale e della più ampia sfera della vita privata, tornano quelli del lavoro e della famiglia, in modo a ben vedere non dissimile da quanto avveniva nelle prime ricerche del secolo scorso sul tema (*supra* § 2). Emerge, allora, un nucleo di esigenze standardizzate, forse ispirato ad un modello idealtipico di lavoratore del passato, il quale, pur superando la prospettiva della donna come mera moglie e madre, non tiene conto né degli effettivi bisogni del lavoratore (che ben potrebbero andare oltre la dimensione familiare), né tantomeno dell'evoluzione, tra gli altri aspetti, degli stessi modelli familiari.

Un approccio di questo tipo, infatti, sembra orientare le esigenze di conciliazione verso un preciso gruppo di destinatari. Se il tempo *altro* rispetto a quello oggetto dello scambio negoziale si riduce alla dimensione familiare, i principali beneficiari di simili politiche di conciliazione risultano in misura prevalente i lavoratori della cd. "generazione *sandwich*", ossia quelli di età compresa tra i 35 e i 54 anni, schiacciati, proprio come in un panino, tra i tempi da dedicare al lavoro e quelli necessari per la gestione e la cura - spesso simultanee - di bambini, anziani e bisognosi di assistenza ⁽¹¹³⁾.

I limiti di una simile impostazione sembrano superati da altri studi, che suggeriscono di andare oltre la rigida dicotomia tra le sfere del lavoro e della famiglia, per valorizzare anche il tempo che le persone impegnano in vari tipi di

⁽¹¹³⁾ L'espressione è stata coniata ed utilizzata con riferimento alle donne, con l'obiettivo di rafforzare un'immagine di conciliazione schiacciata sul genere femminile. Sul punto, cfr. V. CARDINALI, *Il lavoro di uomini e donne in tempo di Covid. Una prospettiva di genere*, in *INAPP Working Paper*, 2021, 56, p. 9. Il problema della compresenza di più carichi familiari è efficacemente descritto, tra gli altri, anche da P. DONATI, *op. cit.*, qui p. 99.

attività comunitarie, volte a soddisfare i propri bisogni di piacere, svago e divertimento ⁽¹¹⁴⁾.

Posto, infatti, che, da un lato, l'esistenza dell'individuo non si esaurisce nelle sole dimensioni di casa e lavoro, e che, dall'altro, anche le stesse attività non direttamente collegate al bisogno di reddito monetario (come le faccende domestiche, appunto), devono intendersi quali forme di lavoro (ancorché prive di valore di mercato), alcuni studi suggeriscono di allargare il discorso ad un'ideale terza dimensione di esigenze di conciliazione. Le attività cd. ricreative, lungi dall'essere ridotte a momenti "esterni", cui dedicarsi solo quando sono stati assolti i compiti di lavoro e di cura, possono, invece, essere considerate come un fattore da ricomprendere nella necessaria operazione di bilanciamento tra tempi ⁽¹¹⁵⁾.

La posizione assunta da questo orientamento dottrinale, oltre ad esaltare una dimensione più articolata e meno alienante della vita dell'individuo, si segnala anche per un altro profilo. Nel riconoscere i limiti del dibattito sulle politiche di conciliazione, prende atto dei mutamenti sociali e dei modelli familiari in corso, per evidenziare come l'unità di analisi da sempre considerata nei vari discorsi sul tema – rappresentata dal modello tradizionale di famiglia con figli a carico – risulti inadeguata ad intercettare le attuali esigenze del singolo lavoratore ⁽¹¹⁶⁾.

4. Dalla conciliazione al benessere organizzativo. Domanda di ricerca

Le considerazioni appena svolte rappresentano la base di partenza per la proposta che si intende formulare in questa sede. Se il concetto di conciliazione vita-lavoro, infatti, come anticipato, costituisce la cornice teorica entro cui i bisogni della persona trovano sintesi ed effettivo riconoscimento (§ 1), rappresenta a monte un errore concettuale pensare che questi possano essere individuati in base ad un modello standardizzato di lavoratore e conservarsi inalterati nel tempo.

⁽¹¹⁴⁾ Il riferimento è, in particolare, agli studi di P. RANSOME, *Conceptualizing boundaries between 'life' and 'work'*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2007, 18:3, pp. 374-386.

⁽¹¹⁵⁾ L'A. parla, in proposito, del regno vitale del cd. "*recreational labour*", cui devono essere assimilate anche le attività del tempo libero e del volontariato, nonché quelle destinate all'impegno politico e sindacale. Per un approfondimento sul punto, si rinvia a P. RANSOME, *op. cit.*, spec. pp. 374-375.

⁽¹¹⁶⁾ La riflessione si riferisce, in particolare, ad una serie di famiglie diverse dal modello tradizionale. Vengono richiamate, ad esempio, le coppie di pensionati e i giovani adulti senza persone a carico e le formazioni sociali non necessariamente fondate su vincoli familiari al loro interno (es. conviventi). Cfr. P. RANSOME, *op. cit.*, p. 376.

La soluzione al problema dell'equilibrio tra tempi di vita, allora, non può prescindere da una valutazione delle effettive esigenze della persona, così come delle trasformazioni del contesto (sociale e lavorativo) in cui la stessa vive e lavora. Prime sollecitazioni in questo senso derivano, tra l'altro, dagli inarrestabili mutamenti demografici in corso. Il progressivo invecchiamento della popolazione e di conseguenza della forza-lavoro - questione statisticamente molto sentita soprattutto nel contesto del lavoro pubblico ⁽¹¹⁷⁾ -, oltre a porre un problema strutturale di sostenibilità dei sistemi pensionistici e in generale di *welfare* ⁽¹¹⁸⁾, fa emergere con forza il nodo della salute ⁽¹¹⁹⁾ e delle crescenti vulnerabilità ad essa connesse.

Si allarga e si ridefinisce, così, il perimetro della conciliazione, che, piuttosto che schiacciarsi sulla dimensione di genere o limitarsi alle responsabilità familiari, dovrebbe orientarsi, allora, ai bisogni del lavoratore, che possono mutare nel tempo e nell'arco della sua vita lavorativa ⁽¹²⁰⁾.

Si tratta, ancora una volta, come sostenuto in apertura di questa riflessione, di riportare al centro del sistema la persona, di prestare attenzione alle sue necessità in divenire, all'interno di un contesto lavorativo in parallela ed inarrestabile evoluzione ⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁷⁾ I dati più recenti evidenziano, in proposito, uno scenario preoccupante. L'età media degli impiegati pubblici stabili è infatti di 50,7 anni e non sembra destinata a ridursi nel tempo, come dimostra la tendenza degli ultimi anni. In particolare, per gli uomini è di 49,9 anni e di 51,4 anni per le donne. Oltre vent'anni fa (2001), invece, era di 44,2 anni. Per una panoramica della condizione del personale pubblico, si rinvia al Rapporto elaborato da ForumPa nell'ambito della ricerca "Lavoro Pubblico 2023", disponibile al link <https://www.forumpa.it/riforma-pa/ricerca-fpa-lavoro-pubblico-2023-tornano-a-crescere-i-dipendenti-pubblici-ma-mancano-tecnici-e-nuovi-profilo/>.

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. V. FILI (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022.

⁽¹¹⁹⁾ Il tema sarà oggetto di approfondimento nel Capitolo II. Per ora, si segnala che il concetto di salute è da intendersi nella sua accezione moderna, condivisa anche dall'Oms e intesa non come assenza di malattia, ma quale condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale della persona (cd. modello bio-psico-sociale). Cfr., tra gli altri, E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2021, I, pp. 43-58, che sostiene la necessità di un approccio "moderno" alla conciliazione, orientato al benessere ampiamente inteso.

⁽¹²⁰⁾ La richiamata Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 già sottolineava, al punto 12, «l'importanza di integrare un approccio basato sul ciclo di vita nelle politiche in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata e nelle pertinenti strategie aziendali, al fine di garantire che ogni persona riceva sostegno nelle diverse fasi della vita e possa partecipare attivamente al mercato del lavoro godendo dei diritti lavorativi e alla società nel suo insieme [...]».

⁽¹²¹⁾ Tra le proposte si segnala quella, coerente con la prospettiva che in questa sede si intende adottare, di rivedere le politiche di conciliazione e pari opportunità, in un'ottica non più solo di genere, ma di un nuovo *work-health-life balance* che, nel concorrere agli obiettivi di produttività ed efficienza delle imprese, tenga conto, fra l'altro, della qualità del lavoro, delle diversità, ma anche

Ne consegue che l'attenzione al lavoratore, allora, lungi dal trovare riconoscimento solo all'interno di categorie di bisogni fisse - come osservato più o meno inclusive (casa/lavoro, famiglia/lavoro/attività ricreative) -, dovrebbe assumere come riferimento la persona ed il suo benessere, senza peraltro trascurare il rapporto con l'organizzazione in cui la stessa si inserisce.

Rispetto a quest'ultimo profilo, infatti, queste sollecitazioni si innestano, a loro volta, sulle moderne trasformazioni del lavoro e dei modelli organizzativi, alle quali risultano intrinsecamente connesse. L'evoluzione tecnologica, la digitalizzazione dei processi, il sempre più incisivo ricorso a modelli flessibili di organizzazione del lavoro, come anticipato (*supra* § 1.1), sembrano offrire l'opportunità per una rivisitazione dei concetti tradizionali di spazio e tempo ⁽¹²²⁾ e più in generale per un ripensamento del rapporto tra persona e lavoro, da cui, pur nella consapevolezza dei rischi (*in primis* sociali e psico-sociali ⁽¹²³⁾) connessi a questi cambiamenti, tutti gli attori coinvolti possono trarre giovamento.

Questo risulta tanto più vero nel contesto del lavoro pubblico, interessato da anni dalle trasformazioni descritte e altresì centrale per la crescita complessiva del sistema Paese, sia per il numero di risorse umane impiegate al proprio interno, sia per la strategicità delle aree su cui si riverbera l'azione pubblica.

Investire allora su un'organizzazione che valorizzi le persone - senza dimenticare le esigenze di efficienza e buon andamento - e che orienti la propria attività verso obiettivi e risultati condivisi, può fare la differenza ai fini del rinnovamento tanto auspicato, con conseguenti effetti positivi all'interno (in termini di qualità del lavoro, benessere dei dipendenti, produttività ed efficienza) e all'esterno (migliorando così i servizi resi ai cittadini e alle imprese) della macchina pubblica. Su queste premesse, pertanto, più che alla conciliazione tra vita privata e professionale, si propone in questa sede di ricondurre le esigenze della persona che lavora ad un altro concetto, quello di benessere organizzativo, come si vedrà tutt'altro che ignoto al contesto del lavoro pubblico ed in grado di contemperare

dell'impatto degli sviluppi tecnologici. Si rinvia, in proposito, a M. TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *DRI*, 2015, 3, pp. 32-35.

⁽¹²²⁾ Sul tema, si veda la riflessione di M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, Atti delle giornate di studio AIDLASS Campobasso, 25-26 maggio 2023, *La Tribuna*, 2024, p. 13 ss.

⁽¹²³⁾ Si pensi, a titolo esemplificativo, ai fenomeni di isolamento sociale sperimentati dai lavoratori impiegati da remoto, specie durante il periodo pandemico. Più in generale, con riferimento alle trasformazioni del lavoro, determinate dall'avvento di nuove tecnologie, si sostiene la necessità di una "cornice regolativa", capace di rendere le trasformazioni «relativamente compatibili con le esigenze del mondo sociale». Si rinvia sul punto ad A. M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile. Imperativo per il futuro*, Giappichelli, Torino, 2018, qui p. 134.

varie dimensioni, legate alla soddisfazione nella vita lavorativa, privata e sociale, nonché al benessere generale delle lavoratrici e dei lavoratori.

In considerazione della profonda correlazione intercorrente tra modello di conciliazione e politiche attuate (*supra* § 2.1), la presente ricerca si propone allora di esplorare la possibilità di un lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni più orientato al benessere organizzativo, avendo riguardo ad uno specifico strumento conciliativo.

La scelta si concentra, in particolare, sul lavoro agile e si giustifica, sul piano metodologico, in virtù della peculiare natura di questa modalità di esecuzione della prestazione lavorativa (art. 18, l. n. 81/2017). Da un lato, infatti, lo strumento si fonda dichiaratamente sulla finalità di contemperamento – e, quindi, sulla tensione costante – tra i bisogni del lavoratore e quelli di incremento della produttività; dall'altro, lo stesso costituisce un modello flessibile di organizzazione del lavoro, come tale terreno fertile per un ripensamento, oltre che dei concetti di spazio e tempo della prestazione, dell'impostazione conciliativa tradizionale e, più in generale, del rapporto tra persona e (organizzazione del) lavoro.

Al di là del formale riconoscimento della possibilità di organizzare l'attività lavorativa «anche per fasi, cicli e obiettivi», infatti, la modalità in questione ha in sé le potenzialità, in virtù della flessibilità spaziale e temporale su cui necessariamente si fonda, per veicolare l'affermazione di un modello di organizzazione del lavoro nuovo, che proceda per risultati ed obiettivi, guardi ai bisogni della persona e guidi la Pubblica Amministrazione verso un'operazione di effettivo rinnovamento.

Proprio tale istituto, inoltre, già presenta profili di connessione con il tema del benessere organizzativo, in virtù, come si avrà modo di osservare, dell'intrinseca attinenza del secondo ad aspetti quali l'organizzazione del lavoro - in termini di pianificazione degli obiettivi, articolazione dell'orario, autonomia nello svolgimento delle mansioni e intensità dei carichi di lavoro -, nonché i processi e le condizioni in cui operano i dipendenti.

La presente ricerca si propone, quindi, di indagare, in chiave giuridica, pur nella consapevolezza delle profonde connessioni con la dimensione organizzativa, le potenzialità del lavoro agile quale strumento per la promozione del benessere organizzativo.

Si intende, in sostanza, verificare se, ferma restando la componente di strumento per la competitività, esso possa essere concepito – sul piano teorico e nella sua dimensione applicativa – come leva per tale benessere all'interno della Pubblica Amministrazione, superando così la prospettiva tradizionale, coerente con il dettato normativo, che lo disegna quale mero strumento di conciliazione dei tempi di vita professionale e privata del prestatore di lavoro.

In quest'ambito più che in quello privato, inoltre, come si vedrà, emerge con forza la connessione funzionale tra l'organizzazione del lavoro e delle prestazioni - che si colloca nel contesto dell'azione amministrativa - e la programmazione e pianificazione, strategica ed operativa, degli obiettivi, che quell'azione è chiamata ad orientare.

Proprio tale collegamento, allora, in linea con l'oggetto della presente ricerca, una volta ricostruito il rilievo giuridico del benessere organizzativo nel lavoro pubblico (Capitolo II) e la relativa disciplina del lavoro agile (Capitolo III), induce a porre in relazione i due termini e ad indirizzare l'indagine verso gli strumenti di programmazione della Pubblica Amministrazione, per cogliere, attraverso l'esplorazione dell'articolato scenario esistente, lo stato dell'arte e le prospettive per un possibile orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo (Capitolo IV).

Capitolo II.

IL BENESSERE ORGANIZZATIVO: DAL MODELLO TEORICO AL RILIEVO GIURIDICO NEI CONTESTI DI LAVORO

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Il benessere organizzativo: il quadro teorico di partenza e le evoluzioni del concetto di salute. – **2.1.** Il modello teorico e la definizione di benessere organizzativo. - **2.2.** Benessere, clima e cultura dell'organizzazione. - **3.** Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei luoghi di lavoro. – **3.1.** Il concetto di salute nel d.lgs. n. 81/2008. - **3.2.** Il nesso tra organizzazione e salute e sicurezza sul lavoro e l'approccio globale alla valutazione dei rischi. – **4.** Il benessere organizzativo nella Pubblica amministrazione. I riferimenti nel d.lgs. n. 165/2001. – **4.1.** Le fonti secondarie e il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia. - **4.2.** Le indagini sul benessere organizzativo: il d.lgs. n. 150/2009 e il d.lgs. n. 33/2013. - **4.3.** Il benessere organizzativo nella contrattazione collettiva. – **4.4.** Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della dirigenza nella relativa promozione.

1. Premessa

Su queste basi, la verifica circa la fondatezza della proposta di ricerca descritta rende opportuno *in limine* un approfondimento su tale declinazione di benessere.

Il concetto in esame, invero, tutt'altro che ignoto nel contesto dell'impiego pubblico, è stato già in passato oggetto di interesse da parte del legislatore e degli operatori del diritto e continua a rappresentare tuttora terreno fertile per studi e ricerche.

In primo luogo, pertanto, a partire dalle riflessioni e dagli approfondimenti già condotti in altre branche del sapere – *in primis*, come si vedrà, nell'ambito degli studi di scienze dell'organizzazione – si proverà a ricostruire il significato e l'evoluzione del benessere organizzativo, nonché il rilievo giuridico che lo stesso, pur in assenza di una nozione all'interno dell'ordinamento nazionale, può assumere. Obiettivo della riflessione delle pagine che seguono è, in definitiva, comprendere se il concetto possa assumere un'autonoma valenza nella regolazione giuridica del

rapporto di lavoro in generale e, alla luce del peculiare ambito di indagine scelto per la presente ricerca, di quello pubblico.

Il riconoscimento di un'autonoma «dignità giuridico-concettuale» del benessere organizzativo, invero, si ritiene rappresenti la condizione metodologica imprescindibile per poter rapportare il concetto ad altri istituti previsti dall'ordinamento ed analizzare le correlazioni esistenti tra loro.

Se la finalità della ricerca è indagare la possibilità, a fronte del panorama regolativo e applicativo esistente, di orientare il lavoro agile al benessere organizzativo, per porre in relazione i due termini della questione – modalità flessibile e benessere – non si può che partire, allora, dall'operazione di riconduzione degli stessi ad un unico piano di confronto, che è, appunto, quello giuridico.

2. Il benessere organizzativo: il quadro teorico di partenza e le evoluzioni del concetto di salute

Prima di avviare le riflessioni sul rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti di lavoro, occorre inquadrare brevemente il tema, a partire dalle evoluzioni concettuali che hanno interessato i due pilastri ad esso - e tra loro - collegati dell'organizzazione e della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Utile punto di partenza per la presente ricostruzione appare l'assetto dei sistemi produttivi degli albori del XX secolo, in cui l'organizzazione del lavoro era orientata alla massimizzazione del profitto e il lavoratore era ridotto a soggetto passivo, cui si richiedeva un pieno adattamento al sistema tecnologico e organizzativo ⁽¹²⁴⁾.

Sul piano teorico, assoluta centralità era assunta dal modello taylorista dello *scientific management*, volto alla crescita dell'efficienza lavorativa, da perseguire attraverso la separazione tra progettazione ed esecuzione, la parcellizzazione delle mansioni esecutive e lo studio dei tempi e dei metodi di produzione per trovare la cd. *one best way* ⁽¹²⁵⁾. Questa impostazione si traduceva nei fatti nella creazione di organizzazioni progettate come se fossero delle macchine e in una generale scarsa considerazione degli aspetti umani e delle condizioni di salute dei lavoratori.

A partire dagli anni Trenta e Quaranta del Novecento, tuttavia, si inizia ad osservare un interesse crescente verso la salute sul lavoro, prima circoscritto al solo concetto di sicurezza e poi ampliato, fino ad inglobare numerosi altri aspetti, anche in ottica

⁽¹²⁴⁾ F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*. Analisi e strumenti per l'innovazione, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2003, p. 25.

⁽¹²⁵⁾ Cfr. F.W. TAYLOR, *The principles of scientific management*, Harper & Brothers Publishers, New York, 1911.

di prevenzione. Ancorché in una logica meramente correttiva, si coglie la progressiva attenzione verso i fattori lavorativi in grado di causare rischi di infortunio e malattia per i lavoratori.

Il modello di salute di riferimento era allora di tipo cd. "biomedico", come tale incentrato sul solo trattamento di specifiche malattie fisiche e non sulla prevenzione o sulla promozione del benessere dei prestatori di lavoro. In linea con una «concezione meccanicistica e una causalità di tipo lineare, [che va] dall'ambiente di lavoro al lavoratore»⁽¹²⁶⁾, ricerche e interventi si limitavano in questa fase a identificare le condizioni di lavoro portatrici di rischi, al fine di correggerle.

Prima con gli studi di Elton Mayo⁽¹²⁷⁾ - volti ad analizzare le condizioni dei lavoratori per incidere (solo) sulla loro produttività - e poi con l'avvento della cd. Scuola delle Relazioni Umane, il fattore umano assume rilevanza crescente rispetto all'organizzazione e si cominciano a considerare gli effetti negativi sulla salute dell'organizzazione scientifica del lavoro, caratterizzata, tra l'altro, da una rigida routinizzazione delle attività e dalla dequalificazione del capitale umano⁽¹²⁸⁾. Si comprende come aspetti quali la motivazione, l'alienazione e le dinamiche di gruppo⁽¹²⁹⁾ siano in grado di incidere sul benessere dei lavoratori.

Nel contempo, con la fine della Seconda guerra mondiale e l'avvento in Italia della Costituzione, la salute viene riconosciuta come diritto fondamentale e si amplia il novero dei fattori da considerare per il benessere della persona. Si afferma una visione più attiva della figura del lavoratore, caratterizzata dalla sua interazione con il contesto esterno e si diffondono progressivamente anche in Italia gli studi sulla qualità della vita lavorativa e sulle conseguenze psichiche del lavoro⁽¹³⁰⁾.

⁽¹²⁶⁾ F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di). *op. cit.*, p. 26.

⁽¹²⁷⁾ Già negli anni '30, infatti, nelle ricerche condotte con Fritz J. Roethlisberger presso la Western Electric Company, Elton Mayo aveva indagato come le condizioni di lavoro - in particolare legate alla luminosità degli ambienti - influissero sulla produttività dei dipendenti, arrivando ad elaborare il cd. effetto Hawthorne, inteso come l'alterazione del comportamento da parte dei soggetti, oggetto di uno studio, a causa della loro consapevolezza di essere osservati. Cfr. E. MAYO, *The Human Problems of Industrial Civilization*, MacMillan, New York.

⁽¹²⁸⁾ L'impostazione teorica della Scuola delle Relazioni Umane è stata peraltro criticata, perché non considerava le condizioni di dipendenza economica e instabilità lavorativa in cui versavano i lavoratori. Sul finire degli anni '50, pertanto, in risposta a questa corrente si è sviluppato l'approccio delle Risorse Umane, che, ferma la centralità del fattore umano, estendeva il proprio raggio di interesse allo studio della mansione, degli stili di comando e delle strutture organizzative, per cambiare l'organizzazione, creando le condizioni per il soddisfacimento dei bisogni dei lavoratori. Sul punto, si rinvia a E. COLÌ, et al., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2012, p. 16.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. A. H. MASLOW, *A theory of human motivation*, Armando, Roma, 1973.

⁽¹³⁰⁾ Questo tipo di studi va sotto il nome di *Early Ergonomics* e si caratterizza per la circostanza che, sebbene l'approccio sia comunque ancora orientato alla cura dell'individuo, il perimetro della salute e sicurezza si estende a campi come il *job design*, la formazione e la selezione del personale.

È poi solo nel corso degli anni Settanta e Ottanta che l'attenzione si estende anche verso gli aspetti psico-sociali del lavoro. Mentre si abbandona l'approccio basato sulla cura in favore di quello incentrato sulla prevenzione, si consolida definitivamente un concetto positivo di salute, non più intesa quale mera assenza di malattia, ma come effettivo e autentico stato di benessere fisico e psicologico (cd. modello bio-psico-sociale della salute) ⁽¹³¹⁾.

Cresce l'importanza della salvaguardia della sicurezza nei contesti di lavoro - che, dal piano della prevenzione di infortuni e malattie, tende ora al mantenimento attivo della salute - e aumenta la partecipazione attiva di sindacati e lavoratori rispetto alle relative questioni.

Prendono, così, forma i concetti di *Wellness* e *Occupational Health Promotion* ⁽¹³²⁾, che orientano, ad esempio, i piani di intervento aziendali verso i comportamenti delle persone, quali «precursori primari della salute» ⁽¹³³⁾: obiettivo dei programmi è sostituire le abitudini dannose dei prestatori di lavoro con comportamenti più salutari o instillare in loro *ex novo* atteggiamenti più sani. Continua ad essere centrale l'attenzione verso la motivazione dei lavoratori ⁽¹³⁴⁾.

Proliferano negli anni '90 gli studi di scienze sociali, scienze dell'organizzazione, psicologia e medicina, incentrati sulle organizzazioni lavorative e, grazie

⁽¹³¹⁾ In questo contesto la salute, in chiave positiva, è concepita come estremo di un *continuum* al centro del quale si colloca l'assenza di malattia o di invalidità.

⁽¹³²⁾ Il riferimento è agli studi di R. E. GLASGOW, J. R. TERBORG, *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, in *Journal of Consulting and clinical Psychology*, 1988, 56, 3, pp. 365-373. Già J. R. TERBORG, *The organisation as a context for health promotion*, in S. OSKAMP, S. SPACAPAN (eds.), *Social psychology and health: The Claremont Symposium on Applied Social Psychology*, Newbury park, Sage, 1986, p. 129 ss., in particolare, distingue tra *health protection*, che consiste nel proteggere più persone possibili dalle minacce alla propria salute, ed *health promotion*, che mira ad indurre le persone a fare scelte che migliorino la loro salute fisica e mentale.

⁽¹³³⁾ F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di). *op. cit.*, p. 26.

⁽¹³⁴⁾ Nella seconda metà degli anni '80, in particolare, proliferano gli studi volti a spingere sulla massimizzazione della motivazione individuale. Alcuni autori distinguono tra motivazione "intrinseca" - la sola, secondo gli studi, in grado di incidere sulla produttività dei lavoratori - «che nasce dall'interno, rappresenta la chiave per impegnarsi a lungo termine nelle attività» e «concorre al benessere della persona» e motivazione "estrinseca", che, «stimolata invece da un fattore esterno [...] riguarda essenzialmente il desiderio di ottenere una ricompensa». Sul punto, si veda M. G. BALDUCCI, *Il benessere organizzativo: un concetto che in-forma il lavoro*, in *Quaderni Fondazione Di Vittorio*, 2021, 3, p. 26.

all'avvento della Psicologia della salute occupazionale ⁽¹³⁵⁾, si comincia a parlare di cultura della salute all'interno delle organizzazioni ⁽¹³⁶⁾.

Su queste basi, si fa strada via via una concezione articolata di “benessere organizzativo”, volta a tenere insieme varie dimensioni, legate alla soddisfazione nella vita non lavorativa (derivante dalla vita privata e sociale) e lavorativa (la cd. *job satisfaction*, legata alla retribuzione, alle prospettive di carriera, ecc.), nonché alla salute in generale (declinata tanto nella dimensione fisica quanto in quella mentale) ⁽¹³⁷⁾ e pure tutte orientate al mantenimento dell'equilibrio fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative.

Molteplici le prospettive di ricerca esplorate negli anni: alcune incentrate sulla capacità del lavoratore di fronteggiare in autonomia le condizioni di stress, altre interessate ad esplorare la relazione tra individuo e organizzazione per creare ambienti di lavoro più efficaci, altre ancora orientate verso politiche organizzative di promozione della salute ⁽¹³⁸⁾.

Altrettanti i modelli teorici e gli interventi, sviluppati nell'ambito di questi filoni di ricerca e pensati per migliorare il rapporto individuo-contesto di lavoro ⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³⁵⁾ La Psicologia della Salute Occupazionale (OHP) nasce dall'incontro tra la psicologia della salute (*health psychology*) e la salute pubblica (*public health*) negli ambienti di lavoro e applica la psicologia ai contesti organizzativi al fine di migliorarne qualità, sicurezza e salute. Si concentra, in particolare, su tre direzioni, rappresentate dall'ambiente di lavoro, dall'individuo e dal rapporto lavoro/famiglia. Il principale merito che si riconosce a tali studi è di aver superato il concetto di sicurezza, per inglobarlo in quello più ampio di “salute nell'organizzazione”.

⁽¹³⁶⁾ Fino ai primi anni 2000 erano pochi gli studi sulla salute dell'organizzazione (*organizational health*). Per una prima ricostruzione, comunque, si rinvia a F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 28.

⁽¹³⁷⁾ Cfr. M. FRANCO, *Investire sul capitale umano: benessere organizzativo e soddisfazione lavorativa*, in M. FRANCO, G. L. GREGORI, M. R. MARCONE (a cura di), *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Società Editrice Esculapio, 2012, pp. 124-125.

⁽¹³⁸⁾ Per una prima fotografia delle prospettive di ricerca sviluppate rispetto al benessere organizzativo, si rinvia a D. T. JAFFE, *The healthy company: Research paradigms for personal and organizational health*, in S. L. SAUTER & L. R. MURPHY (Eds.), *Organizational risk factors for job stress*, American Psychological Association, 1995, pp. 13-39, il quale descrive quattro filoni principali: 1) il paradigma dello stress da lavoro e del *burnout*, che si sofferma sulla capacità dell'individuo di fronteggiare le situazioni di stress; 2) la prospettiva dello sviluppo organizzativo o della riprogettazione organizzativa; 3) il paradigma delle politiche aziendali; 4) lo studio psicodinamico dei *manager*, responsabili della buona o cattiva salute dell'organizzazione.

⁽¹³⁹⁾ Per una ricostruzione delle principali prospettive di ricerca, si veda M. G. BALDUCCI, *op. cit.*, p. 28 ss.

2.1 Il modello teorico di riferimento e la definizione di benessere organizzativo

Tra le ricerche condotte nel tempo sul tema del benessere organizzativo, un ruolo di indubbia centralità è assunto da quella elaborata agli inizi degli anni 2000, nell'ambito del Programma Cantieri, promosso dall'Ufficio per l'Innovazione delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione pubblica ⁽¹⁴⁰⁾.

Lo studio, in linea con le indicazioni e le finalità della direttiva sul benessere organizzativo del 2004 ⁽¹⁴¹⁾ (*infra* § 4.1), muove dai preesistenti costrutti teorici e dai paradigmi di studio appena richiamati (*supra* § 2), evidenziandone punti di forza e limiti comuni ⁽¹⁴²⁾, per tradurli in un questionario per la rilevazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, del livello di benessere al proprio interno.

Tale strumento operativo, somministrato inizialmente agli enti coinvolti nel progetto ⁽¹⁴³⁾, risulta, peraltro, concepito come modello utilizzabile in futuro anche da parte di amministrazioni diverse, tanto per l'individuazione di eventuali disagi, quanto per il monitoraggio continuo delle aree su cui incidere per favorire migliori condizioni di lavoro, di salute e di benessere.

In questo contesto, in via di prima approssimazione, il benessere organizzativo viene riferito alla «capacità di un'organizzazione di promuovere e di mantenere il

⁽¹⁴⁰⁾ Il laboratorio del Programma Cantieri "Benessere Organizzativo" ha sviluppato il tema della salute organizzativa grazie ad un gruppo di lavoro coordinato dalla Facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", formato da esperti e rappresentanti di enti pubblici e privati. Il lavoro che sarà descritto nel presente paragrafo e il modello di questionario ivi elaborato, sono confluiti nel citato manuale operativo a cura di F. Avallone e M. Bonaretti.

⁽¹⁴¹⁾ Il riferimento è alla *Direttiva sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*, emanata dal Ministro della Funzione Pubblica il 24 marzo 2004. I relativi contenuti saranno approfonditi nel dettaglio nei paragrafi successivi. È opportuno in questa sede rilevare, peraltro, come la stessa rimandi al manuale operativo in esame, precisando che è stato realizzato per «aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di benessere organizzativo in attuazione di questa direttiva» (p. 6).

⁽¹⁴²⁾ Nel Manuale si evidenzia, in particolare, come dall'analisi della letteratura emergano alcuni nodi da affrontare in vista del progresso nella ricerca e dell'intervento sul benessere organizzativo, sinteticamente ricondotti a quattro punti: superare la dicotomia individuo/organizzazione, in favore di un approccio «centrato sull'analisi della relazione individuo-contesto»; superare un approccio azienda-centrico, in cui i temi della salute e del benessere organizzativo non siano analizzati solo rispetto alle organizzazioni *profit*, ma anche a quelle pubbliche; prestare attenzione, nella prevenzione dei rischi ed in linea con le evoluzioni normative, al più generale benessere psichico e sociale, oltre che fisico, dei lavoratori, attraverso l'analisi dei processi organizzativi e non solo di quelli tecnici; infine, tener conto dei mutamenti del mondo del lavoro e dei conseguenti rischi emergenti. Sul punto, si veda F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 39-41.

⁽¹⁴³⁾ Alla ricerca hanno partecipato, in particolare, venti unità organizzative, afferenti nel complesso a otto Comuni, due Ministeri e all'Inpdap.

più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione»⁽¹⁴⁴⁾.

Nel corso del progetto, il costrutto viene elaborato a partire da dodici variabili che si ritiene concorrano a determinarlo. Vengono, quindi, prese in considerazione categorie come le caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge, la chiarezza degli obiettivi organizzativi e la coerenza tra enunciati e pratiche organizzative, il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze, la comunicazione e la circolazione delle informazioni, la prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali. Sono considerati, inoltre, "criteri generativi" del benessere organizzativo l'esistenza di un clima relazionale franco e collaborativo, la scorrevolezza operativa ed il supporto verso gli obiettivi, la giustizia organizzativa, l'apertura all'innovazione e, infine, fattori come lo stress e la conflittualità.

Ciascuna di queste categorie è declinata in dimensioni specifiche, che a loro volta concorrono alla costruzione di undici indicatori di benessere e sedici indicatori di malessere, rilevabili a livello individuale (*i.e.* dal singolo lavoratore) e utili a valutare il complessivo "stato di salute" dell'organizzazione⁽¹⁴⁵⁾.

Alla luce delle riflessioni sviluppate, viene, quindi, offerta una definizione di benessere organizzativo, come «l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative»⁽¹⁴⁶⁾.

Tale nozione, assunta da diversi studi, anche giuridici, nonché dallo stesso Dipartimento della Funzione pubblica quale riferimento della materia⁽¹⁴⁷⁾, oltre a tenere insieme le dimensioni descritte, ha il merito di valorizzare l'interazione tra i singoli e l'organizzazione, non considerando il benessere organizzativo quale semplice caratteristica della persona, e, dunque, mera evoluzione concettuale del benessere individuale, né, tantomeno, come condizione originaria dell'ambiente, come tale indipendente dai soggetti che operano al suo interno.

Il benessere organizzativo è piuttosto inteso come proprietà che attiene al rapporto tra lavoratore e ambiente di lavoro, in quanto tale dinamica, da considerare per far

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 24.

⁽¹⁴⁵⁾ Ad esempio, in base al modello elaborato, sarà in buona salute una realtà che, tra l'altro, allestisca un ambiente di lavoro salubre, confortevole e accogliente, riconosca e valorizzi le competenze e gli apporti dei dipendenti e ne ascolti le istanze, stimoli un clima relazionale franco, comunicativo e collaborativo e sia aperta all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica.

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 42.

⁽¹⁴⁷⁾ Rispetto al panorama giuslavoristico, ad esempio, le principali riflessioni sul rilievo giuridico del benessere organizzativo (infra § 3 e ss. e relative note a piè di pagina) tengono conto del modello in esame.

sì che le esigenze del singolo possano coesistere ed integrarsi con quelle dell'organizzazione⁽¹⁴⁸⁾.

2.2 Benessere, clima e cultura dell'organizzazione

Rappresenta un dato condiviso in letteratura che, tra gli aspetti in grado di incidere sul livello di benessere di un'organizzazione, sia da ricomprendere anche il cd. clima organizzativo⁽¹⁴⁹⁾. Occorre, pertanto, capire in cosa consista ed in che misura tale concetto differisca da quello oggetto della presente riflessione.

In via di prima approssimazione, tale espressione può essere ricondotta alla «atmosfera prevalente che circonda l'organizzazione»⁽¹⁵⁰⁾.

Si tratta di una caratteristica relativamente omogenea e stabile nel tempo, condivisa dai membri dell'organizzazione e in grado di influenzarne i comportamenti presenti e futuri, dettando una base di riferimento per interpretare situazioni e cambiamenti⁽¹⁵¹⁾.

Si compone, in particolare, di percezioni e rappresentazioni cognitive dei dipendenti rispetto al contesto di lavoro, che nascono dalle interazioni tra loro - in particolare dalle relazioni tra dipendenti e organizzazione e dirigenti e dipendenti - e attengono a vari aspetti della vita organizzativa. Tra questi, nonostante le differenze tra i vari studi, si considerano in genere i rapporti con i superiori (in termini di supporto, autonomia e controllo), la chiarezza dei ruoli e dei compiti, l'equità e l'imparzialità (*in primis* rispetto a politiche retributive e di carriera), la propensione all'innovazione, la disponibilità e la chiarezza nella diffusione delle informazioni, il grado di coinvolgimento e investimento emotivo rispetto al proprio lavoro e la coesione tra colleghi.

⁽¹⁴⁸⁾ Sulla necessità di una simile integrazione, cfr. P. GROSSI, F. SCHIOPPO, *Misura del benessere organizzativo*, in L.S. ALAIMO e al. (a cura di), *AIQUAV 2019: VI Convegno nazionale dell'Associazione italiana per gli studi sulla qualità della vita: benessere collettivo e scelte individuali, Fiesole (FI), 12-14 dicembre 2019, Libro dei contenuti brevi*, Genova University Press, 2019, p. 47 ss., secondo i quali «È dunque fondamentale identificare un terreno gestionale in cui le esigenze organizzative si incontrano e si integrano con le potenzialità e le risorse individuali confluendo in un unico percorso di crescita, nel quale aumenta la motivazione a perseguire obiettivi comuni e l'atteggiamento diffidente si trasforma in un atteggiamento collaborativo».

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. E. COLI e al., *op. cit.*, p. 11.

⁽¹⁵⁰⁾ Si veda, sul punto, L. J. MULLINS, *Management and organisational behaviour*, Eleventh Edition, Pearson ed., Harlow, 2016, p. 363.

⁽¹⁵¹⁾ Così G. DAL MIGLIO e al., *Clima e benessere organizzativo nel quadro dei sistemi di valutazione della performance. L'esperienza in ISFOL*, in *Osservatorio Isfol*, 2012, 1, p. 148.

Numerose risultano le analisi empiriche realizzate sul tema ⁽¹⁵²⁾, che a più riprese hanno cercato di elaborare un modello di rilevazione del clima organizzativo, assumendo, pur sulla base di dimensioni in qualche misura diverse, le percezioni soggettive dell'ambiente di lavoro come elemento centrale per la comprensione del fenomeno. Così facendo, il clima è rappresentato quale variabile «che agisce tra il contesto organizzativo ed il comportamento dei lavoratori» ⁽¹⁵³⁾.

Tale fenomeno, peraltro, secondo gli studi sulla materia, risulta a sua volta condizionato, dal grado di accettazione, da parte dei dipendenti, della cultura dell'organizzazione ⁽¹⁵⁴⁾.

Quest'ultima, con un'efficace formula di semplificazione, si sostanzia in «come le cose sono fatte in un'organizzazione» ⁽¹⁵⁵⁾. Ci si riferisce, in altri termini, al sistema di valori e di convinzioni che orienta il pensiero e i comportamenti dei suoi membri e che rappresenta il metro di giudizio delle azioni proprie e altrui.

Una volta assorbiti, i valori aziendali fanno sì che il dipendente si identifichi con l'organizzazione, ne accetti le regole e sia motivato a cercare di raggiungere gli obiettivi organizzativi.

Mentre il clima ha carattere temporaneo ed è legato alle percezioni individuali, quindi, la cultura assume valenza più profonda, perché investe simboli, modi di sentire e reagire che inconsciamente vengono introitati e trasmessi all'interno dell'organizzazione, rinforzandosi nel tempo attraverso rituali, forme di comunicazione, strutture informali, atteggiamenti e comportamenti ⁽¹⁵⁶⁾.

Entrambi i concetti, in definitiva, incidono sul benessere organizzativo, pur agendo tra loro in modo differente: il clima, infatti, ne rappresenta una componente ed è, pertanto, capace di condizionare il suo andamento dall'interno; la cultura costituisce, invece, un fattore esterno ad esso, che si riverbera sul benessere solo indirettamente, attraverso il suo impatto sul clima dell'organizzazione lavorativa.

⁽¹⁵²⁾ Con riferimento al panorama nazionale e al contesto delle pubbliche amministrazioni, si veda B. PELLIZZONI (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo. Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2005.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. E. COLÌ e al., *op. cit.*, p. 36.

⁽¹⁵⁴⁾ *Ivi*, p. 11. Il concetto è introdotto per la prima volta nel 1979 da Pettigrew, per cui la cultura organizzativa rappresenta un sistema di significati accettati collettivamente che operano per un certo gruppo in un dato momento. Questo insieme di termini, forme, categorie e immagini aiuta le persone a interpretare le situazioni in cui si trovano ad essere. Cfr. A. M. PETTIGREW, *On studying organizational cultures*, in *Administrative Science Quarterly*, 1979, 24, pp. 570-581.

⁽¹⁵⁵⁾ L. J. MULLINS, *op. cit.*, p. 550, afferma, in proposito, che «*In a similar way that culture was defined simply as "how things are done around here", climate can be defined as "how it feels to work around here"*».

⁽¹⁵⁶⁾ Alcuni studiosi, peraltro, come B. E. ASHFORTH, *Climate formation: Issues and extensions*, in *The Academy of Management Review*, 10, 4, p. 837 ss., ritenevano non ci fossero differenze tra il clima e la cultura organizzativa. Si veda, sul punto, E. COLÌ e al., *op. cit.*, p. 32.

3. Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei luoghi di lavoro

Ripercorse brevemente le tappe della crescente attenzione riservata al tema, occorre ora riportare la riflessione sul piano giuridico, in linea con il metodo giuslavoristico della presente ricerca, al fine di indagare la possibile rilevanza del benessere organizzativo nei contesti di lavoro.

Si tratta, in sostanza, di capire se il concetto in esame possa assumere un'autonoma valenza nella regolazione giuridica del rapporto di lavoro - in generale e, alla luce del peculiare ambito di indagine scelto per la presente ricerca, di quello di pubblico impiego - o se, al contrario, le sue potenzialità debbano ritenersi limitate ad ambiti diversi (*i. e.* scienze sociali, medicina, psicologia della salute occupazionale) e, come anticipato, già esplorati (si veda *supra* § 2).

Com'è stato efficacemente osservato, parlare del rilievo giuridico di una data fattispecie significa verificare se la stessa sia inquadrabile all'interno delle categorie esistenti (diritto, dovere, onere, libertà, ecc.) e quali siano, in caso affermativo, le regole ad essa applicabili ⁽¹⁵⁷⁾.

Nel caso di specie, l'indagine in questione risulta poi funzionale anche ad un'ulteriore esigenza. Il riconoscimento di un'autonoma «dignità giuridico-concettuale» ⁽¹⁵⁸⁾ del benessere organizzativo rappresenta, invero, la condizione imprescindibile per poter rapportare il benessere organizzativo ad altri istituti previsti dall'ordinamento ed analizzare le possibili correlazioni esistenti tra loro. Diversamente risulterebbe difficile – e quand'anche possibile, non sarebbe forse corretto sul piano metodologico – effettuare una comparazione tra elementi appartenenti ad ambiti distinti, quali quelli della psicologia e delle scienze sociali, da una parte, e del diritto, nella specie del lavoro, dall'altra.

Se, invero, la finalità della ricerca è indagare la possibilità o meno, a fronte del panorama regolativo esistente, di ricondurre il lavoro agile a quei «nuclei culturali, processi e [a quelle] pratiche organizzative» (*supra* § 2.1), che informano il benessere organizzativo e sono necessari a promuovere, mantenere e migliorare la qualità della vita e il grado di benessere delle comunità lavorative, per porre in relazione i due termini della questione – lavoro agile e benessere – non si può che partire allora dall'operazione di riconduzione degli stessi ad un unico piano di confronto, che è, appunto, quello giuridico.

⁽¹⁵⁷⁾ P. PASCUCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *Prisma Economia Società e Lavoro*, 2016, 1, p. 21.

⁽¹⁵⁸⁾ S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2019, 1, p. 36.

In questa prospettiva, può comprendersi l'utilità di ricercare, in via preliminare, una nozione di benessere organizzativo nell'attuale panorama normativo nazionale, potendo una scelta in tal senso risultare sintomatica della volontà del legislatore di dare formale riconoscimento al concetto.

L'esito negativo della ricerca nella normativa giuslavoristica - tanto generale quanto "speciale" del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni⁽¹⁵⁹⁾ - induce a verificare se, a meno di non volerne escludere a priori la rilevanza, la lacuna possa essere colmata in via interpretativa, attraverso la ricostruzione degli istituti che a tale benessere concorrono.

3.1 Il concetto di salute nel d.lgs. n. 81/2008

Un primo rimando al concetto di benessere organizzativo si ritiene possa cogliersi indirettamente all'interno del d.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro), a partire dalla definizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera o).

Qui, mediante il richiamo pressoché pedissequo alla formulazione già elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità⁽¹⁶⁰⁾, la salute è descritta come lo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o infermità».

La disposizione in esame si segnala per almeno due profili di innovatività, uno di metodo e l'altro di merito.

Nel d.lgs. n. 81/2008, invero, viene formalizzata per la prima volta la nozione di salute sul lavoro, in precedenza assente dal panorama normativo⁽¹⁶¹⁾.

Fino a questo momento, infatti, il principale riferimento al benessere del lavoratore poteva cogliersi, indirettamente, dal pur pionieristico art. 2087 c.c., che, già dai primi anni '40 del Novecento, esprimeva lo slancio del legislatore dell'epoca verso la tutela di una dimensione ulteriore della salute rispetto a quella fisica⁽¹⁶²⁾:

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr., di recente, F. CARINCI, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in *LPA*, 2023, 1, p. 3 ss.

⁽¹⁶⁰⁾ Tale definizione viene fornita per la prima volta dall'OMS nel 1946, all'interno del preambolo del proprio atto costitutivo, in cui la salute è considerata «una condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale e non esclusivamente l'assenza di malattia o infermità».

⁽¹⁶¹⁾ Il d.lgs. n. 81/2008 non rappresenta, invero, il primo tentativo del legislatore di affrontare organicamente il tema della salute e sicurezza sul lavoro; il precedente d.lgs. n. 626/1994, tuttavia, emanato in attuazione di numerose direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro e poi abrogato dal Testo Unico, non forniva alcuna definizione di salute sul lavoro.

⁽¹⁶²⁾ Sul tema, cfr. *amplius*, P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2008. P. PASCUCI, *op. cit.*, p. 24, sottolinea la portata innovativa della previsione codicistica, dal momento che l'espressione «personalità morale» si riferisce già sia alla salute psichica che a quella relazionale del lavoratore. A. MONEA, *I diritti*

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

Quanto ai profili di merito - in cui si coglie la portata dirompente della nuova previsione -, la formulazione di cui all'art. 2, comma 1, lettera o) esprime un concetto di salute che si dipana lungo tre dimensioni di vita della persona che lavora.

Rispetto alla prima, quella fisica, pur ponendosi in continuità con l'impianto tradizionale del sistema prevenzionistico italiano, il Testo Unico innalza il livello di tutela richiesto in passato: nel riferirsi ad uno stato di «completo benessere fisico», impone, infatti, al datore di lavoro di assicurare - ed attribuisce al prestatore la corrispondente pretesa - «un'elevata condizione fisica sul lavoro»⁽¹⁶³⁾, di gran lunga superiore rispetto alla mera tutela contro il rischio di morte o lesioni.

Anche con riguardo alla seconda dimensione si osserva un innalzamento degli standard di protezione. Se è vero, infatti, che, in virtù della richiamata formulazione codicistica (art. 2087 c.c.), il datore di lavoro era già obbligato a preservare la sfera psichica del lavoratore, tenendolo indenne dai rischi di patologie insorte in ambito lavorativo, l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008 gli riconosce ora un *quid pluris*: il diritto alla effettiva promozione di una condizione di benessere mentale sul lavoro, come tale superiore rispetto all'assenza di malattie psichiche.

I profili di maggiore innovatività si colgono, peraltro, rispetto alla terza dimensione richiamata nella definizione dell'art. 2.

Nella declinazione sociale della salute, infatti, il prestatore di lavoro è considerato non solo come individuo, isolato dall'ambiente circostante, ma quale componente di una collettività organizzata e ha diritto, pertanto, alla salvaguardia dei suoi profili relazionali sul lavoro.

Analogamente alle dimensioni già esaminate, anche in questo caso, peraltro, stante il richiamo del legislatore allo stato di «completo benessere sociale», l'ambito della

della persona sul lavoro, in P. MONEA, et al. (a cura di), *Rapporto di lavoro e gestione del personale in Regioni, Enti locali, Camere di commercio e Società a partecipazione pubblica*, Maggioli Editore, 2020, p. 548 parla, al contrario, di una «logica passiva e, sostanzialmente, "minimalista" della tutela della salute sul lavoro e della stessa sicurezza lavorativa» che sarebbe alla base dell'art. 2087 c.c., tale per cui l'azione datoriale mira solo a "lasciare intatti" corpo e mente del prestatore di lavoro.

⁽¹⁶³⁾ In questo senso, si veda A. MONEA, *op. cit.*, p. 548, secondo il quale, per effetto dell'introduzione di una nozione di salute sul lavoro, la cura del benessere dei lavoratori non rappresenta più «obiettivo volontario e discrezionale di un datore di lavoro "illuminato", ma è specifico "dover essere" di ogni datore di lavoro per la sicurezza di qualsiasi organizzazione». Al tempo stesso, peraltro, tale "dover essere" è, per sua natura, limitato al solo ambito lavorativo, per cui il datore di lavoro non può ritenersi tenuto - né autorizzato - ad approfondire aspetti della vita privata del lavoratore per ricomporre le condizioni di vita privata e lavorative di quest'ultimo e «perseguire un assolutamente completo benessere» (p. 551).

protezione riconosciuta non si esaurisce nel diritto a ricevere tutela contro vessazioni o comportamenti scorretti da parte di colleghi e superiori, ma passa per la necessaria predisposizione, da parte del datore di lavoro, di tutte le misure tecniche, organizzative e gestionali atte ad assicurare un'elevata qualità di vita sociale sul lavoro.

Conseguenza principale di questo approccio "globale" alla salute, è che il benessere del lavoratore e, in parallelo, la sua assenza non rappresentano più un fatto solo individuale, rilevante ai fini della sinallagmaticità del rapporto di lavoro ⁽¹⁶⁴⁾.

L'alterazione dello stato fisiologico del soggetto, che sia tale da incidere sulla sua capacità lavorativa (*i.e.* la malattia), senza dubbio, si riverbera, in primo luogo, sull'esecuzione del contratto individuale stipulato tra prestatore e datore di lavoro, (eventualmente) determinando la sospensione della prestazione a carico del primo e della corrispettiva obbligazione retributiva in capo al secondo, con successiva attivazione dell'indennità previdenziale ⁽¹⁶⁵⁾.

Come osservato, peraltro, la salute, declinata rispetto alla figura del lavoratore, non attiene solo alla condizione individuale della persona malata, ma, specie nella sua dimensione sociale, coinvolge inevitabilmente il contesto ⁽¹⁶⁶⁾ in cui le tre componenti – fisica, mentale e sociale – si estrinsecano e devono essere opportunamente tutelate.

3.2 Il nesso tra organizzazione e salute e sicurezza sul lavoro e l'approccio globale alla valutazione dei rischi

Si coglie, allora, con evidenza la relazione, già nota alla riflessione giuslavoristica ⁽¹⁶⁷⁾, tra organizzazione e benessere dei lavoratori.

⁽¹⁶⁴⁾ S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2016, 1, pp. 127-129, la quale contrappone questa visione globale alla nozione "classica" di salute, intesa come assenza di malattia, rilevante solo ai fini del rapporto di lavoro individuale e in cui è assente ogni implicazione con l'organizzazione.

⁽¹⁶⁵⁾ Il riferimento è all'ipotesi standard di malattia del lavoratore. Ben più complesse le ipotesi in cui la patologia sia ascrivibile ad una condotta illecita del datore di lavoro. Sul punto, si rinvia, specie con riferimento al fenomeno del *mobbing*, a M. BIASI, *Dalla prevenzione del mobbing alla promozione del benessere sul luogo di lavoro? Ragionando attorno ai "nuovi" perimetri degli obblighi e delle responsabilità datoriali in materia di sicurezza*, in *Ambienteditto*, 2024, 2 ed ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

⁽¹⁶⁶⁾ Sull'importanza di adottare una "prospettiva organizzativa", cfr. E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, op. cit., pp. 44-46.

⁽¹⁶⁷⁾ Tale relazione emerge, per la prima volta, già nella riflessione giuslavoristica di fine anni '80. Si veda, sul punto, L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, III ed., Milano, Franco Angeli, 1989. Il tema della salute nel contesto di lavoro è stato ampiamente trattato nel

Su questo legame risulta altresì costruito tutto l'impianto del d.lgs. n. 81/2008, in cui il primo dei due termini assume il ruolo di "chiave di volta" del sistema di tutela di salute e sicurezza⁽¹⁶⁸⁾, orientando, in primo luogo, la definizione dei principali soggetti in esso coinvolti.

Emblematica, in questo senso, è la nozione di lavoratore contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera a), il quale, ai fini prevenzionistici, è descritto come la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato»⁽¹⁶⁹⁾.

Analoghe considerazioni valgono anche per la figura del datore di lavoro, definito dalla lettera b), quale titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, che «secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa». Rispetto alle pubbliche amministrazioni, in particolare, in linea con l'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001⁽¹⁷⁰⁾, tale figura è individuata generalmente nel dirigente al quale spettano i poteri di gestione⁽¹⁷¹⁾.

tempo. Si rinvia, tra le opere più recenti, a P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, FrancoAngeli, 2019; S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2020. Per uno sguardo alla prospettiva europea, si veda E. ALES, *Occupational Health and Safety: a European and Comparative Law Perspective*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. INT, 2015, 120.

⁽¹⁶⁸⁾ L'espressione è usata da S. LAFORGIA, *op. cit.*, p. 129. Sull'assetto complessivo del sistema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008, v. G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁽¹⁶⁹⁾ La disposizione estende, inoltre, la nozione a chi non percepisca una retribuzione e si collochi nell'organizzazione del datore di lavoro «al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione». Inoltre, per espressa previsione normativa, al lavoratore sono equiparati, fra gli altri, «il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; [nonché] il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento [...]».

⁽¹⁷⁰⁾ Il tema dell'organizzazione, degli uffici e del lavoro, nella Pubblica Amministrazione sarà oggetto di approfondimento successivo. È opportuno, peraltro, richiamare in questa sede l'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, a mente del quale «Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9».

⁽¹⁷¹⁾ La norma prevede che, in alternativa, il datore di lavoro possa essere individuato anche nel funzionario privo di qualifica dirigenziale, a condizione che lo stesso sia a) preposto ad un ufficio dotato di autonomia gestionale, da individuarsi secondo le modalità prescritte dalla stessa legge e b) dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. Qualora tale individuazione non avvenga o non sia conforme alle prescrizioni di legge, il datore di lavoro coinciderà con il medesimo organo di vertice.

Tale correlazione tra salute e organizzazione genera implicazioni importanti rispetto alla tutela che deve essere assicurata ai lavoratori ed alla conseguente portata degli obblighi di protezione posti a carico del datore di lavoro.

Se, infatti, la salute del prestatore di lavoro non si riduce alla mera assenza di malattia, ma, alla luce del richiamato modello bio-psico-sociale, chiama in causa il contesto in cui lo stesso è inserito ed assume dimensione e rilevanza collettive, allora, com'è stato correttamente osservato, il conseguimento di un pieno livello di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dipenderà anche dal modo di essere dell'organizzazione, ossia da come la stessa è strutturata e agisce ⁽¹⁷²⁾.

Lungi dall'essere il solo spazio fisico di esecuzione della prestazione lavorativa ⁽¹⁷³⁾, infatti, l'organizzazione rappresenta l'insieme di regole e processi in cui il lavoro si colloca ed assume, pertanto, una duplice valenza, potendosi configurare come fonte di rischi, in cui le componenti della salute del lavoratore possono essere messe a repentaglio, e come sistema di prevenzione, tenuto ad assicurare loro opportuna tutela ⁽¹⁷⁴⁾.

Rispetto alla conformazione degli obblighi di sicurezza datoriali, questo implica che, per assicurare il completo stato di benessere dei lavoratori, dovrà aversi riguardo, tra l'altro, non solo ai rischi "tradizionali" derivanti dallo svolgimento dell'attività lavorativa, ma anche a quelli che discendono dall'interazione - inevitabile e caratterizzante l'essenza del rapporto di lavoro - dei singoli con l'organizzazione. È il caso, ad esempio, dei rischi cd. psico-sociali, considerati, secondo l'impostazione maggiormente condivisa come gli «aspetti di progettazione del lavoro e di organizzazione e gestione del lavoro, nonché i rispettivi contesti

La stessa disposizione fornisce anche la definizione di dirigente (lettera d), il quale «in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa».

⁽¹⁷²⁾ Cfr. P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 22.

⁽¹⁷³⁾ Sul punto, M. TIRABOSCHI, *Nuovi modelli di organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2022, 1, p. 148, ricorda, peraltro, come «i mutamenti del lavoro hanno comportato il superamento dei confini dell'impresa [...] con conseguente e progressiva perdita del tradizionale luogo di lavoro, il quale passa dall'essere inserito stabilmente all'interno dei locali aziendali sino al disperdersi nel territorio circostante all'impresa». Sulla progressiva modifica dei concetti di organizzazione e di luogo di lavoro, si veda anche P. PASCUCCI, *Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 11 ss. Sulla nozione di "ambiente di lavoro" e sulla relativa evoluzione, v. *amplius* F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁽¹⁷⁴⁾ S. BUOSO, *op. cit.*, p. 24.

ambientali e sociali che potenzialmente possono arrecare danni fisici e psicologici»⁽¹⁷⁵⁾.

Tali osservazioni trovano conferma nello stesso impianto del Testo Unico. L'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008, in particolare, individua, quale misura generale di tutela posta a carico del datore di lavoro, la valutazione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori⁽¹⁷⁶⁾, che, ai sensi del successivo art. 28, comma 1⁽¹⁷⁷⁾, dovrà riguardare tutti i rischi, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari. Tra questi, sono richiamati quelli legati allo stress lavoro-correlato⁽¹⁷⁸⁾, secondo i contenuti dell'accordo quadro siglato dalle parti sociali europee l'8 ottobre 2004⁽¹⁷⁹⁾, nonché quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza e i rischi connessi ad alcune caratteristiche proprie del prestatore di lavoro⁽¹⁸⁰⁾ e alla specifica tipologia contrattuale.

Rispetto ai primi, che assumono un ruolo primario in questo sistema, lo stress da lavoro è definito dall'art. 3 dell'accordo europeo, così come recepito dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2008⁽¹⁸¹⁾, quale stato del lavoratore generato da fattori diversi tra cui «il contenuto del lavoro, l'eventuale inadeguatezza nella gestione dell'organizzazione del lavoro e dell'ambiente di lavoro, carenze nella

⁽¹⁷⁵⁾ La definizione si deve a T. COX, A. GRIFFITHS, *The assessment of psychosocial hazards at work*, in M. J. SCHABRACQ, J. A. M. WINNUST, C.L. COOPER (a cura di), *Handbook of Work and Health Psychology*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995.

⁽¹⁷⁶⁾ Ai sensi dell'art. 17, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 81/2008, peraltro, la valutazione in esame e la conseguente redazione del relativo documento ex art. 28, costituiscono obblighi del datore di lavoro non delegabili.

⁽¹⁷⁷⁾ Sul punto, cfr. E. GRAGNOLI, *Commento all'art. 28 d.lgs. 81/2008*, in C. ZOLI (a cura di) *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 393 ss.; M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in *Working Papers di Olympus*, 2011, 2.

⁽¹⁷⁸⁾ R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, Trieste, 2012; L. ANGELINI, *Dalle species al genus (e viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, in *Working papers di Olympus*, 2014, 34, p. 77 ss.; M. PERUZZI, *Il rapporto tra stress lavoro correlato e rischi psicosociali nelle fonti unieuropee e interne*, *ibidem*, p. 89 ss.

⁽¹⁷⁹⁾ Cfr. V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *Working Papers di Olympus*, 2012, 6.

⁽¹⁸⁰⁾ Il riferimento è, in particolare, alle differenze di genere, all'età e alla provenienza da altri Paesi.

⁽¹⁸¹⁾ Il testo dell'accordo interconfederale, sottoscritto da Confindustria, Confapi, Confartigianato, Casartigiani, Claii, Cna, Confesercenti, Confcooperative, Legacooperative, Agci, Confservizi, Confagricoltura, Coldiretti e Cgil, Cisl, Uil, è disponibile nell'Osservatorio Olympus al seguente link: https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1210:accordo-interconfederale-stress-lavoro-correlato-9-giugno-2008&catid=39&Itemid=139.

comunicazione», a conferma della centralità dell'organizzazione come fonte di rischi e sistema di protezione ⁽¹⁸²⁾.

Per la valutazione di tale condizione di stress, inoltre, il Testo Unico del 2008 (art. 28, comma 1-*bis*) rinvia alle indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'art. 6, comma 8, lettera m) *quater*, emanate di fatto nel 2010, le quali pongono l'accento sulla dimensione "collettiva" del benessere e sulla necessità di avere riguardo ai fattori derivanti dall'interazione della comunità di lavoratori con l'organizzazione ⁽¹⁸³⁾.

Senza scendere nel dettaglio delle indicazioni fornite ⁽¹⁸⁴⁾, risulta qui utile segnalare come la prima fase di valutazione, preliminare e necessaria, consista nella rilevazione, da parte del datore di lavoro, di indicatori «oggettivi e verificabili» appartenenti almeno a tre distinte famiglie: a) eventi sentinella (tra cui ricorrono anche gli indici infortunistici, le assenze per malattia o il turnover); b) fattori di contenuto del lavoro (come ambiente di lavoro, orario e turni e corrispondenza tra competenze e requisiti professionali richiesti); c) fattori di contesto del lavoro. Quest'ultimo gruppo di indicatori valorizza, in particolare, il ruolo assunto dal lavoratore nell'organizzazione, l'autonomia decisionale ed il controllo, la comunicazione (ancora una volta) ed i conflitti interpersonali.

Sul piano generale, inoltre, si prescrive che la valutazione coinvolga tutta la comunità lavorativa (inclusi i dirigenti ed i preposti) e sia effettuata non sui singoli

⁽¹⁸²⁾ Tale nozione si innesta su quella generale di stress, fornita sempre dall'art. 3, quale «condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale ed è conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o alle aspettative riposte in loro». Sulla relazione tra rischi psico-sociali e stress lavoro-correlato, si veda, tra gli altri, G. G. BALANDI, L. CALAFÀ, *Il rischio da lavoro oggi*, in *Lavoro e diritto*, 2012, 2, p. 180, per cui lo stress lavoro-correlato è sicuramente riconducibile ai rischi psico-sociali, «ma la corrispondenza non è biunivoca».

⁽¹⁸³⁾ Per il testo completo delle indicazioni, cfr.: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/pagine/default>. Per un primo commento in merito, si veda M. TIRABOSCHI, M. GIOVANNONE, *Valutazione stress lavoro-correlato: indicazioni dalla Commissione consultiva*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2010, n. 46, pp. 10-16. Alle indicazioni del 2010, hanno fatto seguito, nel 2017, le Linee guida dell'INAIL per la valutazione dello stress lavoro-correlato. Quest'ultima, inoltre, ha previsto una piattaforma per la valutazione e gestione di tale forma di stress, rinnovata nel 2021 e disponibile sul relativo sito internet. Sul tema, S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, op. cit., p. 24, 27-28, evidenzia come il sistema di garanzia della sicurezza e salute dei lavoratori si regga su due "capisaldi", rappresentati dalla centralità del dato collettivo ed alla integrale valutazione dei rischi.

⁽¹⁸⁴⁾ La valutazione delineata dalla Commissione si articola, in particolare, in due fasi, una necessaria ed una eventuale, da attivarsi solo qualora le misure in concreto apprestate per fronteggiare i rischi emersi dalla valutazione preliminare si siano rivelate inefficaci. Nel caso in cui non emergano elementi di rischio da stress da lavoro tali da richiedere interventi correttivi, invece, il datore dovrà limitarsi a darne conto nel documento finale e prevedere un apposito piano di monitoraggio (pp. 4-5).

individui, ma su gruppi omogenei di lavoratori che risultino esposti a rischi dello stesso tipo.

Proprio in questa correlazione tra salute e sicurezza e organizzazione, che, come osservato, informa tutto il sistema di prevenzione e protezione, si ritiene, allora, possa riempirsi di significato la nozione di benessere organizzativo, intesa quale dimensione dell'organizzazione (*rectius* della interazione tra persone e organizzazione) e preconditione - in linea con il modello teorico e con la definizione già proposti (*supra* § 2.1) - per la realizzazione del benessere integrale, nell'accezione già osservata, dei lavoratori (¹⁸⁵).

4. Il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione. I riferimenti nel d.lgs. n. 165/2001

Lo specifico ambito della presente ricerca induce, a questo punto, a proseguire l'indagine circa il rilievo giuridico del benessere organizzativo in relazione al settore pubblico, in cui il concetto risulta tutt'altro che ignoto al legislatore.

Il contesto del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, infatti, ha rappresentato nel tempo il punto di partenza delle principali ricerche sviluppatesi sul tema (¹⁸⁶) (estese solo dopo al lavoro nel settore privato) e risulta tuttora terreno fertile per l'evoluzione delle relative riflessioni.

(¹⁸⁵) Sull'importanza di non sovrapporre i concetti di benessere organizzativo ed individuale, si veda, A. MONEA, *op. cit.*, pp. 555-556, secondo il quale i due concetti presentano una differente "localizzazione normativa" – rispettivamente l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 (su cui *infra*) e l'art. 2, co. 1, lett. o) del d.lgs. n. 81/2008 – che collocherebbero il primo nell'ambito della regolazione del rapporto di lavoro, in quanto tale a cura del datore di lavoro in senso stretto, e il secondo nell'alveo della «tutela giuridica della salute sul lavoro», come tale a carico del datore per la sicurezza sul lavoro.

(¹⁸⁶) Tra i numerosi studi sviluppati in Italia sul tema del benessere organizzativo nel contesto pubblico, oltre a quello già esaminato del Dipartimento della Funzione pubblica (*supra* § 2.1), si rinvia a M. BONARETTI, P. TESTA, *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2003; ma anche V. MAJER, G. MAROCCI, *Il clima organizzativo. Modelli teorici e ricerche empiriche*, Carocci, Roma, 2003; F. AVALLONE, A. PAMPLOMATAS, *Salute organizzativa: psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Raffaello Cortina, Milano, 2005. Tra i più recenti, si veda G. AMBROSINO, *Valutare il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione: un case study*, in *TOPIC: Temi di Psicologia dell'Ordine degli Psicologi della Campania*, 2022, vol. 1, 1, pp. 110-130, che si propone di sviluppare una metodologia di rilevazione del benessere organizzativo «rigorosa dal punto di vista scientifico ma al contempo flessibile dal punto di vista operativo», utilizzabile in autonomia da ogni Pubblica Amministrazione. Tra i più noti e più risalenti tentativi in questa direzione, si segnala anche quello realizzato nell'ambito del progetto di ricerca-azione del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr), di cui dà conto il volume di E. COLÌ, et al., *op. cit.* Rispetto al settore privato, con particolare riferimento alla progressiva rilevanza assunta dal tema nell'ambito della contrattazione collettiva, si

Ancorché spesso «non coordinate, frammentarie e ambivalenti» ⁽¹⁸⁷⁾, sono molteplici le disposizioni che rimandano, in via esplicita o implicita, al benessere organizzativo.

Sul piano delle fonti primarie, importanti riferimenti al tema sono osservabili già nel d.lgs. n. 165/2001, per come modificato dalla L. n. 183/2010 ⁽¹⁸⁸⁾.

L'art. 7, rubricato «Gestione delle risorse umane», al comma 1 stabilisce, in particolare, che le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, nelle molteplici fasi e dimensioni in cui si sviluppa il rapporto di lavoro ⁽¹⁸⁹⁾. L'articolo precisa poi

vedano, tra gli altri, i contributi di M. VINCIERI, *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *DLM*, 2016, 3, pp. 631-648 e, più di recente, M. VINCIERI, *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, Bononia University Press, Bologna, 2017, nonché S. ALBERTINI, C. MUZZI, *Contrattazione aziendale e cambiamento organizzativo*, in N. CASNICI, M. CATELLANI, *Relazioni industriali decentrate. Ricerche empiriche e riflessioni a partire dal caso bresciano*, FrancoAngeli, Milano, 2023, pp. 97-113.

⁽¹⁸⁷⁾ Si esprime in questi termini S. LAFORGIA, *op. cit.*, p. 130.

⁽¹⁸⁸⁾ Come si avrà modo di osservare, infatti, sia l'art. 7 che l'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, oggetto della presente riflessione, sono stati modificati dall'art. 21 della Legge delega n. 183/2010 (cd. Collegato Lavoro), il quale reca «Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche». Nella formulazione originaria dell'art. 7, il primo comma si limitava a prevedere che «Le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro». Sulle novità del Collegato Lavoro, cfr. D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, IPSOA, 2011 e, ivi, in particolare, il contributo di A. TOPO, *La l. n. 183/2010 e il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, p. 119 ss., nonché L. NOGLER, M. MARINELLI, *La riforma del mercato del lavoro. Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, 2012 e, in particolare, L. CORAZZA, *Art. 21. Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, p. 144 ss.

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. N. NIGLIO, *Art. 7. Gestione delle risorse umane*, in N. NIGLIO, S. SIMONETTI (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, pp. 53-61. L'art. 7 si riferisce, in particolare, ad ogni forma di discriminazione «diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro». In questo modo la disposizione mostra di allinearsi alla normativa vigente in materia di discriminazioni. Sia nel d.lgs. n. 215/2003, recante «attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica», sia nel d.lgs. n. 216/2003, di recepimento delle direttive n. 2000/78/CE, «per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro» e n. 2014/54/UE, «relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori», infatti, all'art. 3, si precisa che «Il principio di parità di trattamento [...] si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale», nelle forme ivi indicate, con riferimento, tra l'altro, alle aree di «a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; c) accesso a tutti i tipi e livelli di

che le stesse «garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

Si tratta senza dubbio, anche alla luce della collocazione sistematica della disposizione all'interno del Capo I del decreto, di una dichiarazione di principio, che consente, tuttavia, di cogliere l'intrinseca rilevanza che la tematica assume in questo specifico ambito di indagine, offrendo al contempo elementi concreti, diversamente dal settore privato, in base ai quali orientare la presente riflessione.

Appare significativa, in proposito, la correlazione, risultante dal tenore letterale dell'articolo, tra benessere organizzativo e assenza di violenza, che induce a formalizzare, nel secondo periodo, l'impegno delle amministrazioni a riconoscere e rimuovere gli ostacoli - rappresentati dalle forme in cui la stessa violenza, morale o psichica, può manifestarsi - che si frappongono alla creazione di un ambiente di lavoro davvero «improntato al benessere organizzativo» ⁽¹⁹⁰⁾.

Al tempo stesso, l'attenzione al concetto in esame non è circoscritta ai principi generali, potendosi, al contrario, ravvisare, già negli articoli successivi, la volontà del legislatore di predisporre gli strumenti necessari per l'effettivo perseguimento degli obiettivi descritti.

orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali [...]

⁽¹⁹⁰⁾ La relazione tra benessere e diritto antidiscriminatorio è oggetto di approfondimento anche da parte di E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, op. cit., pp. 44-46, che evidenzia il valore aggiunto derivante dall'affrontare temi come lo stress, le molestie e le discriminazioni, attraverso le "lenti" della Sicurezza e Salute. S. LAFORGIA *op. cit.*, p. 132, osserva, peraltro, l'ambivalenza di cui si "tinge" (l'utilizzo de) il concetto di benessere organizzativo, evidenziando come «il profilarsi della tematica [...] nelle norme del TU sul pubblico impiego mette in luce che anche nelle pubbliche amministrazioni si avverte, seppure *a contrario*, il problema della c.d. costrittività organizzativa». Quest'ultima espressione, utilizzata nella nota Delibera Inail n. 71/2003, poi annullata dal Tar Lazio, sez. III, 4 luglio 2005, n. 5454 (su cui si veda la nota di G. SORGI, *Il TAR, l'Inail ed il mobbing*, in *LG*, 2005, 12, pp. 1199-1205) e in appello dal Consiglio di Stato, sez. VI, 17 marzo 2009, n. 1576 (con nota di G. LUDOVICO, *L'inail e il mobbing: per il Consiglio di Stato la parola spetta al legislatore*, in *RIDL*, 2009, 4, pp. 1035-1043) faceva riferimento a fattori organizzativi e ambientali in grado di incidere negativamente sullo stato di salute dei lavoratori. Tra questi, figuravano aspetti come marginalizzazione dalla attività lavorativa, mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata, o degli strumenti di lavoro, prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto o esorbitanti o eccessivi anche in relazione a eventuali condizioni di handicap psico-fisici. Sul tema, cfr. anche M. DE FALCO, *Costrittività organizzativa: se il lavoratore si ammala, l'INAIL risponde. Nota a Cass. civ., 14 maggio 2020, n. 8948 (ord.)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, 3, p. 916 ss.

In tale quadro si colloca l'art. 57, comma 1, volto all'istituzione, all'interno di ogni ente pubblico ⁽¹⁹¹⁾, del "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni", che accorpa in un solo soggetto le competenze prima attribuite ai comitati per le pari opportunità ⁽¹⁹²⁾ e a quelli paritetici sul fenomeno del *mobbing* ⁽¹⁹³⁾, già costituiti in applicazione della contrattazione collettiva ⁽¹⁹⁴⁾.

Come si avrà modo di approfondire attraverso l'analisi dell'azione dei Comitati (*infra*, Capitolo IV), si tratta di un organismo paritetico, formato dai componenti designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e dai delegati dell'ente, dotato di funzioni propositive, consultive e di verifica e operante in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità.

Missione principale del Comitato è contribuire all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, «migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori» (comma 3).

⁽¹⁹¹⁾ Si tratta di un organismo obbligatorio, dal momento che, per espressa previsione del comma 5 del medesimo articolo, «La mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi». Sulla portata della disposizione e sul ruolo del Comitato, cfr. A. ZILLI, *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, pp. 183-191.

⁽¹⁹²⁾ Più precisamente, i comitati per le pari opportunità, sono stati costituiti a partire dal 1992, in attuazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 395/1988, a norma del quale «in sede di contrattazione di comparto saranno definiti misure e meccanismi atti a consentire una reale parità uomo-donna nell'ambito del pubblico impiego». Tali organismi erano dotati di funzioni di carattere informativo e formativo ed esprimevano pareri sulle proposte per le pari opportunità, formulate nell'ambito della contrattazione collettiva di comparto.

⁽¹⁹³⁾ I comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, invece, sono stati istituiti solo con la tornata contrattuale del 2002 e, pur svolgendo per lo più attività di tipo informativo, hanno contribuito alla progressiva sensibilizzazione del settore pubblico verso il tema del benessere lavorativo e consentito «l'instaurarsi di una cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici».

⁽¹⁹⁴⁾ La coesistenza dei due comitati ha generato negli anni una frammentazione delle competenze, dal momento che ai primi erano attribuite quelle in materia di discriminazioni di genere e molestie sessuali, mentre i comitati sul fenomeno del *mobbing* si occupavano dei temi legati alla tutela del benessere del personale e alle molestie e violenze di carattere psicologico. L'istituzione del CUG è avvenuta, pertanto, in una logica di «semplificazione ordinamentale ed efficienza funzionale». Si veda, in proposito, la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2011, recante «Linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni"» (art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183)», pp. 7-8. Per una disamina più approfondita dei contenuti della direttiva, si rinvia, comunque, al § 4.1.

Dal raffronto tra le due disposizioni del Testo Unico appena descritte emerge dunque un primo dato di estremo interesse.

Se nell'art. 7 il benessere organizzativo, fermo restando l'accostamento operato dal legislatore al contrasto alla violenza e alle discriminazioni, è posto come bene in sé da perseguire in maniera diretta nei contesti di lavoro, nell'art. 57, attraverso lo strumento del Comitato Unico di garanzia, lo stesso diventa, invece, parte di una logica "efficientistica" della Pubblica amministrazione. Da valore generale, ancorché connesso ad altri parimenti importanti, diviene caratteristica dell'ambiente di lavoro e leva per l'efficienza delle prestazioni e, conseguentemente, per la produttività del lavoro pubblico.

La circostanza non è di poco momento, ma risulta al contrario centrale per due ordini di ragioni.

In primo luogo, già da questa prima ricostruzione si coglie la natura poliedrica del concetto, che lo vede, nelle varie disposizioni di cui forma oggetto, a seconda dei casi, rispondere a logiche tra loro profondamente eterogenee (*infra*)⁽¹⁹⁵⁾.

Al tempo stesso, nell'affidare al Cug il compito di elevare i livelli di produttività della macchina amministrativa, il legislatore formalizza di fatto l'assunto per cui l'efficienza delle prestazioni e, dunque, la produttività generale, dipendono dalla costruzione di un ambiente salubre e sano per i lavoratori⁽¹⁹⁶⁾.

4.1 Le fonti secondarie e il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia

È, peraltro, al di fuori delle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, che si coglie con evidenza la progressiva, e ben più risalente, attenzione riservata al tema dalla politica.

Emblematica, in questo senso, è la direttiva del Ministro della Funzione pubblica del 2004⁽¹⁹⁷⁾, contenente «misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni».

⁽¹⁹⁵⁾ Sul tema, cfr. A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *LPA*, 2022, 1, p. 25 ss., secondo cui «le pari opportunità e, più ampiamente, il benessere organizzativo, costituiscono funzioni o attività "finali" che, in quanto tali, permeano l'azione programmatica ma [...] si collocano in una zona peculiare dell'operato amministrativo, a cavallo tra le prerogative organizzative e la gestione delle risorse umane» (p. 30).

⁽¹⁹⁶⁾ Così anche S. LAFORGIA, *op. cit.*, p. 132.

⁽¹⁹⁷⁾ La direttiva del 24.03.2004, in particolare, introduce per la prima volta in assoluto all'interno del contesto del pubblico impiego il concetto di benessere organizzativo e trova origine nella volontà del Dipartimento della Funzione Pubblica di «sostenere la capacità delle amministrazioni pubbliche di attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle

Al suo interno, dando contenuto a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, sono individuate le motivazioni per l'adozione di misure volte ad accrescere il benessere organizzativo, le indicazioni da seguire per raggiungere questo obiettivo e gli strumenti per l'attuazione della direttiva ⁽¹⁹⁸⁾.

I presupposti che inducono il Governo ad intervenire sul tema, nonostante il notevole intervallo temporale trascorso, risultano non dissimili da quelli che animano gli odierni interventi in materia di pubblico impiego contrattualizzato: le cicliche riforme legislative, unite alle costanti trasformazioni legate all'utilizzo delle nuove tecnologie, incidono sui contesti organizzativi e sul personale delle amministrazioni pubbliche. Si rende, quindi, necessario valutare l'impatto di tali mutamenti e responsabilizzare la dirigenza ad una efficace gestione delle risorse umane.

Il documento in esame presenta, invero, profili di notevole innovatività se rapportato al tempo presente.

Già nelle premesse si riconosce l'importanza fondamentale, «ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle Amministrazioni pubbliche», di aspetti quali le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, l'esistenza di un clima organizzativo «che stimoli la creatività e l'apprendimento», oltre che l'ergonomia e la sicurezza dei luoghi di lavoro.

Sono specificate, inoltre, le variabili critiche in grado di incidere sulla qualità del lavoro e a cui è opportuno, pertanto, prestare attenzione per assicurare il benessere organizzativo dei dipendenti ⁽¹⁹⁹⁾.

Tra queste, assumono un ruolo centrale fattori quali la chiarezza degli obiettivi organizzativi, la comunicazione e la circolazione delle informazioni, ma anche lo stress e la prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali.

In questo modo, la direttiva mostra di fare propria una concezione di salute ben lontana da quella del modello biomedico (*supra*) e che, nel considerare anche i fattori ambientali e organizzativi, abbraccia gli insegnamenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, anticipando al contempo di diversi anni la definizione poi

prestazioni». Cfr., D. REPETTO, *La direttiva della funzione pubblica sul benessere organizzativo*, in *Rivista Trimestrale Di Scienza Dell'amministrazione*, 2003, 4, p. 95 ss.

⁽¹⁹⁸⁾ Nell'ambito delle indicazioni da seguire per accrescere il benessere organizzativo, in particolare, viene individuato un "processo per la rilevazione e il miglioramento del benessere organizzativo", di cui sono definiti nel dettaglio fasi, contenuti e strumenti. Alla luce delle risultanze emerse dalle rilevazioni, in particolare, si prevede che le azioni di implementazione del benessere possano riguardare ambiti diversi, tra cui la struttura ed i ruoli organizzativi, l'innovazione tecnologica, i processi organizzativi e anche le politiche di gestione del personale.

⁽¹⁹⁹⁾ Si precisa inoltre che «In un sistema ad alta intensità di lavoro intellettuale, la convivenza organizzativa non può svolgersi soltanto sotto la dimensione del governo gerarchico e delle scansioni procedurali: una variabile altrettanto fondamentale è rappresentata dal sentire individuale e dalle relazioni informali tra le persone che interagiscono nello stesso ambiente di lavoro».

consacrata nel Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'intervento non rappresenta peraltro un *unicum* nel panorama regolativo. Nel 2011 i Ministri per la Pubblica Amministrazione e per le Pari Opportunità emanano le Linee guida sul funzionamento dei Comitati unici di garanzia, in cui si sottolinea come «L'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e la produttività passano necessariamente attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro. Un contesto lavorativo improntato al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, rappresenta, infatti, un elemento imprescindibile per garantire il miglior apporto sia in termini di produttività che di affezione al lavoro».

Il benessere organizzativo, oltre a trovare effettiva attuazione nell'ambito dell'attività dei CUG, assurge, quindi, al ruolo di leva per la produttività, confermando la connessione - ulteriore rispetto a quella della prima direttiva ma che già traspariva dalla nuova formulazione dell'art. 57 del Testo Unico (*supra* § 4) - tra benessere, produttività ed efficienza e efficacia dell'azione amministrativa (*infra*)⁽²⁰⁰⁾. Alla dirigenza, in questo contesto, si chiede di «rispondere delle proprie capacità organizzative anche in relazione alla realizzazione di ambienti di lavoro improntati al rispetto dei principi [...] di pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e mobbing».

In tempi più recenti, il tema ha assunto rinnovata centralità nell'ambito dell'attuazione della riforma Madia.

Pur in assenza di un esplicito riferimento al tema, infatti, è difficile immaginare che il legislatore delegante non avesse di mira il perseguimento di più elevati livelli di benessere dei dipendenti quando ha previsto, per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, l'adozione, da parte delle amministrazioni pubbliche, di «misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile», oltre alla predisposizione dell'ormai perito POLA (*infra* Capitolo III). Tale strumento, in particolare, era volto a definire «le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati» (art. 14, commi 1 e 2, l. n. 124/2015).

⁽²⁰⁰⁾ Il concetto è ulteriormente specificato nel paragrafo 3 della direttiva, dedicato agli obiettivi del Comitato Unico di Garanzia, tra cui, riprendendo la formulazione dell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, emerge quello di «favorire l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni lavorative, anche attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e di contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici».

La ricostruzione appena prospettata, invero, trova conferma sempre nelle fonti secondarie.

Nella direttiva 1 giugno 2017, n. 3, infatti, accanto agli indirizzi per l'attuazione dei predetti commi 1 e 2 dell'art. 14, sono definite le Linee guida inerenti all'organizzazione del lavoro e la gestione del personale, al fine di «promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, favorire il benessere organizzativo e assicurare l'esercizio dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori». È, inoltre, richiamata l'importanza strategica a questi fini dei Comitati unici di garanzia.

In tempi più recenti, la materia è stata oggetto di aggiornamento ad opera della direttiva n. 2/2019, per l'attuazione delle disposizioni vigenti e per «aumentare la presenza delle donne in posizioni apicali [...], sviluppare una cultura organizzativa di qualità tesa a promuovere il rispetto della dignità delle persone all'interno delle amministrazioni pubbliche» ⁽²⁰¹⁾.

A questo fine, sono illustrate le concrete linee di azione cui attenersi in materia di prevenzione e rimozione delle discriminazioni, politiche di reclutamento e gestione del personale e organizzazione del lavoro. Rispetto all'obiettivo di rafforzamento dei CUG, si sottolinea, in particolare, l'importanza precipua di predisporre i Piani di azioni positive (*infra* Capitolo IV), volti, tra l'altro, «favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne, le condizioni benessere lavorativo, nonché a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazione o violenze morali, psicologiche, mobbing, disagio organizzativo, all'interno dell'amministrazione pubblica».

4.2 Le indagini sul benessere organizzativo: il d.lgs. n. 150/2009 e il d.lgs. n. 33/2013

In questo contesto, di particolare rilievo risultano, peraltro, due disposizioni che, benché non più in vigore, confermano l'attenzione trasversale del legislatore verso il benessere dei lavoratori e la sua tendenza a servirsene ben oltre le dimensioni già osservate del contrasto alle discriminazioni e del legame con la produttività.

Si tratta dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009, in materia di misurazione della *performance* e l'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, relativo alla

⁽²⁰¹⁾ Il documento, emanato in sostituzione della direttiva 23 maggio 2007, recante «Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche», aggiorna gli indirizzi contenuti nella direttiva 4 marzo 2011 (*supra*), per superare alcune criticità sorte in sede applicativa e assicurare maggiore effettività nello svolgimento delle funzioni dei CUG. Più di recente, l'attività dei CUG è stata potenziata dall'adozione del Protocollo di intesa tra i Ministeri per la Pubblica amministrazione e per le Pari opportunità e la Rete Nazionale dei CUG, siglato il 18.11.2020.

trasparenza e alla diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

La prima norma, introdotta nell'ambito della Riforma Brunetta, disponeva la realizzazione, ad opera dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) ⁽²⁰²⁾, di indagini annuali sul personale dipendente «volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale».

Le indagini, in particolare, venivano condotte sulla base di appositi modelli predisposti dalla CIVIT ⁽²⁰³⁾, divisi nelle tre predette tipologie di rilevazione, trattate tra di loro in modo integrato. Tra queste, merita di essere segnalata la rilevazione sul benessere organizzativo, articolata in nove ambiti di indagine e cinquantuno domande, in cui lo stesso è definito come lo «stato di salute di un'organizzazione, in riferimento alla qualità della vita, al grado di benessere fisico, psicologico e sociale della comunità lavorativa, finalizzato al miglioramento qualitativo e quantitativo dei propri risultati» ⁽²⁰⁴⁾.

Obiettivo della previsione era rilevare le opinioni dei dipendenti rispetto all'organizzazione, per individuare azioni correttive e di gestione del personale, nell'ottica del miglioramento della *performance* organizzativa e della qualità dei servizi resi.

L'art. 14, comma 5 del d.lgs. n. 150/2009, abrogato dall'art. 8 del d.P.R. n. 105/2016, merita oggi di essere segnalato perché, oltre ad esprimere la sensibilità

⁽²⁰²⁾ Per un approfondimento su tali organismi, cfr. R. DALL'ANNESE, *Il ruolo di OIV e Nuclei di valutazione nella gestione dei sistemi di controllo strategico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2021, 6, p. 48 ss.; R. PICARO, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della "Performance" nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 1, p. 35 ss.

⁽²⁰³⁾ Si tratta della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita a livello centrale dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009, con la funzione di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni e garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione. L'art. 1 della L. n. 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), attuando le Convenzioni internazionali in materia, ha poi individuato nella CIVIT l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione. Oggi l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) - così rinominata dal d.l. n. 90/2014 - è dotata di competenze in materia di trasparenza, anticorruzione e contratti pubblici.

⁽²⁰⁴⁾ I modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente, ai sensi dell'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 150/2009, sono contenuti nella Delibera CIVIT del 29.05.2013, disponibile al link https://performance.gov.it/system/files/Documento-Benessere-Organizzativo2013_05_29.pdf. Cfr., in proposito, G. AMBROSINO, *op. cit.*, pp. 2-3, che muove dai limiti del modello del questionario CIVIT/ANAC richiamato, per definire una diversa metodologia di rilevazione.

del legislatore verso il monitoraggio dei livelli di benessere dei dipendenti, inserisce l'articolo fra le norme sulla misurazione della *performance*.

Viene formalizzato così, anche a livello legislativo, il collegamento - già risultante dalle prime direttive ministeriali in materia (*supra* § 4.1) - tra qualità interna (*i. e.* benessere dei dipendenti) ed esterna (*i. e.* efficienza delle prestazioni) del lavoro, sul presupposto che ad un maggior grado di benessere organizzativo corrisponda un miglior livello delle *performances*.

L'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013 ⁽²⁰⁵⁾, invece, fra gli obblighi relativi alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale, prevedeva, tra l'altro, la pubblicazione dei dati relativi ai livelli di benessere organizzativo, portando, così, il tema oltre il perimetro della normativa di stretta regolazione del rapporto di lavoro, per involgere quella in materia di trasparenza.

Rispetto a tale scenario, ad ogni modo, l'abrogazione delle due disposizioni, e, in particolare, dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009, non appare sintomatica di una minore sensibilità per il rilievo dei livelli di benessere organizzativo.

Tenuto conto anche dei successivi interventi regolativi e dei chiarimenti forniti dallo stesso Dipartimento della Funzione pubblica, deve piuttosto ritenersi che le modifiche trovino la loro ragion d'essere in un'esigenza di più coerente allocazione di risorse e strumenti e nella volontà di ricondurre le indagini sul benessere organizzativo ai compiti più appropriatamente attribuibili alla funzione dirigenziale ⁽²⁰⁶⁾.

Le disposizioni fin qui ripercorse, dunque, confermano la centralità assunta nel settore pubblico dal benessere organizzativo, nonché la natura poliedrica del concetto, di volta in volta associato dal legislatore alla misurazione delle *performances* o alla trasparenza dell'azione pubblica, nonché tuttora al contrasto alle discriminazioni e all'innalzamento dei livelli di produttività ⁽²⁰⁷⁾.

⁽²⁰⁵⁾ Abrogato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

⁽²⁰⁶⁾ Il Dipartimento della Funzione pubblica, interrogato circa l'eventualità che, con l'abrogazione dell'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 150/2009, le indagini sul benessere organizzativo avessero perso ogni rilievo, ha risposto: «Le indagini sul benessere mantengono la loro rilevanza. L'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 150/2009, attribuiva all'OIV il compito di effettuare tali indagini annuali sul personale dipendente al fine di rilevare il loro livello di benessere organizzativo. Gli OIV hanno il merito di aver contribuito al diffondersi di una cultura organizzativa volta a migliorare la qualità della vita nei luoghi di lavoro; tuttavia, le indagini sul benessere organizzativo rientrano tra i compiti più appropriatamente attribuibili alla funzione dirigenziale. Il fine di ricollocare questa importantissima funzione nel giusto alveo consentirà di focalizzare le attività degli OIV sulle loro funzioni fondamentali ad ulteriore garanzia della loro efficacia ed indipendenza».

⁽²⁰⁷⁾ S. LAFORGIA, *op. cit.*, pp. 134-135, individua un riferimento al benessere organizzativo anche nelle disposizioni in materia di *whistleblowing* ed afferma, in proposito: «il legislatore sente l'esigenza di formalizzare la denuncia/segnalazione [...] che, in ogni caso, implica affezione al posto di lavoro che matura in un ambiente non ostile, insomma in un'organizzazione virtuosa e 'salubre' nella quale è fisiologico che si generino comportamenti ispirati alla legalità».

4.3. Il benessere organizzativo nella contrattazione collettiva

Margini di riflessione rispetto al tema del benessere organizzativo emergono, altresì, dal panorama contrattual-collettivo.

Prescindendo dai citati Comitati per le pari opportunità e da quelli sul fenomeno del *mobbing*, pure istituiti dalla contrattazione collettiva e poi confluiti nel Comitato di cui all'art. 57, del d.lgs. n. 165/2001 (*supra* § 4.1), una novità dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018⁽²⁰⁸⁾ risultano gli Organismi paritetici per l'innovazione (Opi).

Si tratta, in sostanza, di una modalità relazionale - come tale inserita, subito dopo il confronto e prima della contrattazione integrativa, nel Titolo II relativo alle relazioni sindacali - «finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali [...], su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione»⁽²⁰⁹⁾.

Nelle intenzioni delle parti sociali, confermate anche nella tornata negoziale successiva, l'organismo rappresenta, in particolare, la sede - di regola prevista a livello di singola amministrazione⁽²¹⁰⁾ - in cui attivare in modo stabile relazioni aperte e collaborative, «su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo»⁽²¹¹⁾, anche rispetto alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti della contrattazione integrativa.

⁽²⁰⁸⁾ La misura è stata prevista, con modalità analoghe, tanto nella contrattazione per il personale di comparto che in quella di area per la dirigenza. Quanto al primo, su cui si concentrerà la presente analisi, cfr. art. 6, CCNL Comparto Funzioni Centrali 2016-2018; art. 6, CCNL Comparto Funzioni Locali 2016-2018; art. 7, CCNL Comparto Sanità 2016-2018; art. 9 CCNL Comparto Istruzione e Ricerca 2016-2018.

⁽²⁰⁹⁾ Così l'art. 6 del CCNL Funzioni Centrali 2019-2021.

⁽²¹⁰⁾ Più precisamente, tenuto conto delle peculiarità che caratterizzano i singoli Comparti, l'art. 6, co. 3 CCNL Funzioni Centrali 2022-2024 prevede l'istituzione dell'Organismo presso ogni amministrazione a livello nazionale o di sede unica; l'art. 7, co. 1, CCNL Istruzione e Ricerca 2019-2021 prevede che sia costituito, per i settori Scuola, AFAM e Università, presso i Ministeri (MIM per la prima, MUR per gli altri); per gli enti pubblici di ricerca, a livello nazionale; l'art. 8, co. 3 CCNL Sanità prevede che l'OPI sia istituito presso ogni Azienda o Ente; infine, il CCNL Funzioni Locali ne prevede la costituzione negli Enti (o Unioni di Comuni) con più di 70 dipendenti (anziché 300, come nel CCNL 2016-2018), attribuendo alle Province e le Città Metropolitane la possibilità di realizzarlo anche in forma associata, sulla base di appositi protocolli di intesa (art. 6, co. 1).

⁽²¹¹⁾ Così l'art. 6, co. 2, CCNL Funzioni Centrali 2019-2021, con una formulazione simile - seppur con le differenze che saranno esaminate nel corso del paragrafo - a quella degli altri contratti collettivi.

Più nel dettaglio, l'organismo ha composizione paritetica - essendo formato da un componente designato da ciascuno dei soggetti sindacali della contrattazione integrativa ⁽²¹²⁾ e da una rappresentanza dell'ente dotata di pari rilevanza – e si riunisce almeno due volte l'anno e, comunque, ogni volta che l'amministrazione manifesti «un'intenzione di progettualità organizzativa» in linea con le finalità e le funzioni dell'organismo. Tra i compiti ad esso attribuiti, seppur con alcune comprensibili differenze, tanto tra Comparti che nel passaggio da una tornata contrattuale alla successiva, figurano lo svolgimento di analisi, indagini e studi e la trasmissione di proposte progettuali all'amministrazione ed ai soggetti della contrattazione integrativa per le materie di relativa competenza.

Peraltro, sebbene l'introduzione dei suddetti organismi sia avvenuta per i tutti e quattro i Comparti nella tornata 2016-2018 ⁽²¹³⁾, meritano di essere segnalate alcune differenze non trascurabili. Proprio rispetto al benessere organizzativo, infatti, si osserva come lo stesso inizialmente fosse incluso tra le materie di competenza dell'OPI solo nei contratti collettivi per il personale dei Comparti Funzioni Centrali e Sanità, risultando, invece, assente nel Comparto Funzioni Locali e in quello Istruzione e Ricerca ⁽²¹⁴⁾. In quest'ultimo, peraltro, quale *unicum* nel panorama contrattuale descritto, il benessere organizzativo risultava tra le materie oggetto di

⁽²¹²⁾ I.e. i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL triennale. Sulla contrattazione integrativa e i relativi soggetti, cfr. U. GARGIULO, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradisismo*, in *LPA*, 2019, 2, p. 57 ss.; F. SANTINI, *La contrattazione integrativa*, in A. BOSCATI (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 125 ss.; A. BOSCATI, *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent'anni dall'approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 2, pp. 357 ss.

⁽²¹³⁾ A prescindere dalla formale introduzione ad opera della contrattazione collettiva, peraltro, una ricerca condotta dall'Università degli studi di Milano in collaborazione con l'Aran, curata dai professori L. Bordogna e A. Boscati, evidenziava la scarsa attuazione delle previsioni contrattuali a seguito del rinnovo 2016-2018 e la conseguente limitata diffusione di tali organismi paritetici. Sul punto, cfr. ARAN, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018. Rapporto finale*, gennaio 2022, p. 122, in cui si sottolinea come «Nonostante il rilievo attribuito al nuovo organismo nei contratti nazionali, l'esperienza delle amministrazioni indagate fornisce poche evidenze in materia, e, nel caso, apparentemente non a conferma delle attese sopra richiamate».

⁽²¹⁴⁾ Per la verità, il CCNL del Comparto Istruzione e Ricerca non contiene proprio un riferimento alle materie su cui avviare una progettualità organizzativa nell'ambito dell'Opi. Solo nelle Sezioni Scuola e AFAM, tra le materie di approfondimento dell'Organismo, sono inserite il lavoro agile e la conciliazione vita-lavoro. Cfr., sul punto, l'art. 7, co. 3, CCNL Comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021.

confronto a livello di istituzione scolastica ed educativa, all'interno della Sezione Scuola ⁽²¹⁵⁾.

Lo scenario risulta più uniforme nella tornata contrattuale successiva, relativa al triennio 2019-2021, in cui il riferimento al benessere è inserito anche all'interno del contratto Funzioni Locali e sono previsti, quali ulteriori elementi presenti ora in tutti i Comparti, la redazione da parte dell'Organismo di pareri non vincolanti in materia di assenteismo ⁽²¹⁶⁾ e la stesura di un report annuale delle attività.

Al di là delle intenzioni delle parti sociali, ci si potrebbe interrogare sulla opportunità di un simile strumento, anche rispetto ai profili di (potenziale) sovrapposizione con l'attività svolta dalle parti negoziali nell'ambito dei già richiamati Comitati Unici di Garanzia ⁽²¹⁷⁾. Ferma restando la differente composizione dei due organismi paritetici e i diversi effetti ricollegati alla loro mancata costituzione ⁽²¹⁸⁾, la promozione del benessere organizzativo dovrebbe in effetti animare l'azione di entrambe le strutture, risultando, peraltro, forse (più) funzionale, nel caso dei CUG, alla ottimizzazione della produttività e al miglioramento dell'efficienza, nell'ambito degli OPI, alla più generale innovazione organizzativa. L'idea di fondo che si ritiene possa giustificare tale modalità relazionale, comunque, è quella di creare un laboratorio stabile, una "officina" permanente in cui elaborare insieme progetti innovativi, complessi e sperimentali, da suggerire all'amministrazione e alle organizzazioni sindacali - nel rispetto, pertanto, delle attribuzioni di cui la prima è titolare in materia di organizzazione - ,

⁽²¹⁵⁾ Il tema è inserito accanto alla promozione della legalità e della qualità del lavoro e all'individuazione delle misure di prevenzione dello stress lavoro correlato e di fenomeni di *burn-out*. Cfr., art. 22, co. 8, lett. b4), CCNL Comparto Istruzione e Ricerca 2016-2018 e art. 30, co. 9, lett. b4), CCNL2019-2021.

⁽²¹⁶⁾ Per la verità, per la parte relativa ai "pareri" – variamente declinati nei diversi contratti – sul fenomeno dell'assenteismo, la nuova previsione sembrerebbe funzionale al coordinamento di un meccanismo già previsto nella tornata contrattuale precedente, cui le disposizioni in esame fanno, a conferma, espresso rinvio. La questione risulta, comunque, tutt'altro che trascurabile, dal momento che il mancato raggiungimento degli obiettivi di miglioramento, fissati rispetto ai tassi di assenza riscontrati, incide sull'incremento annuale del fondo risorse decentrate.

⁽²¹⁷⁾ Il tema della possibile sovrapposizione tra le funzioni dei due organi era stato posto già dal Forum dei Cug e dalla Corte dei Conti in sede di controllo dei contratti relativi alla tornata 2016-2018. Sul punto, si veda L. CALAFÀ, *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella p.a. alle soglie della XVIII Legislatura*, in *RGL*, 2018, 3, p. 481 ss.

⁽²¹⁸⁾ Quanto al primo profilo, come già osservato (*supra* § 4), il Comitato Unico di Garanzia è formato, per la parte sindacale, da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali *maggiormente rappresentative a livello di amministrazione* (art. 57, co. 2, d.lgs. n. 165/2001), mentre all'Organismo Paritetico partecipano i componenti designati dalle organizzazioni sindacali *firmatarie del contratto collettivo nazionale*. Rispetto al secondo, si ricorderà come la mancata costituzione del Comitato dia luogo a responsabilità dirigenziale. Si rinvia, in proposito, alle osservazioni già espresse al § 4, nota n. 191.

per elevare al contempo la qualità dei servizi e del lavoro, garantendo il complessivo miglioramento della (salute della) organizzazione.

Non sembra possibile, peraltro, valutare (almeno in via diretta) allo stato attuale gli esiti dell'attività di questi organismi, per i quali, diversamente dall'attività del CUG in parte confluita nei PIAO e in quanto tale soggetta, oltre che agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, alla successiva trasmissione al Dipartimento della Funzione pubblica, non sono previsti meccanismi di raccolta e sistematizzazione su base nazionale ⁽²¹⁹⁾.

Certo è, comunque, che la previsione a livello contrattuale dell'Opi ha dato pieno e definitivo ingresso al benessere organizzativo anche nel sistema di partecipazione sindacale, mettendo in luce, ancora una volta, la natura trasversale del tema. Né può ritenersi che la mancata costituzione dell'Organismo, seppure non accompagnata da strumenti sanzionatori, possa consentire un cambio di passo: per espressa previsione negoziale, infatti, qualora l'ente non provveda alla sua formazione nei termini previsti dal contratto, le materie ad esso affidate diventano oggetto di confronto, influenzando così comunque, ancorché indirettamente, la definizione delle misure che saranno adottate dall'amministrazione.

4.4. Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della dirigenza nella relativa promozione

Le risultanze emerse dalla disamina, condotta nelle pagine precedenti, dell'articolato quadro normativo esistente consentono, a questo punto, di ritornare alla domanda originaria (*supra* § 3), per comprendere se sia (o meno) possibile riconoscere al benessere organizzativo una propria "dignità giuridico-concettuale" nella regolazione, in generale, del rapporto di lavoro, e - in linea con l'ambito di osservazione della presente ricerca -, in particolare, di quello pubblico.

Alla luce di quanto osservato, si ritiene che la risposta possa essere affermativa.

Le disposizioni richiamate, infatti, nell'evidenziare la natura composita e dinamica del concetto, risultano coerenti con l'impostazione che lo identifica quale «insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative» che sono in grado di promuovere, mantenere e migliorare la qualità della vita e il grado di benessere delle comunità lavorative.

Riconoscere rilevanza giuridica al benessere organizzativo, non significa, peraltro, fare spazio - *i.e.* riconoscere tutela - al soggettivismo, forzando la natura di clausola

⁽²¹⁹⁾ Il riferimento è, in particolare, ai Piani delle Azioni Positive (PAP), poi confluiti nel PIAO, introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021, convertito in Legge n. 113/2021 (*infra* Capitolo III) ed al Portale dei PIAO, istituito dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nel quale confluiscono tutti i Piani Integrati elaborati dalle amministrazioni: <https://piao.dfp.gov.it/>.

aperta dell'art. 2087 c.c. ⁽²²⁰⁾, per dilatare la sfera di debito datoriale fino a raggiungere una responsabilità "pressoché oggettiva" ⁽²²¹⁾; né, tantomeno, in assenza di un'espressa posizione del legislatore in questo senso, significa ampliare il novero di posizioni giuridiche soggettive (*i.e.* diritti e doveri) in capo alle parti del rapporto di lavoro, includendo un diritto del lavoratore, comunque sempre desiderabile, alla felicità in azienda ⁽²²²⁾.

Si tratta, piuttosto, di riconoscere che quella interazione tra benessere e organizzazione, che informa l'attuale sistema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (tanto pubblici quanto privati) e che, a livello interpretativo, si ritiene riempia di significato il concetto di benessere organizzativo, nel contesto del pubblico impiego, viene formalizzata dal legislatore quale preconditione per quello stesso benessere integrale dei lavoratori ⁽²²³⁾ ed elevata a principio cui l'azione dell'amministrazione e, in particolare, l'organizzazione del lavoro e degli uffici, da parte della dirigenza, deve essere orientata ⁽²²⁴⁾.

⁽²²⁰⁾ La natura di clausola aperta dell'art. 2087 c.c. è stata da tempo acclarata da giurisprudenza e dottrina. Quanto alla prima, in particolare, la Suprema Corte ha affermato che «l'art. 2087, per le sue caratteristiche di norma aperta, vale a supplire alle lacune di una normativa che non può prevedere ogni fattore di rischio, ed ha una funzione, sussidiaria rispetto a quest'ultima, di adeguamento di essa al caso concreto», senza che ciò costituisca un'alterazione dei principi che informano il sistema, perché il dovere di protezione che grava sull'imprenditore comporta che sia lo stesso a valutare, nell'attività della sua azienda, i «rischi extra-lavorativi di fronte ai quali prevedibile verificarsi insorga il suo obbligo di prevenzione». Cfr., sul punto, Cass., 20 aprile 1998, n. 4012. In questo senso, la natura di clausola aperta dell'art. 2087 c.c. può contribuire a dare ingresso nell'ordinamento ad altri interessi meritevoli di tutela, determinando nel tempo delle variazioni dell'ampiezza dell'obbligo di protezione in capo al datore di lavoro (si pensi al caso del *mobbing*). Cfr., sul punto, di recente M. BIASI, *Dalla prevenzione del mobbing alla promozione del benessere sul luogo di lavoro? Ragionando attorno ai "nuovi" perimetri degli obblighi e delle responsabilità datoriali in materia di sicurezza*, op. cit., p. 10 e i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

⁽²²¹⁾ Così M. BIASI, *op. ult. cit.*, p. 13.

⁽²²²⁾ Cfr. E. GRAGNOLI, *Esiste un diritto alla felicità in azienda?*, in *VTDL*, 2022, 1, p. 9 ss. La riflessione si inserisce, peraltro, in un interessante volume della rivista dedicato proprio al tema "Diritto del lavoro e felicità". Si rinvia, pertanto, oltre al contributo citato, a quelli di A. LASSANDARI, *Il diritto del lavoro tra realtà, razionalità e felicità*, p. 29 ss., R. ROMEI, *Della felicità, della dignità e di possibili declinazioni*, p. 49 ss.; M. G. GRECO, *Felicità e Stato sociale*, p. 63 ss.; G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, p. 87 ss. e A. OLIVIERI, *Diritto del lavoro e (in)felicità tra eudaimonismo e garantismo*, p. 115 ss. Sul tema, cfr., altresì, P. IACCI, U. GALIMBERTI, *Dialogo sul lavoro e la felicità*, Egea, Milano, 2021.

⁽²²³⁾ Sul punto, A. VIMERCATI, *op. cit.*, p. 34 considera il benessere organizzativo il «substrato per garantire un concetto molto più ampio di salute e sicurezza di chi lavora, in coerenza con quanto riconosciuto e sostenuto dalle fonti internazionali».

⁽²²⁴⁾ Al di là della formalizzazione a livello normativo, presente nel contesto del pubblico impiego contrattualizzato e non in quello privato, G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, op. cit., pp. 88-89, osserva come le amministrazioni sarebbero «allenate al raggiungimento di un vincolo di scopo e, più in generale, alla costruzione di azioni

Rispetto a queste ultime considerazioni, in particolare, che il benessere organizzativo sia presupposto necessario per quello dei dipendenti, emerge in tutto il suo nitore dai collegamenti, via via individuati dallo stesso legislatore, tra questo e la garanzia di parità e pari opportunità tra uomini e donne, così come di assenza di discriminazioni e violenza morale e psichica nelle varie fasi del rapporto di lavoro (art. 7, d.lgs. n. 165/2001). Ancora, come si evince dalle norme sugli stessi Comitati Unici, il concetto in esame è collegato espressamente al benessere di chi lavora e concepito quale leva per una maggiore produttività, perché un ambiente di lavoro sano è come tale in grado di migliorare l'efficienza delle prestazioni (art. 57) e tutti questi elementi, come osservato, trovano conferma ed ulteriore declinazione nella direttiva del 2004.

Al suo perseguimento deve orientarsi, pertanto, la gestione delle risorse umane da parte dei dirigenti. Conferma di ciò si coglie da un'altra importante fonte subprimaria, rappresentata dal d.P.R. n. 62/2013, emanato in attuazione dell'art. 54, del d.lgs. n. 165/2001, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ⁽²²⁵⁾. L'art. 13, comma 5, rubricato "Disposizioni particolari per i dirigenti" ⁽²²⁶⁾, stabilisce, infatti, che «Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto» e, in linea con le dimensioni che a tale benessere concorrono - già definite a livello ministeriale nella direttiva del 2004 e, prima ancora, nello studio della Funzione pubblica su cui la stessa si fonda -, chiarisce le modalità con cui questo dovere deve essere assolto.

Al dirigente è richiesto, in particolare, di favorire «l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, nonché di relazioni, interne ed esterne alla struttura, basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia», ma anche di impegnarsi nella effettiva circolazione delle informazioni, nell'inclusione e nella

funzionalizzate alla soddisfazione degli interessi dei consociati, delle persone, in ciò divergendo dalle aziende private che sono, al contrario, libere di perseguire i propri scopi, in ragione delle previsioni di cui all'art. 41 della Costituzione».

⁽²²⁵⁾ Per espressa previsione normativa, il codice disciplinare contenuto nel d.P.R. è integrato e specificato dalle disposizioni dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni (art. 54, co. 5, d.lgs. n. 165/2001). Alla definizione della materia concorrono, altresì, gli articoli 55 e ss. del Testo Unico e le previsioni della contrattazione collettiva, cui è demandata, salvo quanto previsto dalle predette disposizioni di legge, la definizione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni (art. 55, d.lgs. n. 165/2001). Per un approfondimento sulla materia disciplinare, si rinvia a M. BIASI, *Le fonti e i presupposti del potere disciplinare nel lavoro pubblico*, in A. BOSCATI (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 723 ss. e a A. OLIVIERI, *Gli obblighi del pubblico dipendente e la rilevanza disciplinare del codice di comportamento*, *ibidem*, p. 733 ss.

⁽²²⁶⁾ Come risultante all'esito delle modifiche operate dal d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81.

valorizzazione delle differenze tra i lavoratori (di genere, età e condizioni personali) ⁽²²⁷⁾.

In questo modo, la promozione del benessere organizzativo, a più riprese tratteggiata nel Testo Unico e nelle altre fonti di disciplina del pubblico impiego richiamate, viene ora dotata di effettività ⁽²²⁸⁾. Inoltre, tenendo insieme e mettendo a sistema le dimensioni rappresentate, tale quadro mira ad “anticipare” la tutela del benessere, nella sua dimensione integrale (fisico, mentale e sociale) di cui all’art. 2, comma 1, lett. o) del d.lgs. n. 81/2008, puntando, in chiave proattiva, sulla creazione e sul mantenimento delle precondizioni che ad esso concorrono ⁽²²⁹⁾.

Sul piano della tutela, non si ritiene, pertanto, in mancanza di un’indicazione in tal senso del legislatore ed in linea con il modello teorico ed il panorama normativo descritti, che esista un “nuovo” (o ulteriore) diritto individuale del lavoratore al benessere organizzativo, azionabile nei confronti del datore di lavoro. Ciò non esclude, peraltro, che, rappresentando - come più volte osservato - tale dimensione di benessere una precondizione per quello integrale dei lavoratori, dalla mancata predisposizione delle misure ad esso necessarie, ben potrebbe derivare una lesione della salute del lavoratore nelle varie forme già tipizzate (tra tutti, lo stress lavoro-correlato), che, in quanto tale, sarà meritevole di protezione, al ricorrere dei relativi presupposti, nelle forme riconosciute dall’ordinamento.

Riconosciuto a questo punto, nei termini descritti, il rilievo giuridico del benessere organizzativo, è possibile procedere nell’obiettivo della presente ricerca e

⁽²²⁷⁾ Per una riflessione circa le implicazioni di questo dovere datoriale rispetto al ciclo di gestione delle *performance*, si veda G. NICOSIA, *ult. op. cit.*, p. 97, secondo cui «L’obbligo di creare benessere è parte dello scopo cui è protesa (finalizzata) la gestione dirigenziale ed è esigibile dall’amministrazione di appartenenza attraverso una serie di strumenti gestionali tutti correlati al ciclo di gestione delle performance». In questo sistema, oltre ad essere sanzionato il dirigente che ad esempio ponga in essere condotte discriminatorie, «anticipando la soglia dell’intervento e arretrando il punto di osservazione ad un piano, ancora fisiologico, proattivo (in funzione preventiva), sarà, viceversa, premiato quel dirigente che abbia assicurato nei propri uffici un buon clima organizzativo, che abbia reso davvero attraente il luogo di lavoro, profuso benessere fra i propri collaboratori ed evitato lo stress lavoro-correlato».

⁽²²⁸⁾ Attraverso il collegamento tipizzato dal legislatore con norma imperativa (art. 54 co. 3, d.lgs. n. 165/2001), per cui la violazione delle previsioni del codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare.

⁽²²⁹⁾ G. NICOSIA, *Potere datoriale pubblico, lezione dallo Statuto e management umanistico nello smart working post-emergenziale*, in *Quaderno DLM*, 2021, 10, p. 261 ss., approfondisce i limiti al potere datoriale, così come risultanti dalle riforme susseguitesi negli ultimi vent’anni in ambito pubblico, individuando, in proposito, due dimensioni di analisi: una classica, “protettiva o difensiva” ed una più recente, rappresentativa della nuova traiettoria sistemica, “proattiva o propositiva”. Mentre la prima si associa al tradizionale limite formale della procedimentalizzazione del potere datoriale, la seconda si legherebbe ad un limite sostanziale all’esercizio del potere, rappresentato proprio dall’attuazione del benessere organizzativo. In questo senso, «lo star bene [...] dovrebbe bilanciare, riequilibrandolo, l’esercizio spinto del potere gestionale» (p. 263).

CAPITOLO II

rapportarlo al lavoro agile, per comprendere se, alla luce del relativo quadro regolativo e dello scenario applicativo esistenti, quest'ultimo istituto possa essere ricondotto anche ai quei “nuclei culturali”, “processi” e “pratiche organizzative” che informano il benessere organizzativo e costituiscono leve per la sua promozione e il suo mantenimento.

Capitolo III.

IL LAVORO AGILE NEL PRISMA DELLA DIMENSIONE ORGANIZZATIVA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sommario: **1.** Introduzione. Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione. – **1.1.** L’art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Legge Madia). – **1.2.** La direttiva n. 3/2017 e le indicazioni operative per l’attuazione delle «nuove modalità di esecuzione della prestazione lavorativa». – **1.3.** La legge n. 81/2017 e il lavoro agile “pubblico” tra disciplina generale compatibile e disciplina speciale. – **2.** L’accesso al lavoro agile e l’accordo individuale. – **2.1.** L’esecuzione della prestazione di lavoro all’esterno e il diritto alla disconnessione. – **2.2.** L’esercizio dei poteri datoriali. – **2.3.** Le altre tutele per il prestatore di lavoro agile. Il principio di parità di trattamento e il diritto alla formazione. – **2.3.1.** Salute e sicurezza e tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. – **3.** Lavoro agile e relazioni sindacali. Il “lavoro a distanza” nella contrattazione collettiva. – **3.1.** La disciplina del lavoro agile. – **3.1.1.** Definizione e principi generali. – **3.1.2.** Accesso. – **3.1.3.** Accordo individuale. – **3.1.4.** Articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione. – **3.1.5.** Formazione. – **3.1.6.** Le altre previsioni contrattuali relative al lavoro agile. – **4.** L’«architettura programmatica» delle pubbliche amministrazioni: un quadro generale degli strumenti di programmazione strategica ed operativa. – **4.1.** Programmazione amministrativa e lavoro agile: il Piano Organizzativo del Lavoro Agile. – **4.2.** Dal POLA al PIAO: finalità e caratteristiche del Piano Integrato di Attività e Organizzazione. – **4.3.** La sottosezione “Organizzazione e capitale umano”: quale spazio per la programmazione sul lavoro agile?

1. Introduzione. Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione

La legge 22 maggio 2017, n. 81 ha introdotto nel nostro ordinamento l’istituto del lavoro agile (artt. 18-24). Come noto, l’intervento del legislatore risponde all’esigenza di riconoscere «cittadinanza giuridica» ⁽²³⁰⁾ ad uno strumento già ampiamente conosciuto, sia all’interno delle realtà produttive del settore privato –

⁽²³⁰⁾ L’espressione si deve a M. LAMBERTI, *L’accordo individuale e i diritti del lavoratore agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 195.

grazie alla regolazione in numerosi casi offerta dalla contrattazione collettiva⁽²³¹⁾ – sia, sebbene in misura molto più contenuta, nel settore pubblico⁽²³²⁾. Il fenomeno, spesso individuato nella prassi con il nome di *smart working*⁽²³³⁾, è a sua volta figlio delle note e profonde trasformazioni del mercato del lavoro⁽²³⁴⁾, legate alla c.d. “industria 4.0”⁽²³⁵⁾ ed alla accelerazione dei processi di sviluppo tecnologico. Tale modalità flessibile di esecuzione della prestazione lavorativa, peraltro, ha fatto irruzione sulla scena nonostante l’ordinamento già da tempo conoscesse il

⁽²³¹⁾ Nutrite sono le analisi in proposito. Tra le prime riflessioni, si veda E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2016, 50. Per un’analisi del quadro legislativo alla luce delle numerose esperienze della contrattazione collettiva, cfr. A. OCCHINO, *Il lavoro agile nella contrattazione collettiva*, in *LPA*, 2018, 3, p. 81 ss.

⁽²³²⁾ Per un primo inquadramento dello strumento nel contesto pubblico, cfr. S. CAIROLI, *Prime questioni sulla fattispecie del lavoro in modalità agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *LPA*, 2018, 1, p. 79 ss. Rispetto alle prime esperienze di diffusione dell’istituto, celebre, ad esempio, è la sperimentazione pilota E.L.E.N.A. (*Experimenting flexible Labour tools for Enterprises by eNgaging men And women*), avviata nel 2016 dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto scientifico del centro di ricerca “Carlo F. Dondeña” dell’Università Bocconi, che mirava a valutare gli effetti del lavoro agile – in termini di organizzazione e produttività del lavoro, oltre che di qualità della vita del personale – su un campione di 300 dipendenti di una grande società partecipata. Ulteriori informazioni sono disponibili al link <https://dondena.unibocconi.eu/research-projects/elena>. Sul punto, cfr. anche M. BROLLO, *Il lavoro agile nell’era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *LPA*, 2017, 1-6, pp. 125-126. Già prima, peraltro, alcune amministrazioni all’avanguardia avevano intrapreso progetti sperimentali. È il caso, ad esempio, della Banca d’Italia, della Provincia autonoma di Trento e dell’INAIL. Sul punto, si vedano DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Telelavoro, Smart-working, Coworking. Misure e servizi di conciliazione innovativi: una guida per le PA*, 2015, p. 14 ss.; D. CALDERARA, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative*, in *LPA*, 2018, 2, p. 69 ss.

⁽²³³⁾ Sulla questione terminologica, cfr. P. MANZELLA, F. NESPOLI, *Le parole del lavoro: agile o smart?*, in E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, op. cit., pp. 23-25.

⁽²³⁴⁾ D. GAROFALO, *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Modena, ADAPT University Press, 2018, p. 3 ss.; V. FINOTTO, *Lavoro autonomo e lavoro agile: una nuova frontiera manageriale*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 34 ss.

⁽²³⁵⁾ Sul tema la letteratura è ampia e risalente. Cfr., tra le prime riflessioni in proposito, K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano, 2016; F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione*, ADAPT University Press, 2017.

telelavoro ⁽²³⁶⁾, strumento in parte simile ⁽²³⁷⁾ – perché in grado di assicurare la flessibilità (almeno spaziale) del lavoro mediante il ricorso agli strumenti tecnologici –, ma relegato nei fatti ad un ruolo del tutto marginale ⁽²³⁸⁾.

Dopo aver descritto le caratteristiche principali dello strumento (*infra*), l'art. 18, comma 3 della l. n. 81/2017 definisce l'ambito delle successive disposizioni, precisando che le stesse trovano applicazione, «in quanto compatibili», anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti».

L'estensione delle norme di legge sul lavoro agile al settore pubblico soggiace, pertanto, ad un “triplice filtro”, presupponendo, in ogni caso, la compatibilità delle prime con le peculiarità del lavoro pubblico contrattualizzato ⁽²³⁹⁾, la coerenza con le disposizioni delle direttive e l'inesistenza di previsioni specifiche diverse.

⁽²³⁶⁾ L'istituto, con riferimento al settore pubblico, trova regolazione, per la prima volta, attraverso il Protocollo d'intesa del 12 marzo 1997, seguito dall'art. 4, l. n. 191/1998 (cd. Legge Bassanini-ter), attuata poi dal d.P.R. n. 70/1999. A questi ha fatto seguito l'intervento delle parti sociali, con l'Accordo Quadro sul telelavoro del 23 marzo 2000, che ha dato il via alla successiva tornata di contratti di comparto per la disciplina dell'allora “nuovo” istituto. Sulla disciplina del telelavoro, cfr., almeno, L. GAETA, *Lavoro a distanza e subordinazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1993; L. GAETA, P. PASCUCI, *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, Torino, 1998; L. NOGLER, *Il telelavoro a domicilio*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 511 ss.; V. MAIO, *Il telelavoro*, in M. PERSIANI (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, Utet, Torino, 2010, p. 777 ss. Sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, cfr. L. GAETA, P. PASCUCI, U. POTI (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1999; U. POTI, C. CORDELLA, *Il telelavoro nella pubblica amministrazione: aspetti organizzativi e riflessi sull'occupazione*, in *DML*, 1999, p. 318 ss.; G. NATULLO, *Il telelavoro*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, p. 611 ss.

⁽²³⁷⁾ Non è possibile in questa sede ripercorrere le ipotesi emerse rispetto alla complessa *actio finium regundorum* tra telelavoro e lavoro agile. Sembra preferibile aderire alla tesi secondo cui tra i due istituti vi siano ampie aree di sovrapposizione, specie nel caso in cui il lavoro in modalità agile sia prestato mediante il ricorso agli strumenti tecnologici (su cui *infra*). Sul punto, in senso analogo, cfr. G. SANTOROPASSARELLI, *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *RIDL*, 2017, 3, p. 369 ss. Tra le riflessioni più recenti, cfr. M. ALTIMARI, *Telelavoro e lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in *VTDL*, 2018, 3, p. 843 ss.

⁽²³⁸⁾ Per alcuni dati sulla (scarsa) diffusione del telelavoro nell'amministrazione pubblica, cfr. 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, ADAPT University Press, 2018, p. 367 ss.

⁽²³⁹⁾ Si è sostenuto, in proposito, come «la compatibilità indicata nel medesimo comma 3 vada ricostruita percorrendo il delicato piano del bilanciamento», quale «concetto chiave del costituzionalismo moderno». Cfr. L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DRI*, 2020, 2, p. 334 e la bibliografia ivi richiamata.

Alla luce del campo di applicazione della norma e considerato che, come si vedrà, l'introduzione dello strumento nelle pubbliche amministrazioni aveva già trovato abbrivio nella l. n. 124/2015, l'analisi che segue darà conto prima di questa e della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2017, emanata in attuazione della stessa, per poi passare alla disamina delle previsioni della l. n. 81/2017, evidenziando via via le peculiarità risultanti per il settore pubblico. Il quadro della disciplina sarà poi completato dall'esame della contrattazione collettiva di comparto e degli strumenti di programmazione strategica e operativa (ora il PIAO) in cui si inserisce il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione. Non sarà, invece, oggetto di approfondimento la lunga parentesi di normazione emergenziale del ricorso all'istituto, se non per il contributo offerto – specie in termini di valorizzazione della logica programmatoria – alla sua attuale disciplina.

1.1. L'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Legge Madia)

È nel contesto – per alcuni a prima vista contraddittorio ⁽²⁴⁰⁾ – della quarta riforma ⁽²⁴¹⁾ del lavoro pubblico (cd. Riforma Madia), avviata con la legge 7 agosto 2015, n. 124 e proseguita con i relativi decreti attuativi emanati tra il 2015 e il 2017 ⁽²⁴²⁾,

⁽²⁴⁰⁾ In proposito, V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 257 ss., spec. p. 283, considera «paradossale che mentre si incentivano queste modalità di delocalizzazione della presenza fisica, in assoluta controtendenza sono varati [...] provvedimenti normativi che sanzionano anche duramente ipotesi di assenza dal servizio», a «conferma della presenza di due anime» contrapposte nell'amministrazione moderna: «quella tradizionale e quella che enfatizza la cultura del risultato». Tale contraddizione è, peraltro, risolta da C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari, 2018, p. 60, che precisa come «D'altra parte, il disegno torna ad essere coerente se si considera che anche il lavoro agile, per le sue caratteristiche di flessibilità, può essere strumentale ad una visione strategica finalizzata a combattere l'assenteismo e a realizzare risparmi di spesa».

⁽²⁴¹⁾ Sulle riforme che hanno interessato il lavoro pubblico negli ultimi trent'anni, si rinvia alle riflessioni sviluppate nel Capitolo I. Può essere utile, peraltro, ricordare le altre “tre tappe” che precedono la “quarta” Riforma Madia, rappresentate dalla “prima” (1992-1993) e dalla “seconda” (1997-1998) privatizzazione e, in tempi più recenti, dalla Riforma Brunetta (2008-2009).

⁽²⁴²⁾ La legge in questione, per i profili legati al lavoro pubblico, ha avuto principale attuazione con i decreti legislativi nn. 74 e 75 del 2017. Per un'ampia disamina dell'impatto della legge Madia, cfr., almeno, M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018; A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO E AL. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Wolters Kluwer - Cedam, 2018 e più di recente B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in *Biblioteca '20 Maggio' – Collective volumes*, 2019, 8, p. 6 ss.

che si colgono i primi segnali di apertura verso l'impiego di forme flessibili di organizzazione del lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione ⁽²⁴³⁾.

L'art. 14, volto alla «Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche», può considerarsi, invero, pietra angolare della costruzione e “manutenzione” del lavoro agile nel settore pubblico, nonché punto di osservazione privilegiato per cogliere le evoluzioni che nel tempo hanno interessato l'istituto - e di riflesso tale norma - in questo precipuo contesto (*infra* § 4.1).

La disposizione, nella sua versione originaria scevra di qualsiasi riferimento - almeno espresso - al lavoro agile ⁽²⁴⁴⁾, prevedeva (*rectius* imponeva, data la natura di norma immediatamente precettiva ⁽²⁴⁵⁾) l'adozione, da parte delle amministrazioni pubbliche, di «misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro» e per la sperimentazione «di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa» (comma 1).

Nelle intenzioni del legislatore, tali azioni avrebbero dovuto permettere, entro tre anni dalla loro adozione, ad almeno il 10 % dei dipendenti che ne facessero richiesta di avvalersi di tali modalità, senza subire penalizzazioni nel riconoscimento della loro professionalità e nella progressione di carriera. Il tutto, peraltro, era da implementare a “costo zero”, ossia - secondo la ricorrente quanto problematica formula ⁽²⁴⁶⁾ - «nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

A garanzia dell'effettività della misura, la disposizione prevedeva, inoltre, che tanto la «adozione delle misure organizzative» quanto il «raggiungimento degli obiettivi» fossero inseriti nei percorsi di misurazione e valutazione della *performance*

⁽²⁴³⁾ La flessibilità cui si farà riferimento d'ora in avanti, tipica del lavoro agile, attiene alle modalità di organizzazione della prestazione lavorativa (c.d. flessibilità tecnico-organizzativa). Altra cosa è il lavoro flessibile in quanto temporaneo, declinato sia nelle forme classiche (contratto a termine e somministrazione), anche di lavoro autonomo (collaborazioni e appalti), sia quelle più recenti, rappresentate dall'apprendistato e dal (nuovo) contratto di formazione e lavoro. Per queste, si veda A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La flessibilità nelle pubbliche amministrazioni*, Wolters Kluwer – Cedam (in corso di pubblicazione).

⁽²⁴⁴⁾ Peraltro, alcuni commentatori avevano colto già da allora il riferimento implicito al lavoro agile. Si veda E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L. M. PELUSI, M. TIRABOSCHI, *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*, ADAPT University Press, 2017, p. 181. L'articolo in esame sarà poi modificato a più riprese a partire dallo scoppio dell'emergenza Covid-19 e, per effetto del d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020, anche nell'art. 14, l. n. 124/2015, sarà inserito un riferimento espresso al lavoro agile.

⁽²⁴⁵⁾ In proposito, V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 262 afferma che «A partire dalla l. n. 124/2015, quindi, il lavoro agile [...], nelle pp.aa. non è solo consentito o meramente auspicato, ma diventa un obiettivo da raggiungere, misurato in termini quantitativi ed incentivato normativamente».

⁽²⁴⁶⁾ *Ivi*, p. 275.

(organizzativa e individuale) delle amministrazioni pubbliche, alle quali era richiesto, pertanto, di adeguare i propri sistemi interni, attraverso la previsione di specifici indicatori per la verifica dell'impatto delle misure rispetto all'efficacia e all'efficienza dell'azione amministrativa, oltre che alla qualità dei servizi erogati agli utenti ⁽²⁴⁷⁾.

Finalità, già dichiarata dalla rubrica, era, dunque, agevolare la conciliazione tra vita privata e vita professionale dei dipendenti (*supra* Capitolo I), ulteriormente specificata nel testo del primo comma, mediante il richiamo all'obiettivo di «tutelare le cure parentali».

Peraltro, sebbene non compaia un esplicito riferimento al tema della “competitività” (formalizzato, come si vedrà, solo nell'art. 18 della l. n. 81/2017), «la stessa praticabilità di una disarticolazione spazio-temporale delle prestazioni» – sintetizzata dal legislatore nel generale rimando a quelle “nuove modalità spazio-temporali” di svolgimento della prestazione lavorativa – deve ritenersi legata a «esercizi di modernizzazione organizzativa e manageriale tali da [...] innescare comportamenti virtuosi con potenziale impatto sulla complessiva efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa» ⁽²⁴⁸⁾. Diversamente, fermo restando il riferimento al fine conciliativo, non si comprenderebbe il senso di imporre il coordinamento dell'attuazione delle nuove modalità flessibili con il sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

La previsione, in quest'ottica, puntava senza dubbio a promuovere la diffusione su larga scala delle efficaci sperimentazioni richiamate. Nella consapevolezza, peraltro, della scarsa rilevanza che fino ad allora aveva avuto il telelavoro e della contestuale impossibilità nel settore pubblico dello «spontaneismo sperimentale» ⁽²⁴⁹⁾ tipico di quello privato, la norma fissava una percentuale minima di ricorso alle misure (appunto il 10%), che le amministrazioni avrebbero dovuto assicurare. In aggiunta alle modalità di lavoro flessibili descritte e sempre in ottica conciliativa, il comma 2 prevedeva la stipula di «convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia» e la creazione, da parte delle amministrazioni, di «servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica».

⁽²⁴⁷⁾ Per espressa previsione normativa, nella verifica degli impatti delle misure rispetto all'efficacia e all'efficienza dell'azione amministrativa e alla qualità dei servizi erogati agli utenti, potevano essere coinvolti anche i cittadini «sia individualmente, sia nelle loro forme associative». Il tema del controllo da parte dei *cives* dell'operato dell'amministrazione sarà ripreso nella seconda parte del presente capitolo (*infra* § 4 ss.)

⁽²⁴⁸⁾ Cfr. A. RICCIO, *Lavoro agile e telelavoro*, in A. BOSCATI (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 355.

⁽²⁴⁹⁾ *Ivi*, p. 354.

La concreta attuazione delle predette misure, ai sensi del comma 3, sentita la Conferenza unificata ⁽²⁵⁰⁾, era affidata ad apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenente indirizzi e linee guida per l'organizzazione del lavoro con tali modalità ⁽²⁵¹⁾.

1.2. La direttiva n. 3/2017 e le indicazioni operative per l'attuazione delle «nuove modalità di esecuzione della prestazione lavorativa»

La direttiva in questione, è stata emanata ⁽²⁵²⁾ di fatto a distanza di quasi due anni dalla legge delega, in attesa che si completasse il travagliato *iter legis* che ha condotto alla definitiva approvazione della legge 22 maggio 2017, n. 81, recante «Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato» e per questo da qualcuno efficacemente rinominata lo “Statuto dei lavori” ⁽²⁵³⁾.

Che sia questa la ragione del ritardo, oltre che dal particolare momento in cui si colloca l'adozione della stessa direttiva (recante data 1 giugno 2017) ⁽²⁵⁴⁾, può cogliersi tanto dalle premesse quanto dal corpo del testo ⁽²⁵⁵⁾, in cui a più riprese è richiamato il disegno di legge AS 2233-B, allora appena approvato in Senato e sua

⁽²⁵⁰⁾ Il riferimento è alla Conferenza Stato - città ed autonomie locali, unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato – regioni, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Sull'attuazione dell'art. 14, l. n. 124/2015, la Conferenza Unificata si era espressa con parere favorevole del 25 maggio 2017.

⁽²⁵¹⁾ Ai sensi del comma 4 della disposizione in esame, gli organi costituzionali, nell'ambito della loro autonomia, possono definire modalità e criteri per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti ai principi contenuti nei commi precedenti.

⁽²⁵²⁾ La direttiva è emanata ai sensi dell'art. 5, comma 2 della l. 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Peraltro, un'attuazione *ante litteram* delle disposizioni c'era stata già con la direttiva del 23 maggio 2017, emanata per avviare l'esperienza di lavoro agile per i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per i dettagli di entrambe le direttive, si veda A. SARTORI, *op. cit.*, p. 492 ss.

⁽²⁵³⁾ L'espressione si deve a M. BROLLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, *op. cit.*, p. 121.

⁽²⁵⁴⁾ La sequenza di date è puntualmente ricostruita da A. ZILLI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione “4.0”*, *op. cit.*, p. 369, per cui la direttiva n. 3/2017 è stata emanata il 22 maggio 2017, dopo l'approvazione definitiva del d.d.l. AS 2233-B, ma prima della pubblicazione di quest'ultimo in Gazzetta Ufficiale come l. n. 81/2017; è stata poi trasmessa alle organizzazioni sindacali come “bozza” il 25 maggio, sottoscritta il 1 giugno e pubblicata definitivamente il 5 giugno.

⁽²⁵⁵⁾ Si veda il testo della direttiva n. 3/2017, rispettivamente, p. 1 e p. 3.

volta punto di arrivo delle diverse proposte presentate negli anni in materia ⁽²⁵⁶⁾. La direttiva reca poi la ulteriore precisazione, prevedibile ma comunque necessaria, che il riferimento alle «nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa», di cui all'art. 14, comma 1 della l. n. 124/2015, è da intendersi al «cosiddetto lavoro agile o *smart working*», riconoscendo, pertanto, a dispetto delle differenze, una piena equiparazione tra i due concetti ⁽²⁵⁷⁾.

Il documento, in particolare, si articola in sei paragrafi, in cui, dopo una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento e degli obiettivi connessi alla misura, è delineato un modello operativo per l'attuazione del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni. Accanto a tali «istruzioni per l'uso», sono fornite indicazioni puntuali rispetto ai principali profili di regolazione del lavoro pubblico su cui la nuova disciplina, per effetto dell'approvazione della l. n. 81/2017, finisce per impattare: aspetti organizzativi, gestione del rapporto di lavoro e relazioni sindacali (*infra* § 2.3).

L'idea di fondo che anima la direttiva è di «promuovere una nuova visione dell'organizzazione del lavoro», che oltre a realizzare una maggiore conciliazione tra le esigenze dei dipendenti, sia capace di «stimolare» in loro «l'autonomia e la responsabilità». La prima finalità, già espressa dalla l. n. 124/2015, si arricchisce ora mediante il rimando al «cambiamento della cultura organizzativa» e al superamento del «concetto della “timbratura del cartellino”» (par. 3, lettera A), di cui lo strumento del lavoro agile può rappresentare un importante volano.

In considerazione, peraltro, del variegato «insieme di micro-organismi (talora anche consistenti), tutt'altro che omogenei o uniformi» ⁽²⁵⁸⁾ in cui si sostanzia il sistema amministrativo italiano e della conseguente impossibilità, stanti le differenze tra amministrazioni pubbliche, di individuare un «*template* unico di approccio» valido per tutte, si invita ciascuna a costruire in autonomia il «modello rispondente alle proprie esigenze e caratteristiche».

⁽²⁵⁶⁾ Il riferimento è alla proposta di legge Mosca (presentata il 29 gennaio 2014), al disegno di legge con primo firmatario il senatore Sacconi (A.S. 3 febbraio 2016, n. 2229) e al disegno governativo (A.S. 8 febbraio 2016, n. 2233). Il testo finale approvato conferma l'impianto del d.d.l. governativo, innestando su questo alcuni elementi della proposta Sacconi. Per una puntuale ricostruzione delle differenze tra i disegni di legge, si rinvia a C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, op. cit., p. 86 ss.

⁽²⁵⁷⁾ Mentre il lavoro agile identifica la modalità flessibile di esecuzione della prestazione lavorativa di cui all'art. 18 della l. n. 81/2017, con l'espressione “*smart working*” - pur in assenza di indicazioni univoche da parte della letteratura - ci si riferisce a quell'approccio all'organizzazione, incentrato su autonomia, flessibilità nelle condizioni di lavoro e responsabilità verso il conseguimento dei risultati. Cfr. M. CORSO, *Sfide e prospettive della rivoluzione digitale: lo smart working*, in *DRI*, 2017, 4, p. 978 ss.

⁽²⁵⁸⁾ Si esprime in questi termini, L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, in *LPA*, 2021, 1, p. 5.

Per agevolare il perseguimento di tale obiettivo, comunque, vengono definiti «pilastri di partenza e aspetti rilevanti», oltre a quattro «fasi concrete di attuazione»: analisi di contesto, condotta da un gruppo di lavoro interno e incentrata sull'analisi dell'amministrazione - in termini di organigramma formale, ma anche di «organizzazione reale» e subculture al suo interno (*supra* Capitolo II, § 2.2) – e sulla mappatura delle attività e dei processi; definizione di obiettivi e caratteristiche del progetto generale di lavoro agile; avvio della sperimentazione (anche a partire da un progetto pilota limitato ad una particolare unità organizzativa); predisposizione di un sistema di monitoraggio e valutazione (par. 2, lettera A).

A questo impianto di proposte metodologiche si aggiungono poi, in ottica trasversale, le azioni di formazione e sensibilizzazione per dipendenti e dirigenza sui temi legati allo sviluppo delle nuove modalità di lavoro e alla sicurezza e alcune indicazioni per la più efficace diffusione di tale modello organizzativo ⁽²⁵⁹⁾.

1.3. La legge n. 81/2017 e il lavoro agile “pubblico” tra disciplina generale compatibile e disciplina speciale

Con la definitiva approvazione della legge 22 maggio 2017, n. 81, si completa il primo quadro ⁽²⁶⁰⁾ di fonti di regolazione del lavoro agile all'interno della Pubblica Amministrazione.

L'art. 18, in particolare, lo definisce quale «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». La norma aggiunge poi che la prestazione «viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva».

Dalla disposizione di apertura del Capo II della legge, cui è dedicata la disciplina dell'istituto (artt. 18-24), si colgono già alcuni elementi importanti per la qualificazione della fattispecie.

⁽²⁵⁹⁾ Tra le azioni trasversali, sono annoverate la diffusione di buone pratiche, la facoltà di ricorrere a convenzioni tra pubbliche amministrazioni per l'attuazione dell'art. 14 e la creazione di aree web per la pubblicazione di atti interni, *faq, format* ed esperienze utili e replicabili.

⁽²⁶⁰⁾ Come anticipato (*supra* § 1), si prescinde in questa sede dalla trattazione della superata normativa emergenziale. L'evoluzione, pure merito dell'esperienza pandemica, degli strumenti di programmazione amministrativa in materia di lavoro agile, invece, sarà oggetto di successivo approfondimento.

In primo luogo, si osserva come, a dispetto del dibattito parlamentare del tempo ⁽²⁶¹⁾ ma in linea con le riforme degli ultimi anni ⁽²⁶²⁾, il legislatore scelga di identificare il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, confermando la centralità della categoria ⁽²⁶³⁾ e segnando altresì un chiaro punto di distanza dal suo “progenitore”, il telelavoro.

Gli elementi che caratterizzano la fattispecie, alla luce del tenore letterale della norma, possono essere idealmente distinti in essenziali ed eventuali, potendosi senz'altro ricondurre ai primi l'accordo tra le parti (*infra* § 2) e l'alternanza nello svolgimento della prestazione tra i locali aziendali ed esterno, in assenza di una postazione fissa, ma nel rispetto dei limiti di orario previsti dalla legge (*in primis* il d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66) e dai contratti collettivi (*infra* § 3 ss.).

Sono, invece, ascrivibili alla categoria degli elementi eventuali nel ricorso al lavoro agile l'utilizzo di «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi» e l'assenza di «precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» ⁽²⁶⁴⁾ - come suggerito dall'inserimento della congiunzione «anche» che, a ben vedere si riferisce ad entrambi i termini del discorso -, nonché l'«utilizzo di strumenti tecnologici», indicato, invero, come meramente «possibile».

Ne discende che, sebbene nella prassi (anche di frequente) possano sussistere tutti o alcuni di questi elementi - primo fra tutti l'utilizzo delle tecnologie -, solo la presenza dei primi consentirà di inquadrare la fattispecie all'interno del lavoro agile, con conseguente applicazione delle relative disposizioni, non essendo al contrario sufficiente, per tale operazione sistematica, la ricorrenza di un'organizzazione del lavoro per obiettivi o il ricorso a strumenti tecnologici.

Sul piano delle fonti, inoltre, la l. n. 81/2017 offre un nucleo essenziale di norme imperative, rimettendo la definizione dei principali aspetti regolativi di tale

⁽²⁶¹⁾ Il disegno di legge a firma Sacconi, ad esempio, prevedeva l'applicazione della relativa disciplina tanto al lavoro subordinato quanto a quello autonomo, mentre il d.d.l. governativo e la proposta Mosca facevano riferimento ad una prestazione di lavoro subordinato.

⁽²⁶²⁾ Emblematico, in questo senso, è l'art. 1 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, emanato in attuazione della l. n. 183/2014 (c.d. *Jobs Act*), a mente del quale «Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro». Cfr. M. DEL CONTE, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in *DRI*, 2015, 4, p. 939 ss.

⁽²⁶³⁾ Cfr. E. ALES, *Il lavoro in modalità agile e l'adeguamento funzionale della subordinazione: un processo indolore?*, in *Federalismi.it*, 2022, 34, p. 181 ss., che parla di «comunanza strutturale» tra la modalità ordinaria e quella agile di svolgimento della prestazione lavorativa.

⁽²⁶⁴⁾ Dello stesso avviso è A. RICCIO, *Lavoro agile e telelavoro*, op. cit., pp. 351-352, ma *contra* P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 430/2020*, p. 4 e 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*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 184. C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, op. cit., p. 89, parla della possibilità di svolgere la prestazione senza precisi vincoli di orario e luogo di lavoro come dell'«elemento qualificante della prestazione di lavoro agile».

modalità di lavoro all'autonomia individuale, la quale assume, così, «il ruolo di attivazione e di “co-regolazione”» dell'istituto ⁽²⁶⁵⁾. Nella visione del legislatore l'impresa rappresenta, infatti, la realtà più prossima alle esigenze di flessibilità delle parti e per questo la sede più indicata per la definizione “personalizzata” di tale modalità di esecuzione del lavoro. La scelta, peraltro, è stata foriera di posizioni dottrinali molto eterogenee, preoccupate soprattutto per l'elevato grado di fiducia che il legislatore – ritenendo superata la naturale disparità di potere contrattuale che le caratterizza – sembra riporre nella capacità delle parti del rapporto di lavoro di addivenire spontaneamente al miglior temperamento dei relativi interessi.

A fronte di quella che è stata definita una vera e propria «*revanche* dell'autonomia individuale» ⁽²⁶⁶⁾ e a dispetto delle stesse origini dell'istituto ⁽²⁶⁷⁾ e delle coeve proposte di legge ⁽²⁶⁸⁾, non ricorre, invece, nel testo alcun riferimento alla contrattazione collettiva, né quale passaggio necessario per l'attuazione di tale modalità né come fonte di regolazione (come sovente accade) degli aspetti più delicati della disciplina ⁽²⁶⁹⁾.

⁽²⁶⁵⁾ Così G. PROIA, *op. cit.*, p. 182. Risalente è il tema del ruolo dell'autonomia individuale. Per una delle prime riflessioni, cfr. M. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1990, p. 87 ss. Rispetto alla modalità di lavoro agile, cfr. L. FIORILLO, *Il lavoro agile: continua il processo di ridefinizione del Diritto del lavoro*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 165 ss. Rispetto al lavoro pubblico, tale insolita valorizzazione delle competenze regolative ascritte al contratto individuale (normalmente sprovvisto), è evidenziata da C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, *op. cit.*, p. 128.

⁽²⁶⁶⁾ L'espressione è di M. CUTTONE, *Oltre il paradigma dell'unità di luogo, tempo e azione: la revanche dell'autonomia individuale nella nuova fattispecie del lavoro agile*, in M. VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 55 ss.

⁽²⁶⁷⁾ Cfr. E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il “lavoro agile” nella contrattazione collettiva oggi*, in E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, *op. cit.*, p. 75 ss.

⁽²⁶⁸⁾ Il riferimento è al disegno di legge governativo sul lavoro agile, che conteneva un rinvio alla contrattazione collettiva in funzione integrativa della disciplina legale (art. 20 d.d.l.).

⁽²⁶⁹⁾ G. PROIA, *op. cit.*, pp. 182-183 afferma che «Alle parti sindacali, quindi, non è demandata né la funzione di specificare ed integrare la disciplina di legge [...] come tradizionalmente avveniva nella fase espansiva del diritto del lavoro), né la funzione cosiddetta di “legittimazione” o di “autorizzazione” alla stipula dell'accordo individuale (funzione [...] spesso riconosciuta, in particolare, in materia di accesso ai rapporti di lavoro flessibile)».

Naturalmente, l'assenza di un richiamo espresso nel quadro regolativo, non impedisce in generale ⁽²⁷⁰⁾ – e, come si vedrà, non ha impedito in concreto (*infra* § 3 ss.) – alle parti collettive di intervenire sulla materia ⁽²⁷¹⁾.

2. L'accesso al lavoro agile e l'accordo individuale

L'accordo individuale, quindi, è considerato dal legislatore la chiave per l'accesso a tale modalità di svolgimento del lavoro e lo strumento per determinare il maggiore o minore grado di flessibilità della prestazione lavorativa ⁽²⁷²⁾.

Rispetto al contesto del lavoro pubblico, peraltro, dalla combinazione tra le disposizioni di legge e quelle della direttiva n. 3/2017, emergono alcuni profili degni di nota, che saranno via via posti in evidenza.

Rispetto all'accesso a tale modalità, infatti, le linee guida della Funzione pubblica, nell'ambito delle indicazioni metodologiche richiamate (*supra* § 1.2), suggeriscono di definire le caratteristiche del progetto di lavoro agile attraverso un piano o un atto interno (*i.e.* un regolamento o un atto di organizzazione degli uffici e dei servizi), ove possibile previo passaggio con le organizzazioni sindacali e successiva trasmissione dello stesso al Cug. A questo dovrebbero fare seguito la richiesta individuale di adesione, l'autorizzazione da parte dell'amministrazione e la sottoscrizione dell'accordo individuale tra dirigente e lavoratore ⁽²⁷³⁾.

⁽²⁷⁰⁾ Tra i primi a sostenerlo è M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2017, 4, p. 924. Rispetto a questo «saltum», A. OCCHINO, *op. cit.*, pp. 96-97, sottolinea, in primo luogo, come non si tratti di una «esclusione di “competenza” del contratto collettivo, anche considerato che il lavoro agile è maggiormente diffuso nelle grandi imprese, dove è già regolato dai contratti aziendali». Lo stesso deve, invece, intendersi come «un modo per permettere l'estensione del fenomeno a qualunque realtà aziendale, nella logica promozionale indicata letteralmente dalla legge nel suo incipit». Al contempo, in assenza di indicazione espressa del legislatore su una simile «questione capitale», l'assenza di “devoluzione” alla fonte collettiva, «nemmeno può dirsi equivalente ad una autorizzazione sommersa alle parti a derogare con il patto di lavoro agile anche in pejus al contratto collettivo».

⁽²⁷¹⁾ Sul punto, si veda anche G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in *DRI*, 2017, 3, p. 771 ss.

⁽²⁷²⁾ E. GRAMANO, *L'accordo sul lavoro agile: forma e contenuto*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 503 ss.

⁽²⁷³⁾ Lavoratore che, peraltro, potrebbe essere sia un dipendente che un altro dirigente. Inoltre, la direttiva sembra considerare la sottoscrizione dell'accordo individuale solo una delle possibili alternative per l'accesso alla modalità flessibile, cui si aggiungono l'autorizzazione dell'amministrazione alla candidatura del lavoratore e forme di mera adesione spontanea al

Con riguardo ai potenziali destinatari della misura, la stessa direttiva precisa che «nessuna tipologia o categoria di lavoratore è aprioristicamente esclusa», essendo compito dell'amministrazione «definire le attività compatibili» e «tenerne conto ai fini dell'accesso». Peraltro, ferma – al netto della passata parentesi pandemica ⁽²⁷⁴⁾ – l'inesistenza di un diritto al lavoro agile, dovrà comunque aversi riguardo anche ai criteri di priorità legale riconosciuti dall'art. 18, comma 3-*bis* ⁽²⁷⁵⁾ in favore dei genitori con bambini fino a dodici anni di età o con disabilità *ex art.* 3, comma 3, l. 5 febbraio 1992, n. 104 (in quest'ultimo caso senza limite d'età), nonché dei lavoratori con disabilità (art. 4 della stessa legge) o con responsabilità di cura (cd. *caregivers*), ai sensi dell'art. 1, comma 255 della l. 27 dicembre 2017, n. 205. Sul piano formale, poi, l'art. 19 della l. n. 81/2017 richiede che l'accordo sia stipulato in forma scritta *ad probationem* oltre che «ai fini della regolarità amministrativa» (comma 1), potendo essere a termine o a tempo indeterminato (comma 2), sebbene la direttiva manifesti la preferenza verso accordi di durata limitata (p. 6 delle linee guida). Tale aspetto si riverbera sulle modalità del relativo

programma. Tale previsione, peraltro, non ha trovato riscontro né nella l. n. 81/2017, né in altre fonti successive relative al lavoro pubblico.

⁽²⁷⁴⁾ Durante le diverse fasi della pandemia, come noto, a più riprese, è stato riconosciuto il diritto di accesso alla modalità agile in favore dei lavoratori c.d. fragili. Sul punto, si veda M. BROLLO, *Lavoro agile per i lavoratori fragili: lezioni dalla pandemia*, in *ADL*, 2022, 3, p. 405 ss. Con il superamento della contingenza pandemica e la conseguente cessazione delle (proroghe delle) relative disposizioni, sul tema è intervenuta la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29 dicembre 2023, che, fermi gli strumenti di flessibilità già previsti dalla legge e dai contratti collettivi, evidenzia «la necessità di garantire, ai lavoratori che documentino gravi, urgenti e non altrimenti conciliabili situazioni di salute, personali e familiari, di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, anche derogando al criterio della prevalenza dello svolgimento della prestazione lavorativa in presenza». L'individuazione delle misure necessarie è rimessa a ciascun dirigente, «attraverso specifiche previsioni nell'ambito degli accordi individuali». Per un'analisi della direttiva, sia consentito il rinvio a F. DI GIOIA, *Lavoro agile per i dipendenti pubblici cd. "fragili": uno sguardo alla nuova direttiva del ministero della funzione pubblica*, in *Bollettino ADAPT*, 29 gennaio 2024, n. 4.

⁽²⁷⁵⁾ L'art. 4, comma 1 del d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105 è intervenuto sull'art. 18, modificando il comma 3-*bis* e introducendo il comma 3-*ter*. Per una disamina del decreto, emanato in attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, si rinvia alle riflessioni contenute in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, 96, Tomo II e, in particolare, ai contributi ivi contenuti di I. CALIA, *Le modifiche alla l. n. 81/2017 e al d.lgs. n. 81/2015: uno sguardo d'insieme (artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 105/2022)*, p. 577 ss. e di E. DAGNINO, *Priorità per l'accesso al lavoro agile e ad altre forme di lavoro flessibile*, p. 602 ss.

recesso ⁽²⁷⁶⁾, disciplinate dallo stesso articolo, che, per gli accordi a tempo indeterminato, richiede un preavviso non inferiore a trenta giorni, elevati a novanta nel caso di lavoratori con disabilità, per «consentire un'adeguata riorganizzazione dei percorsi di lavoro» rispetto alle loro «esigenze di vita e di cura».

Ove sussista un giustificato motivo – ascrivibile in astratto, in linea con le dichiarate finalità dell'istituto, tanto ad esigenze organizzative dell'amministrazione che di conciliazione del lavoratore –, ciascuna delle parti può recedere senza preavviso o prima della scadenza del termine (ove previsto), in entrambi i casi con naturale prosecuzione, fino a sussistenza dei relativi presupposti, del contratto individuale di lavoro, cui il patto di agilità era accessorio ⁽²⁷⁷⁾.

Quanto, infine, al suo contenuto, la legge affida all'accordo di lavoro agile la disciplina di tre profili essenziali: l'esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno dei locali dell'amministrazione, anche con riguardo agli strumenti utilizzati dal lavoratore; i tempi di riposo del lavoratore e le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la sua disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche (*infra* § 2.1); l'esercizio del potere direttivo e di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa dal lavoratore all'esterno dell'ufficio, nonché le condotte “esterne” che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari (*infra* § 2.2).

Segue poi, quale elemento eventuale dell'accordo, il riconoscimento in favore del lavoratore del «diritto all'apprendimento permanente, in modalità formali, non formali o informali, e alla periodica certificazione delle relative competenze» (art. 20, comma 2).

2.1. L'esecuzione della prestazione di lavoro all'esterno e il diritto alla disconnessione

Partendo dalla dimensione spaziale della prestazione di lavoro agile, si è osservato (*supra* § 1.3) come, nell'impianto delineato dal legislatore, l'assenza di “precisi vincoli” di luogo di lavoro, pur essendo auspicabile, non possa ritenersi elemento indefettibile della fattispecie.

Tale posizione trova conferma, per il contesto pubblico, nelle previsioni della direttiva n. 3/2017, che ribadisce il tenore letterale dell'art. 18 ma, tenuto conto delle possibili implicazioni in termini di obblighi di salute e sicurezza (*infra* §

⁽²⁷⁶⁾ Sull'argomento, cfr. E. PASQUALETTO, *Il recesso dall'accordo sul lavoro agile*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, p. 531 ss.

⁽²⁷⁷⁾ Sul tema del collegamento negoziale, cfr. A. ANDREONI, *Il lavoro agile nel collegamento negoziale*, in *RGL*, 2018, 1, p. 105 ss.

2.3.1), considera «opportuna [...] l'individuazione dei locali esterni, d'intesa tra amministrazione e lavoratore» (p. 6 delle linee guida), entro cui il secondo possa scegliere di rendere parte della prestazione lavorativa.

Sul piano quantitativo, si richiede la prevalenza del lavoro prestato in sede rispetto a quello eseguito all'esterno. Si tratta di un'indicazione, inedita rispetto alla legge, più volte ripresa nel tempo dopo la direttiva e che sembra ora in via di tendenziale superamento (*infra* § 3.1.6).

Anche con riferimento alla flessibilità temporale, la direttiva non esclude la possibilità che la prestazione di lavoro agile sia resa nel normale orario d'ufficio e riconosce, altresì, «il tema di un possibile controllo del rispetto dello stesso orario». Pertanto, pur ribadendo la necessità di affermare una cultura dell'organizzazione del lavoro basata su obiettivi e risultati e «con forte responsabilizzazione del lavoratore rispetto al suo apporto lavorativo», raccomanda la definizione della durata del lavoro agile, con riferimento a giorni (ovvero ore, mesi e anni) e alla loro eventuale frazionabilità (par. 3, lett. D, n. 22).

Suggerisce, altresì, di coordinare sul piano temporale la prestazione in modalità agile con l'orario di lavoro e di ufficio, mediante apposite «fasce di reperibilità» e di escludere, con l'atto interno di disciplina dell'istituto, tanto «prestazioni eccedenti l'orario settimanale [...] che, in virtù della distribuzione flessibile del tempo di lavoro, determinino maggiorazioni retributive», quanto «brevi permessi o altri istituti» che comportino la riduzione dell'orario giornaliero (par. 3, lett. D, n. 14).

Infine, come anticipato, l'art. 18 inserisce tra gli elementi dell'accordo la disciplina dei tempi di riposo del lavoratore agile e le misure tecniche e organizzative volte ad assicurare la sua disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche (²⁷⁸).

Alla base della previsione la consapevolezza che il tema della flessibilità spazio-temporale della prestazione è legato a doppio filo a quello della salute del lavoratore, per cui occorre preservare quest'ultimo dai rischi derivanti dalla c.d. *time porosity* (²⁷⁹).

(²⁷⁸) Per questo motivo, D. CALDERARA, *La transizione digitale: il patto di lavoro agile, la gestione algoritmica del lavoro e gli obblighi informativi trasparenti*, in *Federalismi.it*, 2023, 25, p. 153 definisce l'accordo di lavoro agile «l'archetipo per eccellenza della disconnessione, perché funzionale alla realizzazione e individuazione di misure *ad hoc* determinabili caso per caso mediante l'accordo delle parti».

(²⁷⁹) Anche sul tema della disconnessione la letteratura sviluppatasi negli anni è vasta. Si rinvia a A. FENOGLIO, *Il diritto alla disconnessione del lavoratore agile*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 547 ss.; A. DONINI, *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, in M. VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva e individuale, Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 111 ss.; R. ZUCARO, *Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili*

Nel contesto del pubblico impiego - prescindendo per ora dalla regolazione ad opera della contrattazione collettiva, per cui si dovrà attendere la tornata contrattuale 2019-2021 (*infra* § 3.1.4) -, non emergono elementi di specialità dalla direttiva, che pur riferendosi incidentalmente a tale concetto in termini di diritto del lavoratore⁽²⁸⁰⁾, non aggiunge, tuttavia, altre indicazioni rispetto alla sua disciplina.

Rispetto al possibile utilizzo di strumentazioni tecnologiche per la prestazione di lavoro in modalità agile, invece, l'art. 18, comma 2, precisa che grava sul datore di lavoro la relativa responsabilità per sicurezza e buon funzionamento⁽²⁸¹⁾. Sul punto, le linee guida della Presidenza del Consiglio si limitano a sottolineare come «non dovrebbe sussistere l'obbligo dell'amministrazione di fornire la strumentazione necessaria», ma qualora fosse messa a disposizione dei lavoratori, l'ente sarebbe responsabile, analogamente a quanto accade per il telelavoro, dei relativi costi, nonché della sicurezza e del buon funzionamento.

2.2. L'esercizio dei poteri datoriali

Un altro tema che merita specifica attenzione nella presente disamina, attiene alle modalità di esercizio dei poteri datoriali sul lavoro svolto all'esterno dei locali (per il caso che qui interessa) dell'amministrazione.

Come accennato, nel demandare all'accordo individuale la disciplina dell'esecuzione di tale "frazione" della prestazione lavorativa, l'art. 19, comma 1 della l. n. 81/2017 si riferisce espressamente «anche alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro». Inoltre, l'art. 21 affida al patto di agilità l'esercizio del potere di controllo datoriale sulla medesima prestazione, nel rispetto

profili di tutela, in *LLI*, 2019, 5, 2, p. 215 ss.; E. DAGNINO, 'Working Anytime, Anywhere' and Working Time Provisions. Insights from the Italian Regulation of Smart Working and the Right to Disconnect, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2020, vol. 9, 3; A. PRETEROTI, *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *LDE*, 2021, 1; D. CALDERARA, *Garanzia della disconnessione nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024. Rispetto ai profili legati alla conciliazione vita-lavoro, si rinvia alle ampie considerazioni sviluppate nel Capitolo I.

⁽²⁸⁰⁾ Già prima dell'adozione della legge, si era parlato, in proposito, di un diritto "di nuova generazione". Cfr., E. DAGNINO, I. MOSCARITOLLO, *Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?*, in *Bollettino ADAPT*, 15 settembre 2016.

⁽²⁸¹⁾ Sul punto, secondo R. PESSI, R. FABOZZI, *Gli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 231, in linea con il generale fondamento di cui all'art. 2087 c.c. e con l'art. 3, comma 10, d.lgs. n. 81/2008 (su cui *infra*), anche se l'art. 18 menziona solo gli strumenti tecnologici, «si ritiene che la responsabilità del datore di lavoro attenga a tutti gli strumenti "assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa" (indipendentemente dalla natura "tecnologica" degli stessi)».

dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori, così come modificato nel 2016⁽²⁸²⁾ (comma 1), nonché l'individuazione delle condotte, connesse alla sua esecuzione, che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari (comma 2).

Le disposizioni, nel trattare delle forme di esercizio dei poteri datoriali, com'è evidente, chiamano in causa il “cuore” della subordinazione – tradizionalmente individuato nel vincolo di soggezione del lavoratore all'etero-direzione del datore⁽²⁸³⁾ –, inducendo gli interpreti a domandarsi se il legislatore non abbia voluto, in tale maniera, dare luogo ad una «fattispecie speciale di lavoro subordinato», caratterizzata in quanto tale da una «deviazione causale dal tipo legale» di cui all'art. 2094 c.c.⁽²⁸⁴⁾. Senza poter qui ricostruire l'ampio dibattito formatosi, sembra preferibile ritenere, come ampiamente sostenuto in dottrina, che la prima previsione (art. 19, comma 1) «non abbia inteso rendere consensuale l'esercizio del potere direttivo»⁽²⁸⁵⁾ (pena la negazione del potere stesso che, per sua natura, può essere solo unilaterale⁽²⁸⁶⁾). L'espressione «forme» deve, piuttosto, riferirsi alle modalità (*i.e.* canali di comunicazione delle direttive) che, in ragione della distanza dalla sede di lavoro, potrebbero essere diverse da quelle tradizionali⁽²⁸⁷⁾.

⁽²⁸²⁾ Per un approfondimento sulla modifica dell'art. 4, cfr. A. LEVI (a cura di), *Il nuovo art. 4 sui controlli a distanza. Lo statuto dei lavoratori dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016; P. LAMBERTUCCI, *I poteri del datore di lavoro nello Statuto dei lavoratori dopo l'attuazione del c.d. Jobs Act del 2015: primi spunti di riflessione*, in *ADL*, 2016, 3, p. 514 ss.; P. TULLINI (a cura di), *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Giappichelli, Torino, 2017. Cfr., altresì, O. DESSÌ, *Il controllo a distanza sui lavoratori*, ESI, Napoli, 2017; A. INGRAO, *Il controllo a distanza sui lavoratori e la nuova disciplina privacy. Una lettura integrata*, Cacucci, Bari, 2018; A. SARTORI, *Il controllo tecnologico sui lavoratori. La nuova disciplina italiana tra vincoli sovranazionali e modelli comparati*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁽²⁸³⁾ Per alcune delle principali riflessioni sul tema, cfr., L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, S.E.L., Milano, 1901; F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1945; L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 2000, p. 97 ss.; M. DELL'OLIO, *La subordinazione nell'esperienza italiana*, in *ADL*, 1998, p. 697 ss.

⁽²⁸⁴⁾ Così A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 58.

⁽²⁸⁵⁾ Così G. PROIA, *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione della prestazione di lavoro agile*, op. cit., p. 192. Il tema è ripreso poi da A. INGRAO, *Lavoro agile per obiettivi: riflessioni intorno alla tipicità sociale e legale*, in *LLI*, 2023, vol. 9, 2, p. 14 ss., che trova difficile «spiegare la ragionevolezza logica, (oltreché la convenienza pratica) per il datore di lavoro di una negoziazione [...] volta a estinguere un potere privato unilaterale previsto dalla legge per fini dati, sostituendolo con un patto contrattuale che, viceversa, regola un certo assetto d'interessi “pietrificandolo” in un dato momento».

⁽²⁸⁶⁾ Parla di un “ossimoro”, G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, op. cit., p. 782.

⁽²⁸⁷⁾ Di diverso avviso, invece, L. ZOPPOLI, P. MONDA, op. cit., p. 332, secondo cui «L'articolo 19 non individua nelle forme di esercizio del potere direttivo l'unico contenuto dell'accordo, bensì [...]

La legge, in sostanza, prende atto del lavoro che cambia e ferma la nozione di subordinazione – ribadita dalla legge e dalla direttiva –, ne adatta gli elementi al “nuovo” modo di lavorare da remoto ⁽²⁸⁸⁾.

Anche l’esercizio del potere di controllo, per sua natura funzionale a quello direttivo, «non tanto in una logica di successiva attivazione del procedimento disciplinare, quanto per la eventuale modifica [...] di indicazioni già date» ⁽²⁸⁹⁾, come anticipato, è affidato dalla legge all’accordo individuale, fermo quanto previsto in materia di controlli a distanza dall’art. 4 Stat. Lav. (art. 21, comma 1) ⁽²⁹⁰⁾.

Sul punto, la direttiva aggiunge che tale potere consiste nel verificare l’esatto adempimento della prestazione lavorativa «anche al fine di salvaguardare l’integrità del patrimonio dell’amministrazione» ⁽²⁹¹⁾. Rispetto alle modalità, data la distanza del lavoratore dalla sede e la conseguente difficoltà di accertare il rispetto dell’orario da parte del dipendente, suggerisce di regolare l’esercizio di tale potere attraverso apposite «fasce di reperibilità». Soprattutto, data la natura della prestazione in modalità agile e le finalità ad essa sottese, il potere in questione «deve essere esercitato» (e non “può”) avendo riguardo ai risultati della prestazione, «in relazione alle priorità definite dal dirigente».

Emerge così uno degli elementi di maggior rilevanza (e forse di maggior complessità) della fattispecie: lo spostamento della valutazione della prestazione dal tempo di lavoro trascorso in ufficio ai risultati ⁽²⁹²⁾ effettivamente raggiunti. È evidente, allora, come la modalità agile chiami in causa la dirigenza, non solo sul piano della gestione del rapporto – e, dunque, in senso stretto, in relazione

solo una delle possibili declinazioni degli interventi sull’“esecuzione della prestazione” [...] Pertanto, non è affatto peregrino sostenere che l’articolo 19 consenta di intervenire [...] sull’organizzazione globale della prestazione anche, ma non esclusivamente, precisando le sole forme con cui siffatta organizzazione si realizza».

⁽²⁸⁸⁾ Cfr. 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 smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 59.

⁽²⁸⁹⁾ *Ivi*, p. 58.

⁽²⁹⁰⁾ Cfr. A. ARBORE, *Potere di controllo e potere disciplinare nel lavoro agile*, in D. GAROFALO (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, Modena, 2018, p. 456 ss.

⁽²⁹¹⁾ Così la direttiva n. 3/2017, p. 17.

⁽²⁹²⁾ Si è discusso, peraltro, se tale “orientamento” verso gli obiettivi, potesse dare luogo ad un’obbligazione di risultato, in capo al lavoratore agile. Sul punto, si veda F. SANTONI, *L’obbligazione di risultato nei contratti di lavoro tra vecchi e nuovi problemi*, in *MGL*, 2019, 4, p. 923 ss.; evidenzia le possibili conseguenze problematiche di questa evoluzione, L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L’“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l’occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, op. cit., p. 20 ss.

all'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro – ma anche sul fronte della sua «capacità “manageriale” di organizzazione dell'attività»⁽²⁹³⁾.

Per questo motivo, in linea con le prerogative attribuitegli dall'art. 17, d.lgs. n. 165/2001 in materia di gestione del personale e delle risorse (finanziarie e strumentali) ad esso assegnati, al dirigente è richiesto di individuare, per ciascun dipendente, tanto le attività da svolgere in modalità agile, quanto le relative priorità. Tale attività programmatica - comprensiva degli obiettivi di breve-medio periodo - deve avvenire, secondo la direttiva, su base settimanale-quindicinale, potendosi fare ricorso, per la verifica del relativo conseguimento, ad apposita reportistica ovvero a momenti di confronto nei giorni di lavoro in presenza.

Con riferimento, infine, al potere disciplinare, il peculiare assetto di fonti di regolazione della materia nel settore pubblico impone di discostarsi dalla previsione dell'art. 21, comma 2. Posto, infatti, che i profili disciplinari trovano spazio nelle norme imperative di cui all'art. 55 e ss. del d.lgs. n. 165/2001, nelle pattuizioni della contrattazione collettiva nazionale (cui la stessa legge demanda la definizione delle infrazioni e delle relative sanzioni) e nei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, l'individuazione delle condotte sanzionabili non potrà avvenire ad opera delle parti individuali, che dovranno limitarsi a recepire nel patto di agilità le predette previsioni. A tal fine, la direttiva della Funzione pubblica individua, nel codice di comportamento di ciascun ente, la «sede di regolazione più opportuna» per la definizione di misure specifiche per il lavoro agile⁽²⁹⁴⁾.

2.3. Le altre tutele per il prestatore di lavoro agile. Il principio di parità di trattamento e il diritto alla formazione

Una previsione centrale, nell'ambito delle tutele previste in favore del prestatore di lavoro agile, è rappresentata dall'art. 20, che, al primo comma, riconosce il diritto a «un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato» ai lavoratori che svolgano le medesime mansioni solo in sede. Il parametro di valutazione è indicato dal legislatore nei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81⁽²⁹⁵⁾.

⁽²⁹³⁾ Così M. L. VALLAURI, *Una sfida alla PA dal lavoro agile*, in *RGL*, Quaderno 2019, 4, p. 169 ss, qui p. 171, la quale aggiunge che «la dirigenza è chiamata a vestire i panni manageriali, cuciti (forse un po' troppo stretti) dalle riforme degli ultimi anni, rendendosi protagonista di un cambiamento culturale profondo, basato su un sistema organizzativo più moderno».

⁽²⁹⁴⁾ Cfr., direttiva p. 19.

⁽²⁹⁵⁾ Ossia i «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

Assodato che, date le peculiarità che caratterizzano l'assetto della contrattazione collettiva nel settore pubblico, il riferimento non potrà che intendersi ai contratti collettivi nazionali - di Comparto, per il personale dipendente e di Area, per la dirigenza -, la disposizione si aggiunge a quella, già contenuta nell'art. 14, comma 1, l. n. 124/2015 (su cui *supra* § 1.1) e volta a garantire che il ricorso a quelle "nuove" modalità di svolgimento della prestazione lavorativa non comportasse per i lavoratori penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

Tale tutela antidiscriminatoria si consolida ulteriormente per effetto della modifica dell'art. 18, comma 3-*bis* della l. n. 81/2017, che oltre a prevedere i richiamati criteri legali di priorità nell'accesso al lavoro agile (*supra* § 2), precisa che la richiesta di fruizione dell'istituto non potrà in alcun caso – pena la nullità del relativo provvedimento – dare luogo a sanzioni (nelle forme del demansionamento, del licenziamento o del trasferimento) ovvero «ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro».

Ciò posto, la previsione di cui all'art. 20 è stata oggetto in dottrina di alcuni rilievi. In primo luogo, in tale principio è stato individuato un limite – ulteriore rispetto a quello derivante dal contratto di lavoro presupposto, cui il patto di agilità accede - allo *spatium deliberandi* riconosciuto all'accordo individuale ⁽²⁹⁶⁾.

Inoltre, sebbene, come da tempo osservato, il principio di parità di trattamento non implichi in termini assoluti il divieto di differenze all'interno del personale, quanto piuttosto di «differenziazioni arbitrarie» (*i.e.* non sorrette da adeguata giustificazione) ⁽²⁹⁷⁾, da tale previsione discende(rebbe), secondo alcuni, un maggior rischio di standardizzazione della disciplina all'interno delle singole amministrazioni ⁽²⁹⁸⁾, che trova conferma nei fatti anche dalle indicazioni in tal senso della direttiva n. 3/2017.

La disposizione, invero, si pone in continuità con quanto previsto nel tempo dal legislatore a tutela di determinate categorie di prestatori di lavoro – di solito occupate con tipologie contrattuali diverse da quella standard (*rectius* flessibili) –, ma induce a riflettere su alcuni profili in parte inediti rispetto al passato.

In primo luogo, infatti, posto che il trattamento del prestatore agile non deve risultare inferiore a quello (riconosciuto in favore) dei lavoratori che svolgano le «medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda», per l'individuazione

⁽²⁹⁶⁾ Sui limiti principali posti dalla legge allo *spatium deliberandi* del patto di agilità, cfr. C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, op. cit. p. 114.

⁽²⁹⁷⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 333 e la bibliografia ivi richiamata.

⁽²⁹⁸⁾ Tra gli altri, si veda R. CASILLO, M. TUFO, *Il lavoro agile*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 204 ss.

del lavoratore “analogo” (ove esistente), assume un ruolo centrale, l’identificazione dei parametri ⁽²⁹⁹⁾ e di una corretta “base” di comparazione. A questo fine, deve aversi riguardo anche agli istituti contrattuali non compatibili con il lavoro reso a distanza e, rispetto al trattamento economico complessivo, alle voci di natura non retributiva da includere (o escludere) nella comparazione ⁽³⁰⁰⁾.

Emblematico, in questo senso, è il caso della fruizione del buono pasto durante i giorni di lavoro agile, interessata nel tempo da prassi ondivaghe all’interno delle singole amministrazioni ed esclusa dalla giurisprudenza adita sul punto durante il periodo pandemico ⁽³⁰¹⁾ – in quanto avente «natura assistenziale e non retributiva» ⁽³⁰²⁾ –, ma su cui si colgono alcuni segnali di apertura nei rinnovi contrattuali in corso ⁽³⁰³⁾ (*infra* § 3).

Peraltro, tenendo conto che il riferimento del legislatore è al trattamento “complessivo”, la previsione dell’art. 20, comma 1 potrà dirsi rispettata anche qualora, in ordine a singoli istituti, si riscontrino scostamenti rispetto al lavoratore “interno” (*i.e.* quello comparabile), purché il trattamento resti bilanciato nel suo insieme.

Tali considerazioni, ad ogni modo, non posso prescindere da un altro elemento, parimenti centrale, cui il principio di parità di trattamento indirettamente si ricollega, rappresentato dal necessario coordinamento tra l’attività prestata in presenza e quella “esterna”. Come più volte ribadito, infatti, tratto caratterizzante del lavoro agile è l’alternanza tra i “luoghi” di una prestazione, che però rimane unitaria e come tale - in linea con le indicazioni della stessa direttiva e delle fonti sub-primarie successive - deve essere considerata.

⁽²⁹⁹⁾ Cfr. A. BOSCATI, *L’inquadramento giuridico del lavoro da remoto tra potere direttivo e autonomia della prestazione*, op. cit., p. 64.

⁽³⁰⁰⁾ Per un approfondimento sul tema del trattamento economico dei dipendenti pubblici, si rinvia a A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il trattamento economico nella pubblica amministrazione*, Wolters Kluwer, Cedam, 2024.

⁽³⁰¹⁾ Sul tema, durante la pandemia, è intervenuta anche la circolare n. 2/2020 della Funzione pubblica, per puntualizzare che «il personale in smart working non ha un automatico diritto al buono pasto e che ciascuna PA assume le determinazioni di competenza in materia, previo confronto con le organizzazioni sindacali» (p. 4).

⁽³⁰²⁾ Cfr. Trib. Venezia, 8 luglio 2020, n. 1069. Peraltro, la pronuncia esprime un orientamento di legittimità abbastanza consolidato. Si veda, in proposito, Cass. civ. sez. lav., 21 ottobre 2020, n. 22985 e, già prima della pandemia: Cass. civ. sez. lav., 9 agosto 2016, n. 16833; Cass. civ. sez. lav., 14 luglio 2016, n. 14388; Cass. civ. sez. lav., 6 luglio 2015, n. 13841; Cass. civ. sez. lav., 8 agosto 2012, n. 14290. Le pronunce sono consultabili in banca dati *onelegale*.

⁽³⁰³⁾ Il riferimento è al CCNL Comparto Funzioni Centrali per il triennio 2022-2024 che ha regolato la fruizione del buono pasto per i lavoratori in modalità agile (art. 14, comma 3-*bis*). Il tema sarà comunque oggetto di approfondimento nei paragrafi sul lavoro agile nella contrattazione collettiva.

Il secondo comma dell'art. 20, invece, prevede la possibilità per l'accordo individuale di riconoscere in favore del prestatore di lavoro «il diritto all'apprendimento permanente, in modalità formali, non formali o informali, e alla periodica certificazione delle relative competenze».

Si è parlato, in proposito, di «un diritto fragile per il lavoratore agile»⁽³⁰⁴⁾, soprattutto se paragonato alle proposte di legge in auge al tempo della definitiva approvazione della l. n. 81/2017⁽³⁰⁵⁾, per via della sua natura solo “eventuale”, rimessa in concreto alla scelta delle parti⁽³⁰⁶⁾ di inserirlo all'interno dell'accordo. Nonostante la formulazione letterale non lasci spazio a dubbi, almeno con riferimento al settore pubblico, tale ravvisata “fragilità” non sembra condivisibile, dovendosi prestare attenzione alle numerose indicazioni di senso contrario che emergono dal contesto negli ultimi anni.

Se è vero, infatti, che, rispetto al contenuto dell'accordo individuale, la direttiva della Funzione pubblica non aggiunge nulla alla previsione dell'art. 20, comma 2, la stessa inserisce espressamente la promozione della formazione tra le azioni trasversali che devono essere poste in essere dall'amministrazione per l'attuazione del lavoro agile⁽³⁰⁷⁾.

Inoltre, a partire dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico del 2021 (*supra* Capitolo I), le politiche formative, in linea con la centralità riconosciuta alla persona del lavoratore, assumono un ruolo cruciale nel percorso di valorizzazione del personale e, più in generale, nel processo di riforma e di rilancio del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Tanto trova riscontro in particolare rispetto al lavoro agile, in cui, come si vedrà, le misure formative, unitamente a quelle organizzative e tecnologiche, non solo sono state oggetto di precipua attenzione da parte del legislatore, ma rappresentano anche le precondizioni per l'efficace ed effettivo sviluppo di tale modalità di lavoro (*infra* Capitolo IV).

⁽³⁰⁴⁾ Così M. LAMBERTI, *op. cit.*, p. 209.

⁽³⁰⁵⁾ Il riferimento è al d.d.l. a firma del senatore Sacconi, che prevedeva un vero e proprio diritto del lavoratore all'apprendimento continuo ed il contestuale obbligo, a carico del datore di lavoro, alla certificazione annuale delle competenze acquisite dal primo (art. 5, d.d.l., A.S. 3 febbraio 2016, n. 2229).

⁽³⁰⁶⁾ A ben vedere, forse solo del datore di lavoro, essendo difficile immaginare la contrarietà del prestatore di lavoro rispetto al riconoscimento, in suo favore, di un diritto alla formazione.

⁽³⁰⁷⁾ Per le azioni trasversali, cfr. direttiva n. 3/2017, p. 15 e le considerazioni già condotte (*supra* § 1.2 e le relative note).

2.3.1. Salute e sicurezza e tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Un ultimo “blocco” di disposizioni poste dalla l. n. 81/2017 a tutela del prestatore di lavoro agile, attiene agli obblighi datoriali in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 22) e di protezione contro gli infortuni e le malattie professionali (art. 23), che, a loro volta, fanno da *pendant* ai precedenti articoli 18, comma 2 e 19, comma 1, relativi, rispettivamente, alla responsabilità del datore per la sicurezza e il buon funzionamento degli strumenti tecnologici (eventualmente) assegnati al lavoratore ed ai tempi di riposo e al diritto alla disconnessione (*supra* § 2.1).

Pur nella consapevolezza dell’ampiezza del dibattito sviluppatosi nel tempo sulla materia, in linea con l’obiettivo analitico del presente capitolo, ci si soffermerà in questa sede sui profili di maggior rilevanza del tema, valorizzando le eventuali differenze previste per il contesto del lavoro pubblico.

L’art. 22, in particolare, sulla scia degli obblighi generali posti a carico del datore e del prestatore di lavoro nel d.lgs. n. 81/2008, ribadisce che il primo è tenuto a garantire la salute e la sicurezza del secondo (anche) quando questo presti l’attività lavorativa in modalità agile (comma 1), mentre al lavoratore è richiesto di cooperare all’attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore per fronteggiare i rischi connessi alla prestazione di lavoro esterna ai locali aziendali (comma 2) ⁽³⁰⁸⁾.

La disposizione precisa, peraltro, che, a tale fine, il datore consegna, almeno una volta all’anno, al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), un’informativa scritta che individui «i rischi generali e i rischi specifici connessi» a tale «particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro».

In aggiunta a queste previsioni, la direttiva della Funzione pubblica del 2017 elenca alcune attività ulteriori che il datore di lavoro è chiamato a porre in essere a garanzia della salute e sicurezza dei lavoratori e specifica i contenuti minimi dell’informativa, distinguendo a seconda che la prestazione “esterna” sia resa in ambienti *indoor* ovvero *outdoor* ⁽³⁰⁹⁾.

Quanto alle prime, sono richiamate azioni come la somministrazione di «adeguata formazione periodica» e la verifica della conformità tecnica e normativa degli

⁽³⁰⁸⁾ Sul punto, anche con riferimento alle fonti precedenti, cfr. M. FRANCO, *La responsabilità del datore e del prestatore di lavoro in materia di sicurezza nel D.lgs. 19 settembre 1994 . 626 (e successive modificazioni)*, in *RIDL*, I, 1996, 3, p. 243 ss.; C. MACALUSO, *Il ruolo del lavoratore nella normativa prevenzionistica tra obblighi e tutele*, in *Igiene & Sicurezza del lavoro*, 2011, 5, p. 265 ss.

⁽³⁰⁹⁾ Rispetto alle prestazioni svolte in ambienti *indoor*, l’informativa suggerisce di sviluppare, tra l’altro, indicazioni circa la sicurezza antincendio, sui requisiti igienici minimi dei locali e sulle caratteristiche della prestazione; qualora, invece, la prestazione esterna sia resa in locali *outdoor*, occorrerà informare, ad esempio, circa i pericoli connessi all’esposizione diretta ad agenti atmosferici. Cfr. direttiva n. 3/2017, pp. 24-25.

strumenti e delle attrezzature di lavoro eventualmente forniti. Rispetto al documento di cui all'art. 22, comma 1, invece, in linea con quanto osservato da parte della dottrina ⁽³¹⁰⁾, la direttiva precisa che dovrà essere consegnato prima dell'avvio della prestazione in modalità agile «e/o ad ogni variazione significativa delle condizioni lavorative e di rischio connesse in particolare con il cambio di mansione» (par. 6, lettera A).

Sul punto, stante anche l'assenza di un espresso rinvio della legge al Testo Unico in materia di salute e sicurezza (d.lgs. n. 81/2008), uno dei principali temi oggetto di attenzione nel tempo da parte della dottrina ha riguardato la natura – “esclusiva” (*rectius* esaustiva) ovvero “integrativa” – di tale informativa e, più in generale, la correlata portata degli obblighi di sicurezza a carico del datore di lavoro ⁽³¹¹⁾.

In proposito, nonostante il riferimento alla sola informativa, non sembra possibile dubitare della tendenziale applicazione, rispetto alla prestazione di lavoro agile, dell'impianto di tutele previsto in generale dal Testo Unico. È probabile che con la disciplina in esame il legislatore abbia cercato di ovviare ai gravosi oneri di sicurezza previsti per il telelavoro ⁽³¹²⁾, che hanno rappresentato nel tempo una delle ragioni dello scarso successo dell'istituto. Peraltro, tenuto conto della natura, in ogni caso subordinata, del rapporto di lavoro su cui si innesta la modalità di lavoro agile, così come del «carattere di “universalità della tutela della salute e sicurezza” [...], che connota l'applicazione della disciplina generale di cui al d.lgs. n. 81/2008» ⁽³¹³⁾, salvo espressa esclusione – in concreto non prevista nella l. n. 81/2017 –, all'istituto si applicheranno in generale le disposizioni del Testo Unico in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Tale questione si è posta, in particolare, con riferimento all'utilizzo degli strumenti tecnologici – come noto meramente possibile, quantunque frequente nel ricorso alla modalità in esame – e alla conseguente applicabilità (o meno), in favore dei prestatori di lavoro agile, delle previsioni in materia di lavoro a distanza, di cui all'art. 3, comma 10, d.lgs. n. 81/2008.

Sul punto, stante la parziale sovrapposizione tra lavoro a distanza e lavoro agile ⁽³¹⁴⁾, si ritiene che, qualora la prestazione esterna sia resa mediante il ricorso agli strumenti tecnologici, le disposizioni ivi previste possano trovare applicazione

⁽³¹⁰⁾ Cfr. R. GUARINIELLO, *Lavoro agile e tutela della sicurezza*, in *DPL*, 2017, 32-33, p. 2007 ss.

⁽³¹¹⁾ Cfr. L. M. PELUSI, *La disciplina di salute e sicurezza applicabile al lavoro agile*, in *DRI*, 2017, 4, p. 1041 ss., spec. p. 1045.

⁽³¹²⁾ M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *DSL*, 2017, 1, spec. p. 8 ss.; A. ZILLI, *Dal telelavoro... al telelavoro: vent'anni (e due pandemici) attorno alla prestazione resa fuori dai locali dell'organizzazione*, in *ADL*, 2022, 4, p. 703 ss.

⁽³¹³⁾ Cfr., tra gli altri, M. TIRABOSCHI, *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 133 ss.

⁽³¹⁴⁾ Cfr. *supra* § 1 e le relative note.

anche ai lavoratori agili, previa valutazione caso per caso della sussistenza dei relativi presupposti e della compatibilità tra la disciplina e le caratteristiche proprie del lavoro agile ⁽³¹⁵⁾.

Il tema, peraltro, chiama in causa riflessioni più ampie: la generale flessibilità spazio-temporale caratterizzante la modalità agile, insieme con la genericità dei riferimenti normativi, possono dare luogo ad alcune criticità, che si riflettono sulla portata dei doveri a carico delle parti del rapporto, determinando una (possibile) riduzione dell'obbligo di sicurezza gravante sul datore, con speculare (e altrettanto possibile) ampliamento del dovere di cooperazione a carico del prestatore di lavoro (art. 22, comma 2) ⁽³¹⁶⁾.

Ferme restando le considerazioni già sviluppate rispetto al tempo di lavoro (*supra* § 2.1) e per cui diventa essenziale la garanzia dei tempi di riposo e del diritto alla disconnessione, i principali problemi – in termini di rischi per il lavoratore e di responsabilità per il prestatore di lavoro – si pongono rispetto al luogo (e alla connessa “mobilità”) della prestazione lavorativa.

Specie qualora al lavoratore sia lasciata piena autonomia nell'individuazione del luogo esterno in cui svolgere parte della propria attività, infatti, risulta difficile, per il datore, assicurare l'osservanza in concreto di tutte le prescrizioni in materia di sicurezza normalmente applicabili a chi presti il lavoro solo in sede. Ne consegue che, sul piano della responsabilità, a meno di non voler immaginare un'ipotesi di natura oggettiva, la valutazione dovrà essere ricondotta ai canoni della ragionevolezza ⁽³¹⁷⁾.

Coerente con questi rilievi risulta l'indicazione della direttiva già richiamata (*supra* § 2.1), che suggerisce di concordare in via preventiva i luoghi esterni. E rispetto ai precisi profili di tutela antinfortunistica, sulla stessa linea si pone l'INAIL, che già con la Circolare n. 48 del 2 novembre 2017, evidenzia la necessità che l'accordo contenga sufficienti «riferimenti spazio-temporali ai fini del rapido riconoscimento delle prestazioni infortunistiche» ⁽³¹⁸⁾.

Quanto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ⁽³¹⁹⁾, in particolare, l'art. 23, dopo aver chiarito gli obblighi di comunicazione a carico del

⁽³¹⁵⁾ Peraltro, stante l'alternanza - tipica del lavoro agile ma conosciuta già nelle forme di telelavoro “in alternanza” - tra lavoro in sede e lavoro da una postazione esterna all'amministrazione, alcuni dei rischi (*in primis* quello di isolamento del prestatore di lavoro dal resto dei colleghi) sarebbero in parte ridimensionati.

⁽³¹⁶⁾ Cfr. A. RICCIO, *op. cit.*, p. 368.

⁽³¹⁷⁾ Così, R. PESSI, R. FABOZZI, *op. cit.*, p. 235.

⁽³¹⁸⁾ Così la circolare n. 48/2017, pp. 5-6. Cfr. il testo della circolare al seguente link: <https://www.inail.it/portale/it/atti-e-documenti/note-provvedimenti-e-istruzioni-operative/normativa-circolari-inail/dettaglio.2017.11.circolare-n-48-del-2-novembre-2017.html>.

⁽³¹⁹⁾ Per un approfondimento sui profili di maggiore criticità emersi rispetto al lavoro agile, cfr. M. GAMBACCIANI, *L'infortunio in itinere del lavoratore “agile”*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura

datore di lavoro (comma 1) ⁽³²⁰⁾, precisa che tale protezione si estende anche ai rischi connessi alla prestazione resa all'esterno (comma 2) e, di conseguenza, agli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso tra la propria abitazione e il luogo prescelto per tale prestazione di lavoro (comma 3). Rispetto a quest'ultimo profilo, peraltro, il riconoscimento della tutela è sottoposto ad un triplice filtro. Oltre a prevedere che la protezione sia accordata nei limiti e alle condizioni del relativo Testo Unico ⁽³²¹⁾, infatti, si richiede che la scelta del luogo si leghi ad esigenze «connesse alla prestazione stessa» o di conciliazione vita-lavoro del dipendente e, in ogni caso, che «risponda a criteri di ragionevolezza».

3. Lavoro agile e relazioni sindacali. Il “lavoro a distanza” nella contrattazione collettiva

La descritta disciplina del lavoro agile all'interno della Pubblica Amministrazione, così come risultante dalla lettura combinata della l. n. 81/2017 e della direttiva n. 3/2017, può essere ora completata con le previsioni negoziali.

A tal proposito, occorre premettere che, nonostante l'anticipata assenza di riferimenti, a livello legislativo, alla contrattazione collettiva (*supra* § 1.3), la direttiva del 2017 dedica un'apposita sezione (par. 3, lett. c) alle relazioni sindacali, limitandosi, tuttavia, a richiamare le due disposizioni generali del d.lgs. n. 165/2001, in materia di poteri datoriali (art. 5) e di riparto di competenza tra fonti legislative e contrattuali (art. 40). Precisa, in particolare, che, nel ricorso al lavoro agile, per i profili connessi «alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici», in linea con quanto sancito dall'art. 5 del Testo Unico, è richiesta la sola informazione ai sindacati. Si deve, invece, fare ricorso alle altre forme di partecipazione sindacale o alla contrattazione collettiva - «laddove si rientri nelle materie di competenza della stessa» - per gli aspetti concernenti il rapporto di lavoro (art. 40).

di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 247 ss.; A. DELOGU, *Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in M. VERZARO. (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 133 ss.

⁽³²⁰⁾ Il comma 1, modificato da ultimo con la l. n. 203/2024, prevede che il datore comunichi in via telematica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i nominativi dei lavoratori e la data di inizio e di cessazione delle prestazioni in modalità agile «entro cinque giorni dalla data di avvio del periodo oppure entro i cinque giorni successivi alla data in cui si verifica l'evento modificativo della durata o della cessazione del periodo di lavoro svolto in modalità agile», affinché siano resi disponibili all'INAIL, pena la sanzione di cui all'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003.

⁽³²¹⁾ Si tratta del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

Si auspicano, ad ogni modo, «percorsi di condivisione e confronto» con le organizzazioni sindacali per l'attuazione di tale istituto e, a tale scopo, tra le proposte metodologiche, sotto la voce «partecipazione sindacale» (par. 2, lett. c), si suggerisce la predisposizione e trasmissione ai sindacati di un «documento programmatico sul lavoro agile» in cui vengano definiti i relativi aspetti principali⁽³²²⁾.

A fronte di queste indicazioni e sebbene il successivo atto di indirizzo della Funzione pubblica⁽³²³⁾, trasmesso all'ARAN in vista della riapertura dei tavoli negoziali, suggerisse di dare «ulteriore impulso» - attraverso i contratti e in coerenza con le ormai note linee guida - «alle previsioni e agli obiettivi» di cui all'art. 14, l. n. 124/2015⁽³²⁴⁾, i rinnovi relativi al triennio 2016-2018 non sono intervenuti sulla disciplina del lavoro agile.

L'istituto, inizialmente escluso dalla prospettiva più «tradizionale» di azione (*i.e.* quella negoziale), trova, peraltro, un primo spazio sul piano del coinvolgimento organizzativo, mostrando così le sue potenzialità rispetto a questo possibile – e per alcuni necessario – ruolo del sindacato⁽³²⁵⁾. Nel ridefinire il sistema di relazioni sindacali, affiancando alla contrattazione collettiva gli strumenti di partecipazione dell'informazione, del confronto e dell'Organismo paritetico per l'innovazione⁽³²⁶⁾, il lavoro agile viene, infatti, incluso tra le materie affidate a quest'ultimo, su cui attivare in modo stabile relazioni aperte e collaborative, in relazione a «progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo»⁽³²⁷⁾.

Solo con il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico del 2021 (*supra* Cap. I, § 1), nella prospettiva del «superamento della gestione emergenziale», sono poste le basi per la definizione, all'interno dei contratti collettivi, della disciplina del lavoro a distanza (lavoro agile).

⁽³²²⁾ Cfr. direttiva p. 12.

⁽³²³⁾ Emanato ai sensi degli artt. 41, commi 1 e 3 e 47, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001.

⁽³²⁴⁾ Così l'atto di indirizzo della Funzione pubblica, pp. 7-8.

⁽³²⁵⁾ Cfr., sul punto, P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, Seminari della Consulta Giuridica CGIL, 2021, 4, p. 98.

⁽³²⁶⁾ Per una disamina degli strumenti di partecipazione sindacale, si rinvia ad A. BOSCATI, *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro: lo strano caso delle pubbliche amministrazioni*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro – Venezia, 8 maggio 2023*, ADAPT University Press, 2024, pp. 136-139.

⁽³²⁷⁾ Così l'art. 6, comma 2, CCNL Funzioni Centrali 2019-2021. Si rinvia, in proposito, alle ampie riflessioni sviluppate all'interno del Capitolo II, § 4.3.

La gestione di questa fase transitoria e le coordinate per la futura disciplina negoziale sono affidate ad apposite linee guida ministeriali ⁽³²⁸⁾, destinate, per espressa previsione, a perdere efficacia, per tutte le parti non compatibili, con l'entrata in vigore dei contratti collettivi. Tali indirizzi, oltre ad individuare nella contrattazione collettiva nazionale e nella disciplina del Piano integrato di attività e organizzazione (*infra* § 4.2) la via ordinaria per lo sviluppo del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione, tracciano i contorni di tale modalità di lavoro avendo riguardo ai profili di maggiore rilevanza (accordo individuale, articolazione della prestazione e diritto alla disconnessione, formazione e lavoro da remoto).

Si arriva, così, nel 2022 ai rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021, che, oltre a valorizzare il lavoro agile all'interno degli strumenti di partecipazione sindacale, introducono una disciplina organica dell'istituto ⁽³²⁹⁾.

In proposito, come si osserverà nei paragrafi che seguono, i contratti optano per l'introduzione di un apposito Titolo, rubricato "Lavoro a distanza", a sua volta articolato in due Capi distinti, in cui i contraenti scelgono di regolare il "Lavoro agile" (Capo I) e le "Altre forme di lavoro a distanza" (Capo II), queste ultime riducibili, *de facto*, al lavoro da remoto ⁽³³⁰⁾. A questo quadro si aggiungono, poi, una serie di previsioni sparse nei testi contrattuali e volte ad armonizzare il ricorso al lavoro a distanza con altri aspetti centrali della regolazione del rapporto di lavoro pubblico e per questo meritevoli di specifica attenzione (*infra* § 3.1.6).

Sebbene la materia trovi spazio tanto nei contratti collettivi relativi al personale dipendente che in quelli per la dirigenza ⁽³³¹⁾, l'analisi sarà limitata in questa sede alle previsioni sul lavoro a distanza dei quattro contratti di comparto per il triennio 2019-2021, così come definiti dall'art. 2 del CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale del 3 agosto 2021: Funzioni

⁽³²⁸⁾ Si tratta delle *Linee guida in materia di lavoro agile per la pubblica amministrazione, recanti modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, emesse ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto ministeriale 8 ottobre 2021.

⁽³²⁹⁾ In proposito, E. ALES, *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, in *LPA*, 2024, 4, p. 621 sottolinea come, contrariamente a quanto avvenuto negli anni novanta con il telelavoro (*supra* § 1), «la contrattazione collettiva non ha ritenuto di utilizzare lo strumento omogenizzante rappresentato dall'accordo quadro ma ha proceduto a livello di singoli comparti, come individuati, da ultimo, dal CCNQ del 3 agosto 2021».

⁽³³⁰⁾ Nel CCNL FC 2022-2024, si assiste all'eliminazione del Titolo relativo al lavoro a distanza ed alla conseguente collocazione delle discipline del lavoro agile e da remoto nel Capo III, dedicato al rapporto di lavoro.

⁽³³¹⁾ I CCNL per le Aree dirigenziali, comunque, regolano, di norma, il lavoro agile in due disposizioni, rubricate, rispettivamente, «Linee generali per il lavoro agile» e «Accordo individuale». È quanto accade nel CCNL Area Funzioni Centrali (artt. 10-11), nel CCNL Area Funzioni Locali (artt. 11-12) e nel CCNL Area Istruzione e Ricerca (artt. 11-12). Solo il CCNL per la dirigenza sanitaria prevede una pluralità di disposizioni in materia di lavoro agile (artt. 92-96) ed una soltanto sul lavoro da remoto (art. 97).

Centrali del 9 maggio 2022 (artt. 36-41), Sanità del 2 novembre 2022 (artt. 76-82), Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (artt. 63-70) ed Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 (artt. 10-16). In considerazione della sottoscrizione del contratto collettivo per il Comparto Funzioni Centrali del 27 gennaio 2025 (artt. 13-15) e nelle more degli altri rinnovi contrattuali relativi al triennio 2022-2024, si darà conto, ove presenti delle novità risultanti dai nuovi accordi.

3.1. La disciplina del lavoro agile

Ricostruito l'impianto generale e offerte alcune necessarie indicazioni di metodo, è ora possibile procedere alla disamina delle specifiche soluzioni negoziali previste per il lavoro agile. La tendenziale omogeneità di disciplina all'interno dei quattro comparti consente di condurre un'analisi trasversale, organizzata per materia, secondo l'ordine di contenuti offerto dagli stessi contratti.

In particolare, tutti gli accordi articolano la disciplina attorno a cinque nuclei tematici - in ossequio ai quali si procederà all'analisi -, che affrontano i profili relativi alla definizione e ai principi generali dell'istituto (§ 3.1.1), all'accesso al lavoro agile (§ 3.1.2), all'accordo individuale (§ 3.1.3), nonché all'articolazione della prestazione in modalità agile e al diritto alla disconnessione (§ 3.1.4) e, infine, al diritto alla formazione (§ 3.1.5).

3.1.1. Definizione e principi generali

Come anticipato, l'articolo con cui i contratti collettivi di Comparto aprono il Capo dedicato al lavoro agile ⁽³³²⁾ attiene alla definizione ed ai principi generali dell'istituto, con un contenuto che, peraltro, si estende oltre la relativa rubrica, rappresentando l'occasione per fissare alcuni principi cardine nell'attuazione dell'istituto.

Quanto al primo profilo, oltre a riprendere la nozione contenuta nell'art. 18, l. n. 81/2017, forse alla luce delle distorsioni imposte dall'esperienza pandemica ⁽³³³⁾ (su cui *infra* § 4.1), si ribadisce come tale strumento rappresenti solo «una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa», organizzata «per

⁽³³²⁾ Art. 36 CCNL FC 2019-2021; art. 76 CCNL Sanità; art. 63 CCNL FL; art. 11 CCNL IR.

⁽³³³⁾ Sostiene sia questa la ragione di tale precisazione E. DAGNINO, *Il lavoro pubblico tra innovazione tecnologica e partecipazione organizzativa: quadro normativo e disciplina contrattuale-collettiva in materia di lavoro a distanza*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, CNEL, 2024, 19, p. 10.

processi e attività di lavoro», la cui individuazione è rimessa alle amministrazioni, previa verifica dei «necessari requisiti organizzativi e tecnologici» per farvi ricorso. Inoltre, nella consapevolezza – anche qui, con buona probabilità, derivante dall’esperienza pandemica – delle potenzialità dell’istituto in termini di miglioramento dell’organizzazione, sulla scia di quanto indicato già nelle linee guida del 2021 (*supra* § 3), sono ampliate le finalità del lavoro agile. Lo strumento, infatti, è ora inteso come strumento per il «miglioramento dei servizi pubblici e l’innovazione organizzativa», in grado di garantire, al contempo, «l’equilibrio tra tempi di vita e di lavoro». A questi obiettivi, il contratto del Comparto Istruzione e Ricerca aggiunge, poi, l’ulteriore obiettivo di una «mobilità sul territorio più sostenibile»⁽³³⁴⁾. Nel rinnovo Funzioni Centrali 2022-2024, invece, ferme restando le predette finalità, memori dei recenti disastri naturali legati al cambiamento climatico in corso⁽³³⁵⁾, si riconosce l’utilità dell’istituto per far fronte a situazioni emergenziali e se ne auspica, pertanto, il ricorso «anche nei casi in cui siano emanate ordinanze collegate ad eventi eccezionali quali calamità naturali o allerte meteo, a seguito delle quali non sia oggettivamente possibile raggiungere la sede di lavoro» (dichiarazione congiunta n. 3).

Rispetto, invece, ai principi generali che devono informare l’utilizzo della modalità, le previsioni negoziali paiono riconducibili a due macro-temi: la scelta del luogo esterno di esecuzione della prestazione lavorativa e il principio di parità di trattamento tra prestatori agili e coloro che eseguano il lavoro esclusivamente presso la sede dell’ente.

Quanto al primo, nel concordare - in linea con le indicazioni fornite già dal 2017 - i possibili luoghi con l’amministrazione, il lavoratore è tenuto, in ogni caso, ad accertare che sussistano le condizioni per una prestazione sicura, oltre che per la «piena operatività della dotazione informatica» e la «più assoluta riservatezza sui dati e sulle informazioni» dell’ente ivi trattati. A questo proposito, l’amministrazione consegna al prestatore un’informativa, *prima facie* diversa (perché più ampia) rispetto a quella di cui all’art. 22, l. n. 81/2017⁽³³⁶⁾ (*supra* § 2.3.1).

⁽³³⁴⁾ Art. 11, comma 1 CCNL IR.

⁽³³⁵⁾ Con buona probabilità, le parti sociali avevano in mente le alluvioni che hanno interessato l’Emilia Romagna e le Marche, ma anche, sul piano europeo, quella che ha colpito la città di Valencia.

⁽³³⁶⁾ La differenza principale tra i due documenti risiederebbe nella circostanza che, nell’informativa di cui alla l. n. 81/2017, non si parla di tutela della riservatezza dei dati. Tuttavia, in senso contrario depone l’art. 11, comma 2 del CCNL IR 2019-2021 che identifica l’informativa in questione con quella dell’art. 22. Tale articolo, inoltre, in ossequio all’art. 18, comma 2, l. n. 81/2017, ribadisce che è posta a carico del datore di lavoro la garanzia della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici (eventualmente) assegnati al lavoratore (comma 3).

I contratti ribadiscono poi che il ricorso alla modalità agile «non modifica la natura del rapporto di lavoro in atto» e che, in ossequio all'art. 20, comma 1 della legge e «salvi gli istituti contrattuali non compatibili con la modalità a distanza», i lavoratori che vi facciano ricorso godono dei medesimi diritti e obblighi «nascenti dal rapporto di lavoro in presenza», con la garanzia delle stesse opportunità di carriera, formazione, progressioni economiche e «incentivazione della performance».

3.1.2. Accesso

La seconda previsione dedicata al lavoro agile fissa i principi che regolano – sul piano soggettivo e oggettivo – l'accesso a tale modalità flessibile di lavoro ⁽³³⁷⁾. In primo luogo, tutti i contratti ribadiscono la «natura consensuale e volontaria» dell'istituto e precisano che ad esso possono ricorrere in astratto tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale – a tempo pieno o parziale, a termine o a tempo indeterminato – di impiego. Tale disposizione, ricorrente in tutti i comparti, trova peraltro ulteriore specificazione nel contratto Istruzione e Ricerca 2019-2021, in cui l'accesso al lavoro agile, mediante il rinvio all'articolo di apertura del Titolo, è riservato, a monte, ai soli lavoratori già indicati come destinatari della disciplina sul lavoro a distanza ⁽³³⁸⁾.

Sul piano oggettivo, all'amministrazione, in linea con le prerogative di cui è titolare in materia organizzativa e fermo il necessario ricorso agli strumenti di partecipazione sindacale (*i.e.* il confronto) previsti dal contratto (*infra* § 3.1.6), spetta l'individuazione delle «attività che possono essere effettuate in lavoro agile», con espressa esclusione, peraltro, dei «lavori in turno», nonché di «quelli che richiedono l'utilizzo costante di strumentazioni» (o anche di documentazioni, nel solo caso del comparto Sanità ⁽³³⁹⁾) «non remotizzabili».

⁽³³⁷⁾ Sul tema, cfr. M. BROLLO, *L'altro accesso: il patto accessorio di lavoro agile*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Vol. I, Cedam, Milano, 2022, p. 7 ss.

⁽³³⁸⁾ A norma dell'art. 12 CCNL IR, infatti, l'adesione al lavoro agile ha natura consensuale e volontaria ed è consentita a tutti i lavoratori indicati al comma 1 dell'art. 10 (Destinatari disciplina del Titolo III), a mente del quale «Le disposizioni in materia di lavoro a distanza di cui al presente Titolo si applicano, ove compatibili con le attività svolte nonché con le esigenze e l'organizzazione del lavoro, al personale tecnico e amministrativo delle istituzioni scolastiche ed educative, al personale degli Enti di ricerca – tenendo conto di quanto previsto dall'art. 140 (Lavoro a distanza) -, al personale tecnico e amministrativo dell'AFAM, al personale delle Università ad eccezione dei CEL e del personale medico, sanitario ed ausiliario delle A.O.U. che svolge attività assistenziali».

⁽³³⁹⁾ Art. 77, comma 2 CCNL Sanità.

In generale, nel regolare l'accesso all'istituto, l'ente deve avere cura di conciliare «le esigenze di benessere e flessibilità dei lavoratori», «gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico» e «le specifiche necessità tecniche delle attività». Rispetto ai bisogni del personale, in particolare, salve le necessità di natura tecnica e ferme le priorità legali via via riconosciute, si prevede che l'amministrazione faciliti l'accesso ai lavoratori «in condizioni di particolare necessità», cui non possano rispondere altre misure. Anche in questo caso, peraltro, le disposizioni contrattuali rimandano al coinvolgimento del sindacato, come si vedrà evolversi nel tempo (*infra* § 3.1.6).

3.1.3. Accordo individuale

La disciplina contrattuale procede con le previsioni relative all'accordo individuale. Oltre a riprendere il dettato normativo, sono fissati alcuni elementi centrali per il ricorso alla modalità agile ed è ulteriormente specificato il contenuto essenziale del patto di agilità. In primo luogo, le parti negoziali precisano che, di norma, le strumentazioni tecnologiche sono fornite dall'amministrazione (con tutto quello che questo comporta in termini di obblighi di salute e sicurezza, su cui *supra* § 2.3.1).

Rispetto al contenuto dell'accordo, inoltre, vengono inseriti il necessario riferimento alla sua durata e l'indicazione, rispetto allo svolgimento della prestazione fuori dalla sede abituale, «delle giornate di lavoro da svolgere in sede e di quelle da svolgere a distanza»; l'impegno del lavoratore a rispettare le prescrizioni di cui all'informativa *ex* art. 22, comma 1, l. n. 81/2017 e l'indicazione delle fasce in cui si articola la prestazione in modalità agile. Su quest'ultimo elemento, che sarà approfondito nel dettaglio nelle pagine che seguono (*infra* § 3.1.4), si anticipa fin da subito come le soluzioni adottate a livello negoziale appaiano parzialmente differenziate. Mentre nei contratti Funzioni Centrali e Istruzione e Ricerca è richiesta la specificazione di entrambe le fasce⁽³⁴⁰⁾, infatti, il comparto Sanità opta per l'indicazione nell'accordo della sola fascia di “contattabilità”⁽³⁴¹⁾ e quello Funzioni Locali, pur richiamandole entrambe, considera necessaria solo quella di “inoperabilità”⁽³⁴²⁾.

Riprendendo il testo dell'art. 19, comma 1, l. n. 81/2017, l'accordo deve indicare le modalità di esercizio del potere direttivo e di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa dal lavoratore all'esterno. Su tale indicazione generale, si innesta, peraltro, un elemento di peculiarità del contratto Istruzione e Ricerca. Nella sezione

⁽³⁴⁰⁾ Cfr. art. 38 CCNL FC 2019-2021 e art. 13 CCNL IR.

⁽³⁴¹⁾ Cfr. art. 78 CCNL Sanità.

⁽³⁴²⁾ Cfr. art. 65 CCNL FL.

dedicata ad “Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione”, infatti, si precisa che i ricercatori ed i tecnologi, nel ricorso al lavoro a distanza, «conservano l’autonoma determinazione delle attività di ricerca nonché delle modalità e dei tempi di esecuzione delle stesse». La previsione si riverbera sui contenuti dell’accordo individuale in una duplice dimensione: rispetto all’esercizio del potere direttivo e di controllo, che, allora, dovrà avvenire nel rispetto della predetta autonomia riconosciuta dall’ordinamento all’attività di ricerca; rispetto all’articolazione temporale della prestazione in modalità agile (*infra*), per cui potrà prevedersi «anche una maggiore flessibilità nella disciplina delle fasce di contattabilità» (art. 140 CCNL).

Tornando alle disposizioni comuni a tutti e quattro i comparti, tra gli aspetti di maggiore rilevanza, si segnala, inoltre, la necessità di prevedere, all’interno dell’accordo, le ipotesi di giustificato motivo di recesso, che consentono di abbandonare la modalità agile senza necessità di preavviso (art. 19, comma 2, l. n. 81/2017). In questo caso, com’è stato osservato, l’introduzione di un nuovo elemento essenziale impone alle parti - ma prioritariamente all’amministrazione - di tipizzare la nozione di giustificato motivo di recesso, su cui il legislatore non aveva fornito alcuna indicazione⁽³⁴³⁾. In materia, nei soli contratti Funzioni Locali⁽³⁴⁴⁾ ed Istruzione e Ricerca⁽³⁴⁵⁾, ad integrazione del dato normativo – che non richiede normalmente una giustificazione per il recesso –, si prevede altresì che lo stesso, quando avvenga ad iniziativa dell’ente, debba essere sempre motivato.

3.1.4. Articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione

Una delle previsioni in cui maggiormente si colgono la *vis* espansiva della contrattazione collettiva rispetto alle indicazioni della l. n. 81/2017 e la tensione costante delle soluzioni contrattuali verso le due anime – *pro labour* e di incremento della competitività – dell’istituto, è quella che attiene all’articolazione temporale della prestazione.

In proposito, infatti, tenendo conto tanto delle esigenze di conciliazione dei dipendenti, quanto di quelle legate al buon funzionamento degli uffici, i contratti articolano la prestazione in modalità agile in due fasce temporali: di “contattabilità” e di “inoperabilità”.

⁽³⁴³⁾ A sottolinearlo è E. DAGNINO, *Il lavoro pubblico tra innovazione tecnologica e partecipazione organizzativa: quadro normativo e disciplina contrattual-collettiva in materia di lavoro a distanza*, op. cit., pp. 13-14.

⁽³⁴⁴⁾ Cfr. art. 65, comma 1, lett c, CCNL FL.

⁽³⁴⁵⁾ Cfr. art. 13, comma 1, lett. c, CCNL IR.

Nella prima, in ogni caso non superiore all'orario medio giornaliero di lavoro – e, per espressa previsione del comparto Funzioni Locali, articolata in modo funzionale alle sue esigenze di conciliazione ⁽³⁴⁶⁾ –, «il lavoratore è contattabile sia telefonicamente che via mail o con altre modalità similari». Rispetto a questo intervallo temporale, i contratti precisano che è ammessa la fruizione dei permessi previsti dalla legge e dai contratti collettivi, con conseguente esonero dai summenzionati obblighi previsti per questa fascia.

Nella seconda, in ogni caso comprensiva delle 11 ore di riposo consecutivo e del lavoro notturno (tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno seguente), invece, «il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa».

Coerentemente con le finalità di tale modalità di lavoro, pertanto, la fascia di contattabilità è concepita come uno strumento più flessibile, modificabile – entro l'orario medio giornaliero – a seconda delle esigenze delle parti, mentre quella di inoperabilità è disegnata entro confini rigidi, a garanzia della salute e sicurezza del prestatore di lavoro.

A conferma di ciò, a tale fascia si collega il diritto alla disconnessione del lavoratore, da esercitare - fermo restando quanto sancito nella relativa previsione - negli orari diversi da quelli ricompresi nella fascia di contattabilità e «fatte salve le attività funzionali agli obiettivi assegnati» ⁽³⁴⁷⁾. Quanto al contenuto del diritto, al lavoratore «non sono richiesti i contatti con i colleghi o con il dirigente [...], la lettura delle email, la risposta alle telefonate e ai messaggi, l'accesso e la connessione al sistema informativo dell'Ente».

Dalla formulazione delle previsioni contrattuali, si comprende come, anche alla luce degli insegnamenti offerti da altri ordinamenti ⁽³⁴⁸⁾, l'idea delle parti negoziali sia stata quella di consentire al lavoratore tanto la disconnessione “dal lavoro”, nella sua componente tradizionale di presidio contro il rischio di *time porosity*, quanto “nel lavoro”, per «preservare la concentrazione del prestatore» a fronte della tendenziale iperconnessione assicurata dagli dalle tecnologie ⁽³⁴⁹⁾.

La disposizione in esame si chiude, generalmente, con alcune indicazioni relative alla gestione di problematiche di natura tecnica che dovessero verificarsi durante lo svolgimento della prestazione in modalità agile – da comunicare tempestivamente

⁽³⁴⁶⁾ Cfr. art. 66, CCNL FL.

⁽³⁴⁷⁾ Tale ultimo inciso, generalmente presente nei testi contrattuali, risulta, peraltro, assente nel CCNL del comparto Sanità (art. 79).

⁽³⁴⁸⁾ Per uno sguardo al tema in prospettiva comparata, si vedano R. DI MEO, *Il diritto alla disconnessione nella prospettiva italiana e comparata*, in *LLI*, 2017, 3, 2, p. 19 ss. e E. DAGNINO, *Diritto alla disconnessione: Legge n. 81 del 2017 ed esperienza comparata*, in *DRI*, 2017, 4, p. 1024 ss.

⁽³⁴⁹⁾ così E. DAGNINO, *Il lavoro pubblico tra innovazione tecnologica e partecipazione organizzativa: quadro normativo e disciplina contrattual-collettiva in materia di lavoro a distanza*, op. cit., p. 15.

al dirigente, che potrà allora richiamarlo a lavorare in presenza fino al completamento della propria giornata di lavoro – e alla possibilità di rientro in sede per «sopravvenute esigenze di servizio»⁽³⁵⁰⁾.

Inoltre, tutti i contratti hanno cura di precisare che nei giorni di lavoro agile non è ammesso il ricorso a lavoro straordinario, trasferte, lavoro disagiato o eseguito in condizioni di rischio.

Rispetto alla tornata negoziale precedente, il contratto Funzioni Centrali 2022-2024 interviene sul diritto al buono pasto dei lavoratori in modalità agile⁽³⁵¹⁾, ponendo fine alle prassi differenziate delle amministrazioni. In particolare, si prevede che, ai fini dell'erogazione del buono, «le ore di lavoro convenzionali della giornata di lavoro resa in modalità agile» siano equiparate a quelle «di lavoro ordinarie che il dipendente avrebbe svolto per la medesima giornata se avesse reso la prestazione in presenza» (art. 14, comma 3-*bis*).

Come chiarito dall'ARAN in un orientamento applicativo, «poiché il lavoro agile, per definizione, non comporta la misurazione della durata della prestazione», la norma contrattuale introduce un automatismo, «al fine di definire la durata teorica della singola giornata di lavoro resa in modalità agile e la conseguente erogazione del buono pasto»⁽³⁵²⁾.

3.1.5. Formazione

Si è già anticipato come, con riguardo al lavoro pubblico, la formazione del lavoratore sia stata intesa già dal 2017 come condizione essenziale per una piena attuazione della modalità di lavoro flessibile (*supra* § 2.3). In linea con questa prospettiva, nei rinnovi contrattuali, l'azione delle parti si pone in una duplice direzione: ricordare le azioni formative per i lavoratori agili con gli strumenti generali già esistenti in materia di formazione dei dipendenti; calibrare la formazione del personale in lavoro agile alle peculiari caratteristiche di questa modalità e dunque alle specifiche esigenze che da essa discendono.

⁽³⁵⁰⁾ Per espressa previsione negoziale, l'evenienza del rientro in sede per sopravvenute esigenze di servizio non comporta il diritto, per il prestatore di lavoro, al recupero delle giornate di lavoro agile non fruito.

⁽³⁵¹⁾ Sul tema, cfr. F. SCHIAVETTI, *Il lento cammino del lavoro agile nell'Amministrazione pubblica: difficoltà e prospettive di un'inevitabile trasformazione*, in *Federalismi.it*, 2025, 6, pp. 179-180.

⁽³⁵²⁾ Cfr. orientamento applicativo ARAN, comparto Funzioni Centrali, n. CFC141b del 30 gennaio 2025, il quale chiarisce come la previsione non modifichi le condizioni e i requisiti generali per l'erogazione del buono, per cui «eventuali permessi orari fruiti nel corso della giornata in lavoro agile saranno scomputati dall'orario teorico al fine della verifica della sussistenza del requisito di durata della prestazione necessario per la maturazione del buono pasto».

Rispetto alla prima coordinata, pertanto, i contratti prevedono l'introduzione, nel "piano della formazione" (su cui *infra* § Capitolo IV), di «specifiche iniziative» per il personale in lavoro agile. Tale formazione, inoltre, in linea con la seconda dimensione rappresentata, investe sia le competenze tecniche che quelle legate al modello di lavoro, ponendosi l'obiettivo di «addestrare il personale», tanto sull'utilizzo delle piattaforme e degli strumenti tecnologici per operare con tale modalità, quanto sugli aspetti di rilevanza organizzativa, che richiedono il rafforzamento di *skills* come «il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni».

A questo modello generale, rinvenibile in tutti e quattro i comparti, i contratti Funzioni Locali ⁽³⁵³⁾ e Sanità ⁽³⁵⁴⁾ aggiungono, tra gli obiettivi formativi, i temi della salute e sicurezza sul lavoro.

Rispetto agli interventi operati, devono senz'altro salutarsi con favore il tentativo di raccordo tra strumenti esistenti e la scelta di entrare nel merito degli obiettivi formativi dei lavoratori in modalità agile. Peraltro, considerato che, a fronte del numero – quantunque elevato – di dipendenti che presta la propria attività a distanza, un'altra parte di popolazione dell'ente continua ad operare solo in presenza, si coglie l'importanza di un raccordo tra strumenti formativi che, data la necessaria coesistenza – tanto per il prestatore agile, quanto per chi lavori solo in sede – tra momenti e luoghi diversi di lavoro, coinvolga tutto il personale in questi rinnovati percorsi formativi (*infra* § Capitolo IV).

3.1.6. Le altre previsioni contrattuali relative al lavoro agile

Passando, invece, alle disposizioni contrattuali "esterne" al Titolo dedicato al lavoro agile, in primo luogo, si osserva come tale modalità di lavoro venga progressivamente valorizzata all'interno degli strumenti di partecipazione sindacale.

Ferma la già richiamata competenza dell'Opi (*supra* § 3), infatti, nei rinnovi 2019-2021, alcuni profili di regolazione della materia – legati, pur con alcune differenze, alla definizione dei «criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto» e dei «criteri di priorità per l'accesso agli stessi» ⁽³⁵⁵⁾ – diventano oggetto di confronto, inteso quale modalità per instaurare «un dialogo

⁽³⁵³⁾ Cfr. art. 67, comma 2, CCNL FL.

⁽³⁵⁴⁾ Cfr. art. 80, comma 2, CCNL Sanità.

⁽³⁵⁵⁾ Si esprimono in questi termini, l'art. 5, comma 3, CCNL FC 2019-2021, l'art. 5, comma 3, CCNL FL e l'art. 81, comma 6 CCNL IR, con riferimento alla sezione Università; l'art. 6, comma 3, lett. i), CCNL Sanità parla di «criteri generali di individuazione delle attività che possono essere effettuate in lavoro agile e lavoro da remoto» e di «criteri di priorità per l'accesso agli stessi».

approfondito» tra i soggetti della contrattazione integrativa, che gli consenta di «esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare»⁽³⁵⁶⁾.

Rispetto al tema, peraltro, alcuni elementi di interesse emergono dal rinnovo del contratto Funzioni Centrali 2022-2024. Qui, fermo il confronto sui criteri generali delle modalità attuative del lavoro a distanza, viene demandata alla contrattazione integrativa (nazionale o di sede unica)⁽³⁵⁷⁾ – e dunque espunta dalle materie soggette al solo confronto – la definizione dei criteri di priorità per l'accesso allo strumento, così come delle ipotesi «in cui è possibile estendere il numero delle giornate di prestazione rese in modalità agile o da remoto»⁽³⁵⁸⁾, con margini di adeguamento nell'ambito della contrattazione di sede territoriale⁽³⁵⁹⁾.

Il riferimento alla modalità agile all'esterno dell'apposito Titolo ricorre anche con riguardo ai diritti (specie collettivi) e ai doveri del prestatore di lavoro. Rispetto ai primi, nei contratti si sottolinea l'applicazione, anche in favore dei dipendenti che effettuano lavoro a distanza, delle previsioni relative al diritto di assemblea⁽³⁶⁰⁾. Rispetto ai secondi, invece, i contratti inseriscono, nella disposizione generale relativa agli «Obblighi del dipendente»⁽³⁶¹⁾, l'osservanza di quelli contenuti nell'apposito Titolo sul lavoro a distanza. Nello stesso articolo, poi, viene esteso, anche all'attività in modalità agile, l'obbligo di «mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti, una condotta adeguata ai principi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona».

In considerazione della rilevanza che il tema degli obblighi del dipendente assume, anche rispetto al contenuto dell'accordo individuale e al successivo esercizio, da parte del datore, del potere disciplinare (*supra* § 2.2), sono poi adeguate di conseguenza le disposizioni sulla responsabilità. In particolare, tra le condotte che danno luogo alla sanzione compresa tra il rimprovero (verbale o scritto) e la multa (di importo pari a quattro ore di retribuzione), si annovera l'inosservanza delle disposizioni di servizio, in cui sono espressamente incluse anche «quelle relative al

⁽³⁵⁶⁾ Cfr. art. 5, CCNL FL.

⁽³⁵⁷⁾ U. GARGIULO, *op. cit.*, p. 61 ss.

⁽³⁵⁸⁾ Cfr. l'art. 7, comma 6, lett ae), CCNL FC 2022-2024.

⁽³⁵⁹⁾ Il successivo comma 7 precisa, infatti, che «Sono oggetto di contrattazione integrativa di sede territoriale, i criteri di adeguamento presso la sede, di quanto definito a livello nazionale relativamente alle materie di cui al comma 6, lettere b), f), i), k), l), o), p), q), ad), ae)», includendo, pertanto, anche le due ipotesi appena considerate.

⁽³⁶⁰⁾ Il riferimento è: all'art. 10, comma 3, CCNL FC 2022; all'art. 13, comma 5, CCNL Sanità; all'art. 10, comma 2, CCNL FL. Per il CCNL IR, devono considerarsi le varie disposizioni di riferimento, distinte per sezioni: art. 31, comma 14 (sez. Scuola), art. 82, comma 3 (sezione Università e aziende ospedaliero-universitarie).

⁽³⁶¹⁾ *I. e.* art. 42, CCNL FC 2019-2021; art. 83, CCNL Sanità; art. 71, CCNL FL; art. 23, CCNL IR.

lavoro a distanza»⁽³⁶²⁾. Inoltre, ai fini dell'erogazione della sospensione con privazione della retribuzione fino a un massimo di 10 giorni, ove non ricorra la più grave ipotesi di licenziamento *ex art. 55-quater* del d.lgs. n. 165/2001, si sanziona l'assenza ingiustificata dal servizio o il suo «arbitrario abbandono», anche quando quest'ultimo sia «svolto in modalità agile» (solo nel contratto Funzioni Centrali) o a distanza.

Infine, chiude il quadro degli altri rimandi al lavoro agile nei contratti collettivi una previsione – contenuta, per la verità, solo nel contratto Funzioni Centrali – che inserisce, tra i trattamenti economici cui destinare le risorse per la contrattazione integrativa (c.d. Fondo risorse decentrate), in aggiunta a quelli correlati alla *performance* organizzativa e individuale, i trattamenti «finalizzati a riconoscere gli incrementi di produttività conseguiti per effetto dei nuovi modelli organizzativi e di servizio connessi al lavoro agile»⁽³⁶³⁾.

3.2. Il lavoro da remoto tra affiancamento e superamento del telelavoro

Il Capo II del Titolo relativo al lavoro a distanza, è dedicato al lavoro da remoto⁽³⁶⁴⁾, quale ulteriore modalità flessibile di svolgimento della prestazione, resa possibile dall'utilizzo delle tecnologie. Fin dalla disposizione di apertura, si colgono importanti differenze con il lavoro agile⁽³⁶⁵⁾.

In primo luogo, la flessibilità attiene in questa fattispecie alla sola dimensione spaziale, dal momento che la prestazione lavorativa viene resa - «con il consenso del lavoratore e, di norma, in alternanza» - in luogo idoneo, esterno alla sede dell'ufficio. Sul piano temporale, invece, non ci sono differenze rispetto al modello di lavoro tradizionale, atteso che il lavoro da remoto si esegue «con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle

⁽³⁶²⁾ Cfr. art. 84, comma 3, lett a), CCNL Sanità; art. 72, comma 3, lett a), CCNL FL; art. 25, comma 3, lett a), CCNL IR; art. 43, comma 3 lett a), CCNL FC 2019. Mentre i primi due contratti fanno generalmente riferimento al lavoro a distanza, peraltro, i comparti Istruzione e Ricerca e Funzioni Centrali richiamano l'inosservanza delle sole disposizioni di servizio relative al lavoro agile.

⁽³⁶³⁾ Cfr. art. 50, comma 2, lett c) CCNL FC 2019-2021.

⁽³⁶⁴⁾ Per un approfondimento sull'istituto e sulle sue potenzialità, anche per la tutela del benessere dei lavoratori, cfr. C. SERRAU, *Il lavoro a distanza nella Pubblica Amministrazione: quale spazio per il lavoro da remoto?*, in *LPA*, 2024, 4, p. 716 ss.

⁽³⁶⁵⁾ Sul punto, A. ZILLI, *Organizzazione e lavoro (agile) nella pubblica amministrazione*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro – Venezia, 8 maggio 2023*, ADAPT University Press, 2024, p. 144 ss., spec. p. 158, descrive la distinzione operata dai rinnovi contrattuali tra lavoro agile e lavoro da remoto, chiarendo che «la prima ipotesi si fonda sull'orientamento ai risultati e sull'autonomia e responsabilità dei lavoratori [...], mentre la seconda modalità è un mero decentramento della prestazione, con vincolo di luogo e orario».

disposizioni in materia di orario di lavoro»⁽³⁶⁶⁾, con successiva estensione, nei confronti del lavoratore interessato, degli obblighi (specie in materia di orario) e dei diritti (in termini di riposi, pause, permessi e trattamento economico), connessi allo svolgimento della prestazione lavorativa presso la sede dell'ufficio.

Gli strumenti tecnologici, il cui utilizzo risulta qui necessario e non meramente eventuale, si prevede siano forniti dall'amministrazione di appartenenza del lavoratore.

Ciò posto, è possibile fare ricorso a tale modello di lavoro in presenza di attività, previamente individuate dall'ente, che richiedano «un presidio costante del processo» e dispongano di requisiti tecnologici idonei ad assicurare «la continua operatività ed il costante accesso alle procedure di lavoro ed ai sistemi informativi», oltre al controllo automatizzato sul rispetto dell'orario di lavoro.

Quanto alle concrete modalità di svolgimento del lavoro da remoto, pur con alcune differenze terminologiche⁽³⁶⁷⁾, i contratti prevedono una forma «domiciliare» (lett. a) e «altre forme di lavoro a distanza» (lett. b), tra cui si annoverano il *coworking* e il lavoro da centri satellite. La scelta di una o dell'altra opzione si riverbera sulla disciplina degli obblighi prevenzionistici a carico del datore di lavoro, che, in ogni caso, sarà tenuto a verificare (all'avvio della modalità e comunque almeno ogni sei mesi) l'idoneità del luogo esterno prescelto, dovendo, peraltro, concordare l'accesso con il lavoratore – come già previsto in materia di telelavoro e stante l'inviolabilità costituzionale del domicilio (art. 14 Cost.) –, qualora si opti per la prima soluzione.

Sul piano dell'accesso alla misura, fermo restando che, come osservato, la definizione dei relativi criteri (sia per il lavoro agile che per quello da remoto) è già rimessa alle relazioni sindacali – seppur con il progressivo passaggio dal modello della partecipazione sindacale a quello della contrattazione collettiva integrativa (*supra* § 3.1.6) –, il contratto Funzioni Centrali per il triennio 2022-2024, in linea con quanto previsto per il lavoro agile (art. 13), prevede la possibilità, per i lavoratori che manifestino particolari esigenze conciliative e che versino negli altri

⁽³⁶⁶⁾ In proposito, E. ALES, *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, op. cit., p. 638 sottolinea che il riferimento al lavoro da remoto con vincolo di tempo, «parrebbe, dunque, ammettere la presenza di un lavoro da remoto *senza* vincolo di tempo che giustificerebbe la qualificazione come meramente eventuale dell'ausilio di dispositivi tecnologici [...], altrimenti da considerarsi indispensabili nel lavoro da remoto con vincolo di tempo [...] in connessione costante, limitatamente all'orario di lavoro».

⁽³⁶⁷⁾ Il CCNL FL (art. 68), parla di lavoro da remoto svolto «presso il domicilio del dipendente», mentre il CCNL IR (art. 16), il CCNL FC 2022-2024 (art. 15) e il CCNL Sanità (art. 81) si riferiscono al «telelavoro domiciliare».

casi stabiliti dai contratti integrativi, di estendere le giornate di lavoro da remoto rispetto a quelle previste per il restante personale (art. 15, comma 4-*bis* CCNL) ⁽³⁶⁸⁾. Ferma restando l'inapplicabilità al lavoro da remoto – vista l'assenza di flessibilità temporale – delle disposizioni relative all'articolazione della prestazione nelle due fasce e al diritto alla disconnessione, sono comunque richiamate la necessità di rientro in sede per esigenze di servizio o per problemi di natura tecnica e le altre previsioni in materia di accordo individuale.

Quanto al diritto alla formazione, mentre i contratti Funzioni Centrali, Sanità ed Istruzione e Ricerca si limitano a rinviare all'apposita previsione del Capo sul lavoro agile, il comparto Funzioni Locali introduce un articolo *ad hoc*, che, tenuto conto della natura più "tradizionale" della modalità di lavoro, prevede pur sempre l'inserimento di specifiche iniziative nel piano della formazione del lavoratore, ma circoscrive gli obiettivi formativi «all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti» necessari per operare da remoto (art. 69 CCNL).

Un ultimo profilo che emerge dall'analisi dell'istituto attiene al suo rapporto con il telelavoro, rispetto al quale le soluzioni adottate dai diversi contratti appaiono differenziate ⁽³⁶⁹⁾. Mentre, infatti, il contratto Istruzione e Ricerca non dispone nulla al riguardo, i comparti Sanità e Funzioni Locali introducono un meccanismo di disapplicazione del telelavoro ⁽³⁷⁰⁾.

E, seppur con una formulazione meno incisiva, il progressivo superamento di tale modalità sembra anche la prospettiva verso cui tendono ora le parti negoziali, dal momento che, mentre il contratto Funzioni Centrali precedente non disponeva nulla al riguardo ⁽³⁷¹⁾, con la dichiarazione congiunta n. 2, contenuta nel rinnovo per il triennio 2022-2024, si auspica che «allo scadere degli accordi di telelavoro in essere alla data di sottoscrizione del presente contratto [...] le amministrazioni diano maggiore impulso all'utilizzo delle nuove forme di lavoro a distanza».

⁽³⁶⁸⁾ Il CCNL Funzioni Locali 2019-2021, al fine di raccordare la disposizione sui criteri di priorità con quella relativa al lavoro da remoto, ribadisce che «L'amministrazione avrà cura di facilitare l'accesso al lavoro da remoto secondo i criteri di priorità oggetto di confronto» (art. 68, comma 5 CCNL).

⁽³⁶⁹⁾ Il tema è approfondito da C. SERRAU, *op. cit.*, p. 723 ss., secondo cui «Sembra, quindi, che il rapporto tra telelavoro e lavoro da remoto previsto dai contratti di Comparto possa essere definito come di genere a specie», con la conseguenza «di poter ritenere applicabile al lavoro da remoto la disciplina del telelavoro, o, quantomeno, di considerarlo quale forma sperimentale ai sensi dell'art. 4, c. 5, l. n. 191/1998» (p. 728).

⁽³⁷⁰⁾ L'art. 70 CCNL FL prevede la disapplicazione della disciplina del telelavoro, fermi gli accordi già in essere alla data di entrata in vigore del CCNL (e il relativo trattamento economico in godimento), che saranno efficaci fino alla loro naturale scadenza. L'art. 82 CCNL Sanità sancisce solo la disapplicazione della disciplina in materia, già contenuta nel CCNL del 2001.

⁽³⁷¹⁾ Sul punto, comunque, era intervenuto un orientamento applicativo dell'ARAN che aveva fugato ogni dubbio circa la perdurante coesistenza dei due istituti. Cfr. ARAN, Orientamento applicativo, comparto Funzioni Centrali, n. CFFC117 del 7 aprile 2023.

4. L'«architettura programmatica» delle pubbliche amministrazioni: un quadro generale degli strumenti di programmazione strategica ed operativa

Se quello tratteggiato nelle pagine precedenti rappresenta il quadro regolativo generale del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, si deve peraltro osservare come tale modalità di organizzazione del lavoro sia oggi inserita all'interno degli strumenti di programmazione strategica ed operativa pubblica, confluiti, come si vedrà, nella “misura regina”⁽³⁷²⁾ del PIAO.

Per capire come si sia arrivati a questo punto e che spazio trovi il lavoro agile nella pianificazione amministrativa, si ritiene opportuno ripercorrere brevemente l'introduzione e l'evoluzione delle logiche programmatiche nel lavoro pubblico, dando conto delle principali criticità emerse nelle stagioni passate. Sarà così possibile, quindi, approfondire questo tema con riferimento alla modalità di lavoro agile, per come delineata prima nel Piano Organizzativo del Lavoro Agile (*infra* § 4.1), progenitore - rispetto all'istituto che qui interessa - del PIAO e, infine, in quest'ultimo strumento di programmazione, attualmente vigente (*infra* § 4.2).

Nel sintetizzare gli esiti delle riforme delle burocrazie statali degli ultimi decenni, si è sovente fatto ricorso all'espressione “ossificazione”, quale «nuova chiave di volta per spiegare tutti i fallimenti» che le hanno interessate⁽³⁷³⁾. Tra le principali ragioni di insuccesso, da più parti si è addotta la scelta di trasporre forse semplicisticamente, nel sistema pubblico, modelli di gestione manageriale propri del privato, nella convinzione che il successo assicurato in un settore potesse prodursi in automatico anche nell'altro⁽³⁷⁴⁾.

⁽³⁷²⁾ Di «misura “regina” della pianificazione strategica del reclutamento e dello sviluppo delle carriere» parla il Rapporto 2022 del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico (p. 70). Per una disamina dei contenuti del rapporto, sia consentito il rinvio a F. DI GIOIA, *Pubblico impiego: arriva il rapporto del comitato scientifico sull'impatto delle riforme in materia di capitale umano*, in *Bollettino ADAPT*, 3 ottobre 2022, n. 33. Alcuni commentatori hanno parlato addirittura di “epoca PIAO”. Si veda, sul punto, A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Federalismi.it*, 19 ottobre 2022, p. 187.

⁽³⁷³⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, op. cit., p. 4, che riprende l'espressione coniata da Sabino Cassese.

⁽³⁷⁴⁾ In proposito, B. BOLOGNINI, *L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni*, in *RIPM*, 2022, vol. 5, 1, p. 119, nel ricordare che le riforme degli anni '90 della Pubblica Amministrazione sono ispirate al *New Public Management*, afferma che tale approccio, a suo avviso troppo semplicistico, «si basa su un ragionamento controfattuale: poiché il settore privato mostra di funzionare in modo più efficiente di quello pubblico, occorre avvicinare il funzionamento delle Pa

In Italia, invero, «tale percorso di progressivo avvicinamento all’ambito del lavoro privato»⁽³⁷⁵⁾ è stato avviato, a partire dalla riforma cd. Amato - Cassese (1992-1993). Elemento cardine della privatizzazione è stato, come noto, l’introduzione della logica del risultato, con il passaggio, secondo una ormai celebre distinzione, dalla c.d. “funzionalizzazione analitica” – di stampo pubblicistico – a quella “sintetica”⁽³⁷⁶⁾. L’idea, in sostanza, alla base della trasformazione è stata quella di promuovere un modello in cui il potere organizzativo, libero nel suo esercizio, debba essere verificato nel complesso e al momento conclusivo e non *in fieri*⁽³⁷⁷⁾. In questo contesto, si colloca l’introduzione della pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni⁽³⁷⁸⁾, quale ulteriore passo in avanti verso un approccio manageriale, fondato, pertanto, sulla definizione di obiettivi a lungo termine, sulla misurabilità dei risultati e sull’efficacia delle risorse impiegate. L’esito delle evoluzioni appena tratteggiate è stato la costruzione di una “architettura programmatica” iper-specializzata, sviluppatasi in «silos indipendenti,

a quei modelli, sia privatizzando, sia applicando nel settore pubblico modelli di gestione manageriale a imitazione di quelli operanti nelle imprese».

⁽³⁷⁵⁾ Così G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul “capitale umano” nelle pubbliche amministrazioni*, in *RTDP*, 2019, 3, p. 775.

⁽³⁷⁶⁾ Cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *GDLRI*, 1993, p. 461 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *Sub art. 2, comma 1. Commento*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, Cedam, 1999, p. 1064 ss. Le riflessioni sono state riprese, in seguito, da M. D’ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, 1997, 4, p. 35 ss. Sulla centralità della logica del risultato, cfr. anche A. BIAGIOTTI, *A proposito di lavoro a distanza “post-emergenziale”: il caso degli uffici giudiziari*, in *LPA*, 2023, 4, p. 720 ss., qui pp. 744-745, secondo cui «la “privatizzazione” del rapporto di pubblico impiego è incentrata proprio sulla logica del risultato, la cui centralità compensa, di fatto, la riduzione del tasso di regolazione conseguente alla “privatizzazione” stessa».

⁽³⁷⁷⁾ Corollario di questa impostazione, come noto, è che solo gli atti cd. di macro-organizzazione sono funzionalizzati al perseguimento dell’interesse pubblico, mentre le determinazioni gestionali e di micro-organizzazione dei dirigenti, risultano solo finalizzate (*i.e.* ispirate) ad esso.

⁽³⁷⁸⁾ Definita, “cerniera” tra politica e amministrazione, secondo il principio di distinzione tra le due, anch’esso affermatosi negli anni Novanta, in forza del quale agli organi di governo è attribuita la funzione di indirizzo politico-amministrativo, mentre agli organi dirigenziali spetta la scelta dei mezzi per il relativo perseguimento. Cfr., sul punto, V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione”*, in *Diritto pubblico*, 2009, 1, p. 112. Sulla distinzione funzionale tra politica e amministrazione, cfr. A. BOSCATI, *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent’anni dall’approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, op. cit., p. 362 ss.

caratterizzati da strumenti farraginosi e ridondanti di informazioni inutili e sovrappubblici»⁽³⁷⁹⁾.

Numerosi i dati emersi dalle analisi della letteratura sulla programmazione pubblica italiana: dalla complessità formale all'approccio adempimentale degli strumenti⁽³⁸⁰⁾, spesso privi di un orizzonte programmatico comune; dall'inadeguatezza degli indicatori all'orientamento verso obiettivi non prioritari⁽³⁸¹⁾. Un elemento ricorrente nelle varie analisi, utile ai fini delle considerazioni che saranno sviluppate nei paragrafi successivi, attiene alla riscontrata tendenza, delle stagioni di pianificazione passate, ad asservire «le logiche di programmazione strategica [...] al funzionamento dell'organizzazione, invece del contrario». In sostanza, quest'ultima è stata concepita come “fine in sé” - attorno al quale orientare la costruzione degli obiettivi, per assicurare la correlata erogazione di retribuzioni premiali - piuttosto che come strumento per conseguire obiettivi strategici. Ne è scaturito il rischio «di favorire scelte gestionali autoreferenziali e poco orientate alla creazione di Valore Pubblico»⁽³⁸²⁾.

Al tempo stesso, rispetto alle politiche del personale, è stata trascurata l'importanza di un chiaro quadro organizzativo, quale condizione preliminare per la corretta pianificazione della gestione delle risorse umane (*in primis* assunzioni e misure formative). Su queste basi, le necessità dell'organizzazione sono passate in secondo piano, per assecondare le richieste del personale, il quale ha finito per condizionarne il funzionamento secondo i propri bisogni⁽³⁸³⁾.

A questo quadro si aggiungono almeno altri due elementi di criticità. Il primo attiene alla frequente assenza di raccordo, all'interno dei singoli strumenti, tra le fasi di progettazione e attuazione e quella di monitoraggio: questo ha impedito, di

⁽³⁷⁹⁾ Così E. DEIDDA GAGLIARDO ET AL., *La qualità dei PIAO nelle “Mega” Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico*, in *Azienda Pubblica* 2023, 2, pp. 131 ss., spec. p. 132.

⁽³⁸⁰⁾ Cfr. L. DEL BENE, *L'applicazione del d.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L'esperienza del Comune di Livorno*, in *Azienda Pubblica*, 2014, 1, p. 39 ss.

⁽³⁸¹⁾ Cfr. E. DEIDDA GAGLIARDO ET AL., *La qualità dei PIAO nelle “Mega” Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico*, op. cit., p. 135 ed i relativi riferimenti bibliografici.

⁽³⁸²⁾ Le due citazioni sono di E. DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *RIPM*, 2021, vol. 4, 2, p. 196 ss, qui p. 223.

⁽³⁸³⁾ In proposito, D. AGUS, B. ARGIOLOS, G. CICCARELLI E AL., *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, in *RTDP*, 2021, 4, p. 1262 evidenziano come «Persiste, peraltro, la tendenza, solo in parte superata [...], a trascurare il nesso tra funzioni, organizzazione e personale, profili al contrario necessariamente connessi». Di conseguenza, «le risorse umane vengono scarsamente adeguate alle esigenze organizzative segnalate dalle rilevazioni dei carichi di lavoro, mediante le procedure di assunzione e/o mobilità interna; [...] e, per di più, qualsiasi cambiamento, soprattutto se in senso «riduttivo», è visto con grande sospetto e avvertito come minaccia».

fatto, di considerare utile i dati raccolti nei controlli per intervenire sugli strumenti in uso e migliorarli. Il secondo profilo è rappresentato dalla generale scarsa attenzione verso la qualità dei servizi, unito al limitato orientamento ai bisogni degli utenti (*in primis* cittadini ed imprese) ⁽³⁸⁴⁾, ulteriormente ostacolato dalle diffuse ritrosie rispetto al coinvolgimento di soggetti esterni, nei processi di pianificazione, come nella valutazione dei risultati conseguiti.

4.1. Programmazione amministrativa e lavoro agile: il Piano Organizzativo del Lavoro Agile

Il primo tentativo compiuto di elaborare uno strumento di programmazione per il ricorso al lavoro agile, si deve all'esperienza pandemica e, più precisamente, alla volontà del legislatore emergenziale di traghettare le amministrazioni pubbliche verso un modello di lavoro agile "a regime".

Per la verità, come osservato, un primo accenno all'inserimento di tale modalità flessibile all'interno di una più ampia logica programmatoria, emergeva già dalla richiamata legge Madia (su cui *supra* § 1.1). La pandemia, poi, - *rectius* l'uso distorto che, per ovvie quanto note ragioni di tutela della salute collettiva e di continuità del servizio pubblico, si è fatto dello strumento ⁽³⁸⁵⁾ -, ha riportato l'attenzione sulla necessità di un suo utilizzo "ordinato", oltre che per le dichiarate esigenze di conciliazione vita-lavoro e di incremento della competitività, anche in chiave di innovazione organizzativa ⁽³⁸⁶⁾.

⁽³⁸⁴⁾ Cfr. sul punto B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 6, p. 714.

⁽³⁸⁵⁾ Il riferimento è, come noto, al ricorso allo strumento in modo unilaterale (*i.e.* senza accordo individuale) e scisso dal suo fondamento organizzativo, verificatosi durante la pandemia. Nutrita è la produzione scientifica sul lavoro agile emergenziale. Si vedano, almeno, 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*, La Tribuna, 2020, p. 147 ss.; M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, 6, p. 553 ss.; B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working*, in *RIDL*, 2020, 2, p. 215 ss.; R. ZUCARO, *Pubblica amministrazione e smart working dalla disciplina ordinaria alla deroga emergenziale*, in *LPA*, 2020, 2, p. 81 ss.; L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, in *Biblioteca 20 maggio*, 2020, 1, p. 334 ss.; C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *LPA*, 2020, 2, pp. 21 ss. S. CAIROLI, *Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica*, in *LDE*, 2021, 1.

⁽³⁸⁶⁾ In proposito, si è osservato da più parti, invero, come il diritto pandemico abbia evidenziato almeno altre due finalità del lavoro agile: quella di mezzo di distanziamento sociale e – specie per le pubbliche amministrazioni – di "nuovo ammortizzatore sociale", cui ricorrere una volta terminati gli strumenti (ferie pregresse, congedi, banca delle ore, rotazioni) indicati dalla normativa (già

In questo scenario, si colloca l'art. 263, comma 4-*bis* del c.d. decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella l. 17 luglio 2020, n. 77), che modifica l'art. 14, comma 1, l. n. 124/2015, introducendo il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (d'ora in avanti POLA) ⁽³⁸⁷⁾.

Un primo motivo di interesse dello strumento è stato ravvisato, per negazione, in ciò che il POLA non è - o non era, visto il suo successivo assorbimento all'interno del PIAO (*infra* § 4.3) -, ossia «una nuova grande ed epocale riforma legislativa del lavoro pubblico». E, infatti, la misura rappresenta più che altro «una nuova dose di spirito programmatico [...] sul terreno in cui le nostre amministrazioni appaiono più “ossificate”: il “primitivismo organizzativo”» ⁽³⁸⁸⁾.

Si tratta, in particolare, di uno strumento triennale, da redigere entro il 31 gennaio ⁽³⁸⁹⁾ di ogni anno, quale sezione del Piano (anch'esso triennale) della *performance*, di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, volto ad individuare «le modalità attuative del lavoro agile» prevedendo, per le attività che possono essere svolte con tale modalità, «che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene», senza penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. Peraltro, la previsione non ha carattere obbligatorio, essendo comunque possibile, per le amministrazioni che non procedano alla sua predisposizione, consentire l'accesso al lavoro agile ad almeno ⁽³⁹⁰⁾ il 30 % dei dipendenti, ove lo richiedano.

A prescindere dalle percentuali, in concreto mutate nel corso del tempo in ragione del diverso approccio assunto dal Governo rispetto allo strumento, tale “doppio regime” si comprende alla luce della *ratio* della misura: offrire uno strumento programmatico solido - ma attuabile in modo progressivo e graduale ⁽³⁹¹⁾, secondo

dall'art. 87, d.l. n. 18/2020, convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27) e alternativi alla sospensione dal servizio. Cfr., tra gli altri, G. QUADRI, *Lo smart working tra esigenze organizzative e tutela della persona del lavoratore pubblico*, in *Quaderno DLM*, 2021, 10, pp. 269-270. Per un'evoluzione dello strumento – prima e attraverso la pandemia – all'interno del settore giudiziario, cfr., invece, A. BIAGIOTTI, *op. cit.*, p. 720 ss.

⁽³⁸⁷⁾ G. NICOSIA, *Il piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nella PA*, in *Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera*, 12 febbraio 2021.

⁽³⁸⁸⁾ Le due espressioni sono di L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, *op. cit.* p. 13.

⁽³⁸⁹⁾ Le linee precisano che gli Enti locali si adeguano agli indirizzi generali contenuti nel documento e declinano i contenuti specifici del POLA compatibilmente con le loro caratteristiche e dimensioni. Resta fermo quanto previsto dall'art. 169, comma 3-*bis* del TUEL anche in ordine alla tempistica di approvazione dei relativi documenti di programmazione.

⁽³⁹⁰⁾ La percentuale rappresenta, quindi, un obiettivo “minimo”. Sull'(in)opportunità di prevedere un sistema a percentuali per lo sviluppo del lavoro agile, cfr. L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *RIDL*, 2022, I, p. 203 e p. 207 ss.

⁽³⁹¹⁾ Le linee guida del Dipartimento della Funzione pubblica, emanate in attuazione dell'art. 14, l. n. 124/2015, come modificata dalla l. n. 77/2020 (*infra*) parlano di «un'applicazione progressiva e

le valutazioni operate caso per caso dalle amministrazioni - per il passaggio ad un impiego maturo e non emergenziale del lavoro agile. Queste ultime, nel modello delineato, ferma la possibilità di accedervi, in ogni caso, in misura più contenuta, se intendono ricorrere alla modalità flessibile in via strutturale (almeno il 60%), devono adottare il più articolato modello di programmazione del lavoro agile – ossia delle sue modalità di attuazione e sviluppo –, delineato con il POLA.

Peraltro, anche scegliendo di non adottare il piano – opzione cui, come osservato, non sono connesse sanzioni ⁽³⁹²⁾ –, «nella revisione delle modalità organizzative di lavoro, [...] l'amministrazione non potrebbe prescindere dalle analisi e dalle iniziative minime», richieste per la sua concreta attivazione e che nel POLA trovano solo un formale riconoscimento ⁽³⁹³⁾.

Questo perché il lavoro agile, da intendersi come “una” delle (e non più “la”) modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, nel nuovo modello emergente a seguito dell'esperienza pandemica, si configura non come obiettivo in sé, ma come «politica di *change management*» ⁽³⁹⁴⁾, in grado di intervenire sulle risorse organizzative, umane e strutturali per migliorare i servizi alla collettività.

Da qui lo stretto collegamento, che emerge dalla stessa norma introduttiva, tra condizioni abilitanti, *performance* (organizzativa e individuale) e impatti interni ed esterni dello strumento. A norma dell'art. 263, comma 4-*bis*, infatti, il piano deve definire, oltre alle modalità di attuazione, le condizioni abilitanti per il ricorso al lavoro agile – misure organizzative, requisiti tecnologici e percorsi formativi del personale (su cui *infra* Capitolo IV) – e gli strumenti di rilevazione e verifica periodica dei risultati della misura, rispetto al miglioramento di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, digitalizzazione dei processi e qualità dei servizi.

Il contenuto del piano è ulteriormente sviluppato dalle Linee guida della Funzione pubblica del 9 dicembre 2020, che focalizzano l'attenzione sul POLA e sugli indicatori di *performance* funzionali alla attuazione e allo sviluppo dello strumento, offrendo indicazioni metodologiche per supportare le amministrazioni in questa fase di passaggio. Quattro risultano i “contenuti minimi” del documento: I) livello di attuazione e di sviluppo del lavoro agile (*i.e.* base di partenza); II) modalità

graduale in quanto le scelte sulla programmazione del lavoro agile sono rimesse all'amministrazione, che deve elaborare un programma di sviluppo nell'arco temporale di un triennio» (par. 5).

⁽³⁹²⁾ Cfr. A. LUPO, *Lavoro agile e pubblico impiego dopo la legge Madia: quali prospettive future?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 2, p. 562, per la quale, dal momento che il POLA rappresenta una sottosezione del Piano della performance, sarebbero applicabili le disposizioni sanzionatorie di cui all'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150/2009, per il caso di mancata/inesatta adozione del Piano organizzativo.

⁽³⁹³⁾ Cfr. Linee guida p. 11.

⁽³⁹⁴⁾ *Ivi* p. 31.

attuative; III) soggetti, processi e strumenti del lavoro agile e IV) programma di sviluppo.

Mentre il primo punto non pone particolari questioni, per la definizione delle modalità di attuazione del lavoro agile “ordinario”, si precisa che le amministrazioni sono chiamate a valutare e, ove necessario, aggiornare le mappature di processi e attività, già effettuate in occasione della direttiva n. 3/2017, e a definire i contenuti minimi dell’accordo individuale, rivedendo, altresì, gli atti interni di disciplina del lavoro agile (*supra* § 2).

In quest’attività, un ruolo centrale è assunto dai dirigenti, quali «promotori dell’innovazione dei sistemi organizzativi», cui è richiesto un impegno su piani differenti. Rispetto all’attuazione del lavoro agile, oltre alle attività già menzionate, necessarie a garantire il raggiungimento delle predette percentuali ⁽³⁹⁵⁾, sono chiamati ad un cambiamento nello stile manageriale e di *leadership*, *in primis* fondato sulla capacità di lavorare e far lavorare i dipendenti per obiettivi, ma anche «di improntare le relazioni sull’accrescimento della fiducia reciproca, spostando l’attenzione dal controllo alla responsabilità per i risultati».

Sul piano del rapporto di lavoro, questo si traduce, come già osservato, nella definizione di obiettivi puntuali, nella programmazione delle priorità e nel monitoraggio costante – *in itinere* ed *ex post* – dei risultati, salvaguardando, al contempo, le aspettative di formazione e crescita professionale dei dipendenti.

Nella definizione dei contenuti del POLA, peraltro, i dirigenti possono avvalersi della collaborazione di altri soggetti come i CUG (*supra* Capitolo II), gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), specie nella definizione degli indicatori da inserire nel POLA – in virtù del ruolo cruciale che essi svolgono rispetto al generale sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) ⁽³⁹⁶⁾ – e i Responsabili della transizione digitale (su cui *infra* Capitolo IV). Si segnala, infine, l’importanza del coinvolgimento dei cittadini – sia individualmente, sia nelle loro forme associative –, espressamente richiamato dall’art. 263, che, in linea con la visione già mostrata dalla legge Madia ⁽³⁹⁷⁾, collega anche il lavoro agile agli strumenti di *accountability*.

⁽³⁹⁵⁾ Sulla possibilità che l’imposizione per legge di percentuali di personale in modalità agile rappresenti una limitazione alle prerogative datoriali, si veda, P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, op. cit., pp. 89-90.

⁽³⁹⁶⁾ Sulla materia, cfr. R. RUFFINI, R. DALL’ANESE, *La valutazione della performance*, in A. BOSCATI (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 515 ss.; G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Quaderno RGL*, 2019, 4, p. 77 ss.; E. D’ALTERIO, *Dall’amministrazione di risultato all’amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *RGL*, 2018, 3, p. 488 ss.

⁽³⁹⁷⁾ G. NICOSIA, *Introduzione all’analisi della recente riforma del lavoro pubblico: organizzazione, gestione e valutazione*, in *Quaderno RGL*, 2019, 4, p. 25 ss.

È, invece, trascurabile lo spazio accordato alle organizzazioni sindacali nel POLA, dal momento che tanto la legge, quanto le Linee guida chiariscono che il piano è adottato «sentite le organizzazioni sindacali»; né potrebbe immaginarsi una soluzione diversa, data la natura di documento di programmazione organizzativa e il noto riparto di competenze in materia di organizzazione degli uffici di cui agli artt. 5 e 40, d.lgs. n. 165/2001.

Peraltro, questo non significa che il ruolo complessivo dei sindacati in materia di lavoro agile sia marginale, dovendosi avere riguardo al generale modello di relazioni sindacali su cui tale atto di organizzazione si innesta. In primo luogo, infatti, stante il riparto tra legge e contrattazione collettiva (art. 40, comma 1), quest'ultima ha competenza in tutto ciò che, pur in relazione al lavoro agile, afferisca alla disciplina del rapporto di lavoro. Inoltre, gli spazi di coinvolgimento sindacale, pur limitati rispetto alla materiale predisposizione del documento, come già osservato, si espandono nella fase di concreta attuazione della modalità di lavoro, tanto sul fronte della partecipazione (confronto e Organismi paritetici per l'innovazione) quanto su quello della contrattazione, in linea con i primi segnali emergenti dal rinnovo del contratto Funzioni Centrali (*supra* 3.1.6).

4.2. Dal POLA al PIAO: finalità e caratteristiche del Piano Integrato di Attività e Organizzazione

Nell'ambito degli interventi di riforma della macchina pubblica, strumentali all'attuazione del PNRR, l'adempimento appena descritto è stato peraltro formalmente soppresso per confluire - come si vedrà in una forma parzialmente diversa - all'interno del nuovo strumento unitario di programmazione strategica delle pubbliche amministrazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione (c.d. PIAO) ⁽³⁹⁸⁾.

La misura, introdotta dall'art. 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, si pone nel solco della progressiva «semplificazione e reingegnerizzazione dei processi», quale strumento cruciale per

⁽³⁹⁸⁾ G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle p.a.: nuovi contratti, nuova organizzazione*, in *RGL*, Osservatorio, 2022, 2, p. 11, parlano di una «nuova stagione di *restyling* dei nostri apparati che punta, per un verso, sul riavvio della contrattazione [...] e, per l'altro verso, sulla rimodulazione organizzativa, tramite il ricorso ad un documento unico di programmazione e *governance*». B. CARUSO, *La regolazione asimmetrica della micro organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 494/2025, p. 5, a proposito della programmazione legata ai PIAO, evidenzia come si tratti di un tema che segnala «una maggiore attenzione dei regolatori pubblici alla concreta micro organizzazione piuttosto che alla macro e alle grandi riforme di sistema».

assicurare maggiore trasparenza all'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

Si tratta in concreto di un piano triennale (soggetto ad aggiornamento annuale), da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno ⁽³⁹⁹⁾, cui sono tenute tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, con più di cinquanta dipendenti ⁽⁴⁰⁰⁾, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Quanto al suo contenuto, ai sensi dell'art. 6, comma 2, il piano, in assorbimento di una pluralità di documenti preesistenti, definisce: a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance (ex Piano della performance); b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile (ex Piano organizzativo del lavoro agile) e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali del personale; c) gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne (ex Piano triennale dei fabbisogni di personale); d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, nonché per raggiungere gli obiettivi di contrasto alla corruzione (già Piano di prevenzione della corruzione); e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno; f) le modalità e le azioni per la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità ⁽⁴⁰¹⁾; g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere (già Piano delle azioni positive, PAP).

Il documento deve prevedere, altresì, le modalità di monitoraggio della sua attuazione e viene pubblicato sul sito istituzionale dell'ente e trasmesso al Dipartimento della Funzione pubblica. Quest'ultimo, poi, cura la raccolta di tutti i piani su apposito portale nazionale ⁽⁴⁰²⁾ (art. 6, commi 3-4).

La sua mancata adozione comporta l'irrogazione della sanzione già prevista in materia di Piano della performance (art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150/2009) – ossia il

⁽³⁹⁹⁾ Per espressa previsione di legge, in sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 giugno 2022 (art. 6, comma 6-*bis*). Nel 2023, il termine di adozione è stato posticipato al 31 marzo 2023.

⁽⁴⁰⁰⁾ Per le pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti, è rimessa al Piano tipo (in concreto adottato con d.m. 30 giugno 2022, n. 132, su cui *infra*) la definizione delle modalità semplificate di redazione del Piano.

⁽⁴⁰¹⁾ In proposito, la previsione è stata integrata dal d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, che ha introdotto all'art. 6, i commi 2-*bis* e 2-*ter*. La prima disposizione, in particolare, affida ad un dirigente o ad altro dipendente «che abbia esperienza sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità anche comprovata da specifica formazione», la definizione delle modalità e delle azioni di cui all'art. 6, comma 2, lett. f). Per gli enti con meno di cinquanta dipendenti, l'attuazione del comma 2-*bis*, può avvenire anche mediante il ricorso a forme di gestione associata (comma 2-*ter*).

⁽⁴⁰²⁾ Il riferimento è al Portale dei PIAO, consultabile al link: <https://piao.dfp.gov.it/>.

divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che vi abbiano concorso e l'impossibilità di procedere ad assunzioni o al conferimento di incarichi di consulenza o collaborazione comunque denominati –, cui si aggiunge la sanzione amministrativa dell'art. 19, comma 5, lett. b), d.l. n. 90/2014, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114.

Peraltro, a fronte di questo quadro legislativo generale, la concreta attuazione della misura passa per l'emanazione di due decreti ⁽⁴⁰³⁾: il d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, chiamato ad individuare ed abrogare – attraverso un meccanismo di delegificazione irrituale, secondo il Consiglio di Stato ⁽⁴⁰⁴⁾ – gli adempimenti relativi ai richiamati piani assorbiti dal PIAO; il d.m. 30 giugno 2022, n. 132, anch'esso non immune da critiche ⁽⁴⁰⁵⁾ e recante definizione del contenuto del piano (c.d. Piano tipo), a supporto della redazione del documento da parte delle PA.

Quest'ultimo, in particolare, organizza il piano in quattro sezioni, a loro volta articolate in sottosezioni, tutte espressione di una visione unitaria e integrata della programmazione strategica di ciascun ente: Scheda anagrafica; Valore pubblico, performance e anticorruzione; Organizzazione e capitale umano; Monitoraggio. L'orizzonte comune di pianificazione e di azione è rappresentato dal valore pubblico, «stella polare di ogni sforzo programmatico dell'ente» ⁽⁴⁰⁶⁾, inteso come il livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario, generato dall'ente per il suo “pubblico” (*i.e.* cittadini, imprese, *stakeholders*), rispetto ad una *baseline* di partenza ⁽⁴⁰⁷⁾.

⁽⁴⁰³⁾ Entrambi adottati previa intesa in sede di conferenza unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

⁽⁴⁰⁴⁾ Si veda, in proposito, il parere del Consiglio di Stato n. 506/2022, in cui – pur a fronte di una posizione nel complesso favorevole – si afferma che «se al regolamento è consegnata essenzialmente la *pars destruens* del disegno di delegificazione per la semplificazione, è allo schema di decreto ministeriale di adozione del Piano Tipo che è affidata la *pars costruens*, ovvero la concreta definizione di quello che sarà (non solo lo schema di Piano Tipo, bensì) il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao, andando in tal modo a integrare, anzi sostanzialmente a comporre, le scarse indicazioni offerte dall'art.6 del decreto-legge n. 80 del 2021 [...]». Per questo motivo, il decreto ministeriale, andava «considerato a tutti gli effetti come un regolamento e trasmesso al Consiglio di Stato con la dovuta richiesta di parere» (§ 2.2 del parere). Per un'analisi delle ulteriori criticità evidenziate nel parere n. 506/2022, si rimanda a G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle p.a.: nuovi contratti, nuova organizzazione*, op. cit., pp. 19-20; G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2022, 2, p. 153 ss.

⁽⁴⁰⁵⁾ Cfr. il parere del Consiglio di Stato n. 902/2022. Per un approfondimento sul punto, cfr. C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *GDA*, 2022, 5, pp. 617-618.

⁽⁴⁰⁶⁾ Si esprimono in questi termini, E. DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, op. cit., p. 207.

⁽⁴⁰⁷⁾ Sulla differenza tra valore pubblico in senso “stretto” e in senso “ampio”, cfr. E. DEIDDA GAGLIARDO ET AL., *La qualità dei PIAO nelle “Mega” Università: come programmare in modo*

4.3. La sezione “Organizzazione e capitale umano”: quale spazio per la programmazione sul lavoro agile?

Con particolare riferimento alla modalità di lavoro agile, come anticipato, la programmazione prima racchiusa nel POLA confluisce ora all'interno del PIAO, nella sezione dedicata a “Organizzazione e capitale umano”, a sua volta articolata, secondo il Piano tipo, nelle tre componenti di Struttura organizzativa, Organizzazione del lavoro agile e Piano triennale dei fabbisogni di personale. Rispetto agli specifici contenuti della sottosezione qui di interesse, dalle indicazioni fornite dal d.m. n. 132/2022, non sembrano emergere differenze significative rispetto ai profili richiamati nel precedente documento.

Anche in questo caso, invero, alle amministrazioni è richiesto di definire le condizionalità e i fattori abilitanti, gli obiettivi di *performance* che ci si propone di perseguire con la modalità e i contributi previsti al miglioramento di quest'ultima, in termini di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. In aggiunta, nel decreto, in considerazione della tornata contrattuale allora in corso, si richiama la necessaria coerenza delle previsioni con i contratti collettivi.

Peraltro nel modello delineato emergono alcuni elementi di novità su cui è necessario soffermare l'attenzione. Da un lato, il lavoro agile non è considerato come modalità di lavoro isolata e fine a se stessa, ma rappresenta una colonna portante nella strategia di sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro, in cui lo stesso è ricompreso. Inoltre, come mostra plasticamente lo schema di piano delineato dal decreto ministeriale e in linea con la visione dello strumento quale politica di *change management* (*supra*), il lavoro agile è intrinsecamente legato tanto al quadro organizzativo, quanto alle politiche di gestione e valorizzazione delle risorse umane.

Da un lato, infatti, l'assetto organizzativo assume carattere preliminare rispetto all'attuazione e allo sviluppo della modalità agile; dall'altro, l'innovazione su tale piano non può prescindere dall'attenzione verso le risorse umane, rispetto alle quali anche le fasi di reclutamento e formazione – collocate nelle sottosezioni, rispettivamente, del Piano triennale di fabbisogni e della Formazione del personale – dovranno essere oggetto di coerente ed attenta pianificazione.

semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico, op. cit., p. 136. L'espressione ricorre in maniera crescente soprattutto negli atti di indirizzo del Dipartimento della Funzione pubblica. Uno dei primi riferimenti al concetto di valore pubblico è rinvenibile, invero, nelle linee guida n. 1/2017 per il Piano della *performance*, in cui già si parlava di «creare valore pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder» (p. 9).

CAPITOLO III

Infine, l'inserimento, all'interno del medesimo strumento, tanto della pianificazione dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane, così come di quella relativa a valore pubblico, performance e anticorruzione punta a superare – almeno nelle intenzioni del legislatore - la tradizionale logica autoreferenziale degli strumenti programmatici, per orientare tutti gli sforzi verso la creazione di valore pubblico.

Capitolo IV.

LAVORO AGILE E BENESSERE ORGANIZZATIVO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. UN'ANALISI DEI PIAO DELLE REGIONI ITALIANE

Sommario: 1. Lavoro agile e benessere organizzativo: un binomio possibile a partire dalla programmazione strategica degli enti. – 1.1. La centralità delle condizioni abilitanti il lavoro agile come condizioni di “salute” dell’ente. – 1.2. Uno sguardo al panorama attuale: le analisi esistenti dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione. – 1.3. La scelta di analizzare i PIAO delle Regioni. Alcune coordinate metodologiche preliminari. – 2. Le connessioni tra lavoro agile e benessere organizzativo nella programmazione strategica regionale. – 2.1. Le sottosezioni di Organizzazione del lavoro agile. – 2.2. Il Piano di Azioni positive... – 2.2.1. ...tra lavoro agile e benessere organizzativo. – 2.3. Le linee strategiche di sviluppo degli enti. – 3. Le misure organizzative. – 3.1. La mappatura dei processi e delle attività. – 3.1.1. Le risultanze dell’analisi nelle amministrazioni regionali. L’assenza di una mappatura. – 3.1.2. L’individuazione delle attività “smartabili” a livello di singola struttura o unità organizzativa. – 3.1.3. La mappatura integrata delle attività e dei processi. Alcune esperienze regionali significative. – 3.2. Le altre leve di salute organizzativa individuate dalle amministrazioni tra disciplina interna e revisione dei modelli organizzativi. – 3.2.1. Il sistema di programmazione per obiettivi ed il monitoraggio del lavoro agile. – 3.2.2. La riprogettazione degli spazi ed il rafforzamento del lavoro in *team*. – 4. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni: da fanalino di coda ad obiettivo strategico dell’azione pubblica. – 4.1. Il rapporto tra lavoro agile e tecnologia e i requisiti di “salute digitale” per il ricorso alla modalità agile. – 4.2. Le misure digitali all’interno dei PIAO. – 5. La formazione del personale: investimento di carattere organizzativo e leva per il benessere negli apparati. – 5.1. La formazione come condizione abilitante il lavoro agile. – 5.2. Le misure formative dei PIAO regionali. – 5.3. Formazione per il lavoro agile e Piano della formazione: quale integrazione?

1. Lavoro agile e benessere organizzativo: un binomio possibile a partire dalla programmazione strategica degli enti

La ricostruzione del quadro legale e contrattuale del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, nonché dell’architettura programmatica in cui l’attuazione e lo sviluppo di tale modalità di lavoro flessibile si inseriscono, consente a questo punto di tornare sulle relative finalità, per riflettere, in linea con gli obiettivi della presente ricerca, sugli scenari attuali e sulle possibili prospettive dello strumento.

Alla luce delle considerazioni svolte nei capitoli precedenti, in particolare, è possibile ora ragionare sulla opportunità – se non sulla necessità, dati i limiti della prospettiva conciliativa già rappresentati in apertura di questa tesi ⁽⁴⁰⁸⁾ – di concepire il lavoro agile come leva (anche) per il benessere organizzativo.

Tale concetto, come già osservato, nell’ambito degli studi organizzativi, viene definito come l’insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative, in grado di promuovere, mantenere e migliorare la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative.

Sulla base dei ragionamenti condotti, si è dimostrato come la nozione esorbiti l’ambito di studio d’origine per trovare una propria dignità giuridico-concettuale anche sul piano giuslavoristico, nella regolazione, in generale, del rapporto di lavoro e, per l’ambito di indagine qui esplorato, di quello pubblico, ove lo stesso si pone come preconditione per il benessere integrale dei lavoratori e principio cui l’azione dell’amministrazione e, in particolare, l’organizzazione del lavoro e degli uffici, da parte della dirigenza, devono essere orientate ⁽⁴⁰⁹⁾.

Si tratta a questo punto di capire se il lavoro agile e, nella specie, l’attuazione e lo sviluppo di tale strumento all’interno delle pubbliche amministrazioni, possano assumere un ruolo in questa direzione, concorrendo, in chiave positiva, al perseguimento di tale più ampio obiettivo di benessere organizzativo.

I presupposti, sul piano teorico, sembrerebbero esserci tutti. In primo luogo, invero, a differenza del datore di lavoro privato – libero, in ragione delle previsioni di cui all’art. 41 Cost., di perseguire i propri scopi nell’esercizio dell’iniziativa economica ⁽⁴¹⁰⁾ –, le amministrazioni pubbliche, in ossequio all’art. 97 Cost., risultano per natura orientate alla soddisfazione dell’interesse dei consociati ⁽⁴¹¹⁾ e storicamente «allenate al raggiungimento di un vincolo di scopo» ⁽⁴¹²⁾.

Risulta, allora, non solo possibile (oltre che auspicabile), ma neanche coerente con il dettato normativo ricostruito e con le più recenti evoluzioni del lavoro pubblico – caratterizzate dalla progressiva centralità attribuita alla persona nel percorso di

⁽⁴⁰⁸⁾ Sul punto, si vedano le considerazioni sviluppate nel Capitolo I.

⁽⁴⁰⁹⁾ Cfr. *amplius* le considerazioni sviluppate nel Capitolo II.

⁽⁴¹⁰⁾ Sull’argomento, cfr. C. ESPOSITO, *I tre commi dell’art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1962, p. 37; R. NANIA, *Le libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA (a cura di), *L’evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, 2011, p. 266 ss.

⁽⁴¹¹⁾ La stessa Corte costituzionale considera il buon andamento la condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale. Cfr. Corte cost. 9 dicembre 1968, n. 123, disponibile in *Federalismi.it*. Si è sostenuto, in proposito, che tale principio si sostanzia nell’esigenza di ottimale funzionamento della Pubblica Amministrazione, tanto rispetto all’organizzazione degli uffici e alla gestione del relativo capitale umano, quanto con riferimento alla sua attività esterna rivolta agli utenti. Sul punto, si veda V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011, p. 163.

⁽⁴¹²⁾ G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, op. cit., pp. 88-89.

rinnovamento della Pubblica Amministrazione ⁽⁴¹³⁾ –, immaginare che la sua organizzazione possa tendere al perseguimento dell'obiettivo di benessere.

Anche la particolare fattispecie in esame, poi, in virtù degli elementi essenziali che la caratterizzano – *in primis* l'assenza di una postazione fissa e la flessibilità dei luoghi di esecuzione della prestazione lavorativa – e, soprattutto, di quelli eventuali – *i.e.* l'utilizzo di «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi», l'assenza di «precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» e il ricorso agli strumenti tecnologici –, appare in astratto in grado di concorrere al miglioramento del benessere organizzativo.

Specie alla luce delle dimensioni di salute organizzativa già osservate (*supra* Capitolo II, § 2.1 ss.), invero, si comprende agevolmente come un contesto in cui tempo e spazio di lavoro sono flessibili, l'esecuzione della prestazione è agevolata dall'utilizzo delle tecnologie, l'attività è organizzata in funzione di precisi obiettivi e valutata in base non alla mera presenza fisica in ufficio ma agli effettivi risultati raggiunti, sia in astratto in grado di incidere sul personale come sull'organizzazione nel suo complesso, generando di conseguenza molteplici impatti positivi all'interno e all'esterno di questa.

Rispetto al primo piano, tale modello può intercettare importanti leve gestionali quali il senso di motivazione, soddisfazione e di coinvolgimento rispetto al proprio lavoro; al tempo stesso, tali fattori possono tradursi in apporti positivi per l'organizzazione, *in primis* in termini di incremento della produttività, perché un ambiente di lavoro sano, in linea con l'insegnamento contenuto nell'art. 57, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, è come tale in grado di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni.

Tale prospettiva emerge dalla visione dello stesso legislatore, se è vero che, proprio rispetto all'istituto del lavoro agile, le finalità di cui all'art. 18, l. n. 81/2017 di incremento della competitività delle amministrazioni – intesa nel contesto pubblico in termini di buon andamento dell'azione amministrativa – e di supporto alla conciliazione tra vita privata e professionale del personale, si sono ampliate nel corso del tempo, arrivando a comprendere la promozione del benessere organizzativo.

Già con la direttiva n. 3/2017, infatti, accanto agli indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 14, l. n. 124/2015, sono definite le Linee guida inerenti all'organizzazione del lavoro e la gestione del personale (*supra* Capitolo III, § 1.2), al fine precipuo di promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, ma anche, per gli aspetti che qui rilevano, per «favorire il benessere organizzativo e assicurare l'esercizio dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori»

⁽⁴¹³⁾ Sul punto, si rinvia alle riflessioni del Capitolo I e alla bibliografia ivi richiamata, nonché a G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *LDE*, 2024, 1, pp. 1-2.

(⁴¹⁴). Risulta evidente, pertanto, come, già agli albori della sua introduzione, lo strumento sia stato inteso dal Governo anche come leva per il perseguimento di tale dimensione di benessere.

Questa posizione trova conferma, altresì, in tempi più recenti – come tali condizionati dalla ampia ancorché distorta sperimentazione pandemica –, all'interno delle Linee guida della Funzione pubblica del 9 dicembre 2020, sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e sugli indicatori di *performance* funzionali alla attuazione e allo sviluppo della modalità flessibile (*supra* Capitolo III, § 4.1). Tale documento, infatti, nel solco della direttiva del 2017, evidenzia la correlazione tra i due termini ed enfatizza ulteriormente la rilevanza che il lavoro agile può assumere rispetto al tema in esame, declinando nel dettaglio gli impatti – positivi o negativi, a seconda che venga o meno utilizzato ed implementato correttamente – che un simile strumento può generare.

Si precisa, infatti, che tale forma flessibile di organizzazione della prestazione lavorativa non si limita a contribuire alla *performance* organizzativa e a quelle individuali, ben potendo produrre impatti significativi sia all'esterno che all'interno dell'ente.

Quanto ai primi, nelle Linee guida si annoverano il minore impatto ambientale, conseguenza della riduzione del traffico urbano (⁴¹⁵) e dell'uso di materiali e risorse (*in primis* cancelleria e utenze); il (potenziale) ripopolamento delle aree urbane periferiche e delle aree interne del territorio, con correlata redistribuzione dei consumi (⁴¹⁶) e le migliori condizioni di pari opportunità nella gestione del rapporto tra tempi di vita e di lavoro, soprattutto per le lavoratrici, generalmente gravate dagli oneri di cura.

A questi si aggiungono poi gli impatti interni all'amministrazione, tra cui figurano espressamente quelli «sul livello di salute dell'ente, sulla struttura e sul personale». Non c'è dubbio, in proposito, che il concetto di “salute”, cui la previsione rimanda, sia riconducibile a quello di benessere organizzativo, dal momento che le stesse Linee guida suggeriscono di verificare tali impatti, «ad esempio, attraverso periodiche indagini di clima» (organizzativo), da intendersi, come già osservato nel

(⁴¹⁴) Così la direttiva n. 3/2017, p. 3.

(⁴¹⁵) Dato dal minor numero di spostamenti casa-lavoro dei propri dipendenti, nonché dalla ridotta necessità di spostamento casa-sportelli fisici per gli utenti dei servizi pubblici erogati. Cfr. Linee guida sul POLA, 9 dicembre 2020, pp. 26-27.

(⁴¹⁶) Per alcuni approfondimenti sul tema, cfr. M. DE FALCO, *Il lavoro agile nelle (e per le) Aree interne*, in M. BROLLO ET AL. (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022, p. 22 ss., nonché, per una prospettiva di relazioni industriali, M. DALLA SEGA, *Il welfare aziendale per la sostenibilità delle aree interne*, in *Professionalità Studi*, 2023, 2, p. 144 ss.

corso della presente ricerca, quale “atmosfera” prevalente di un’organizzazione e componente del benessere organizzativo ⁽⁴¹⁷⁾.

Sulla base delle considerazioni che precedono, allora, si coglie come, già nel modello delineato dal legislatore ed a più riprese integrato dalle richiamate linee guida, il lavoro agile non sia concepito solo per assecondare le esigenze conciliative del personale e di buon andamento dell’amministrazione pubblica, ma presenti, ad uno sguardo più attento, una imprescindibile componente di miglioramento del benessere all’interno dell’organizzazione.

Al contempo, peraltro, tale finalità può essere perseguita solo a patto di intendere il lavoro agile non quale mera trasposizione della medesima e mansionaria attività lavorativa dall’ufficio ad altro luogo esterno alla sede dell’amministrazione – più o meno liberamente – individuato dal dipendente, ma quale diverso (ormai non più nuovo) «approccio all’organizzazione del lavoro basato su una reale combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione» ⁽⁴¹⁸⁾.

Tale trasformazione, per certi versi ancora inattuata all’interno degli uffici pubblici, passa, in primo luogo, per un reale cambiamento della cultura organizzativa, mediante il necessario superamento del concetto della “timbratura del cartellino” e la creazione di relazioni di lavoro improntate sull’accrescimento della fiducia reciproca ⁽⁴¹⁹⁾ o, forse più opportunamente ⁽⁴²⁰⁾, su uno spostamento dell’attenzione dal controllo della presenza e dell’attività alla responsabilità per i risultati prodotti ⁽⁴²¹⁾, anche grazie all’azione dei dirigenti, da sempre considerati “promotori dell’innovazione” dei sistemi organizzativi (*infra*).

Peraltro, l’effettiva attuazione (e successiva implementazione) del lavoro agile e il suo orientamento verso obiettivi di benessere nei termini sopra richiamati, pongono, prima di tutto, ineludibili questioni di natura organizzativa. Non può trascurarsi, in

⁽⁴¹⁷⁾ Circa la relazione intercorrente tra benessere, clima e cultura delle organizzazioni, si rinvia alle riflessioni sviluppate *supra* Capitolo II, § 2.2.

⁽⁴¹⁸⁾ Così la risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, ripresa dalle Linee guida sul POLA e disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0338_IT.html.

⁽⁴¹⁹⁾ Le stesse Linee guida di dicembre 2020 parlano di «accresciuto benessere legato alle modalità di lavoro [che si genera] spostando la logica del rapporto dal controllo alla fiducia, dalla mansione all’obiettivo» (p. 27).

⁽⁴²⁰⁾ Rispetto alla valorizzazione dell’elemento fiduciario, manifesta perplessità L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico?* op. cit., pp. 21-22, secondo cui «La fiducia sul piano strettamente giuridico – in quanto confina con l’*intuitus personae* – è un po’ come il coraggio di manzoniana memoria. E poi si accompagna al suo contrario – la sfiducia – che a livello di sottosistemi normativi spiega molte cose: *in primis* la procedimentalizzazione dei poteri datoriali, che serve appunto ad andare comunque avanti nell’azione organizzativa anche quando la dimensione fiduciaria latita».

⁽⁴²¹⁾ Cfr. A. BOSCATI, *L’inquadramento giuridico del lavoro da remoto tra potere direttivo e autonomia della prestazione*, op. cit., p. 61.

altri termini, la necessità di innovazione organizzativa che lo strumento porta con sé e che richiede di integrarne l'utilizzo all'interno delle dinamiche macro e micro-organizzative ⁽⁴²²⁾.

L'interazione tra aspetti organizzativi e giuridici, tipizzante il lavoro agile ⁽⁴²³⁾, risulta, invero, in linea con le tendenze evolutive di fondo del diritto del lavoro – caratterizzate dalla crescente rilevanza dell'organizzazione nell'approccio giuslavoristico ⁽⁴²⁴⁾ – e si coglie plasticamente nell'architettura programmatica delle amministrazioni, in cui lo sviluppo di tale modalità flessibile deve essere opportunamente pianificato.

Tale evidenza, che ha reso opportuno nelle pagine precedenti inquadrare l'istituto in esame all'interno degli strumenti di programmazione strategica e operativa degli enti (*supra* Capitolo III, § 4 ss.), induce ora a orientare il ragionamento sui medesimi documenti, nella convinzione che, proprio in virtù della correlazione richiamata, gli stessi rappresentino la sede naturale in cui “costruire” l'orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo.

1.1. La centralità delle condizioni abilitanti il lavoro agile come condizioni di “salute” dell'ente

Si è già avuto modo di ripercorrere, nel corso del capitolo precedente, la struttura generale dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione, secondo il modello predisposto dal d.m. 30 giugno 2022, n. 132 (cd. Piano tipo), e, in particolare, della sezione Organizzazione e capitale umano, in cui l'organizzazione del lavoro agile, delineata da ciascuna amministrazione, si inserisce (*supra* Capitolo III, §§ 4.2-4.3). Rispetto a questo strumento (*rectius* al suo progenitore POLA), le più volte richiamate Linee guida del 2020, nel suggerire indicazioni metodologiche per un programma di sviluppo del lavoro agile, affidano un ruolo centrale alle cd. condizioni abilitanti.

Questi elementi sono intesi dallo stesso documento come «i presupposti che aumentano la probabilità di successo di una determinata misura» ⁽⁴²⁵⁾. In particolare, accanto a quello «generale e imprescindibile», rappresentato da «l'orientamento dell'amministrazione ai risultati nella gestione delle risorse

⁽⁴²²⁾ Si veda sul punto P. MONDA, *Il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: scenari e prospettive dopo la pandemia*, in *Quad. DLM*, 2022, 13, p. 130 ss.

⁽⁴²³⁾ Cfr. R. ZUCARO, *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in *LDE*, 2021, 4, p. 10.

⁽⁴²⁴⁾ Si veda L. ZOPPOLI, *Com'è cambiato il diritto del lavoro*, in *Quad. DLM*, 2018, 5, p. 329 ss., spec. p. 350 ss.

⁽⁴²⁵⁾ Cfr. Linee guida sul POLA, p. 13.

umane», sono individuati le misure organizzative, i requisiti tecnologici e i percorsi formativi da assicurare al personale, anche con incarico dirigenziale ⁽⁴²⁶⁾.

La ragione su cui si fonda tale indicazione metodologica, risiede con tutta probabilità nella consapevolezza che il successo – inteso come positiva affermazione – o il fallimento di una misura all'interno di una determinata realtà, non dipendono esclusivamente dalle caratteristiche e/o dalle potenzialità della stessa, ma si legano a fattori di contesto, che, a seconda delle circostanze, potrebbero favorirne od ostacolarne la realizzazione. Per questo motivo, le Linee guida suggeriscono di procedere ad un'analisi preliminare dello stato di ciascuna amministrazione, proprio al fine di individuare eventuali elementi critici che possono frenare l'implementazione del lavoro agile, in tutta o in parte della struttura, oltre che di eventuali fattori abilitanti, come i tre indicati, che potrebbero, al contrario, determinarne il successo.

Muovendo da tali elementi, l'idea che si intende proporre in questa sede è che, posto il variegato e già rappresentato quadro regolativo dello strumento, siano proprio le tre condizioni abilitanti, connesse come detto all'assetto organizzativo, al grado di digitalizzazione di ciascun ente e al livello di formazione del personale, i fattori più in grado di orientare il lavoro agile verso il perseguimento del benessere organizzativo. Su questi, pertanto, si rende necessario un investimento da parte di ciascuna amministrazione, non solo per assicurare l'effettivo sviluppo della modalità flessibile, ma anche per il miglioramento dei propri livelli di benessere.

Un elemento a supporto di tale ipotesi è rinvenibile nelle stesse Linee guida, che, nell'analizzare le tre condizioni abilitanti, le associano a determinate dimensioni di "salute" dell'amministrazione, articolate, in linea con le tre componenti richiamate, in salute organizzativa, professionale e digitale ⁽⁴²⁷⁾.

⁽⁴²⁶⁾ Il tema dei fattori abilitanti il lavoro agile è oggetto di attenzione, in termini in parte simili a quelli che qui si propongono, anche negli studi organizzativi. In proposito, G. VALOTTI, M. BARBIERI, G. GIACOMELLI E AL., *Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*, in *RIPM*, 2020, 3, 2, p. 306 ss. considerano «la necessità di investire: 1) sulla leadership e sul ruolo esercitato dai dirigenti come possibili promotori del cambiamento organizzativo; 2) sullo sviluppo delle competenze dei responsabili [...] e dei dipendenti che dovranno acquisire maggiore autonomia, responsabilità, senso del lavoro e capacità di gestione del tempo [...]; 3) sull'adozione di nuovi sistemi e modelli organizzativi, volti a favorire il decentramento decisionale [...] e, in generale, una cultura organizzativa basata sull'innovazione e sulla proattività al cambiamento».

⁽⁴²⁷⁾ Le linee guida inseriscono nell'elenco esemplificativo delle dimensioni da considerare anche la cd. salute economico-finanziaria dell'ente, rispetto alla quale si suggerisce a ciascuna amministrazione di effettuare una valutazione dei costi e degli investimenti (oltre che delle relative fonti di copertura economica e finanziaria) derivanti dai primi tre punti (misure organizzative, requisiti tecnologici e percorsi formativi). Il diverso carattere di quest'ultima dimensione, strumentale rispetto alle altre già richiamate, peraltro, induce a concentrare l'analisi successiva sulle prime tre condizioni abilitanti.

In proposito potrebbe obiettarsi che tali indicazioni, di supporto allo strumento programmatico del POLA, siano state pensate, così come il documento cui afferiscono, per il passaggio ad un impiego maturo e non emergenziale del lavoro agile, perdendo così rilevanza nell'attuale scenario del PIAO, da cui il primo, come detto, è stato assorbito. In realtà, il successivo schema di Piano tipo di cui al d.m. 30 giugno 2022, n. 132, nel recepire molte delle indicazioni già contenute nelle Linee guida del 2020, mantiene espressamente, anche per il costituendo PIAO, il riferimento alle condizionalità e ai fattori abilitanti, quali contenuti obbligatori («In particolare, la sezione deve contenere») del documento, ricorrendo, a tal fine, ad una formulazione pressoché analoga a quella delle Linee guida precedenti («misure organizzative, piattaforme tecnologiche, competenze professionali»).

Ricostruita la questione sul piano teorico e acclarata la perdurante rilevanza di tali dimensioni, si ritiene opportuno, a questo punto, indagare il tema attraverso l'analisi del panorama esistente – in cui, come si vedrà, piano giuridico e organizzativo si incontrano ⁽⁴²⁸⁾ –, nella convinzione che un effettivo (pur modesto) contributo al dibattito giuslavoristico sui temi del lavoro agile e del benessere organizzativo all'interno delle amministrazioni non possa limitarsi all'analisi del dato normativo, ma debba passare per la necessaria comprensione delle concrete dinamiche (*in primis* in termini di macro e micro-organizzazione) che interessano le pur estremamente variegate pubbliche amministrazioni ⁽⁴²⁹⁾.

Nei paragrafi che seguono, si tenterà, pertanto, di analizzare il tema indicato, affiancando alle riflessioni sul quadro regolativo, l'analisi empirica dei documenti di programmazione strategica ed operativa redatti da alcune pubbliche amministrazioni, per ragionare sullo stato dell'arte, le opportunità e gli eventuali limiti per un effettivo orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo.

1.2. Uno sguardo al panorama attuale: le analisi esistenti dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione

Prima di entrare nel vivo dell'analisi dei Piani Integrati, condotta nell'ambito del presente percorso di ricerca, risulta opportuno ripercorrere, seppur per cenni, le preesistenti analisi di siffatti documenti, per comprendere il contesto in cui l'indagine attuale si colloca.

⁽⁴²⁸⁾ Le due dimensioni appaiono tra loro interconnesse ed entrambe imprescindibili nell'analisi e anzi «Ragionare su queste pre-condizioni è molto utile sia per l'approccio organizzativistico-procedimentale sia per l'approccio giuslavoristico». In proposito, cfr. L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico?*, op. cit., p. 14.

⁽⁴²⁹⁾ Cfr. R. ZUCARO, *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, op. cit., pp. 2-3.

In proposito, deve rilevarsi che, se si prescinde dalla letteratura relativa ai singoli strumenti di programmazione degli enti ⁽⁴³⁰⁾, precedenti al Piano in esame e per la maggior parte confluiti in quest'ultimo, non risultano molte le analisi condotte nei primi anni di vita dello strumento.

Si è già avuto modo di osservare come, sebbene il PIAO sia stato concepito dal legislatore come piano triennale (soggetto ad aggiornamento annuale), da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, già in sede di prima applicazione, la sua pubblicazione, da parte degli enti ad essa tenuti, sia stata posticipata al 30 giugno 2022. Nel secondo anno di programmazione, lo stesso termine è slittato al 31 marzo 2023.

In questo quadro, le principali ricerche finora condotte – relative, pertanto, ai documenti redatti nell'intervallo temporale 2022-2025 –, si collocano in prevalenza nell'ambito degli studi di economia e *management* ⁽⁴³¹⁾, ed, in misura più ridotta, in quello giuridico ⁽⁴³²⁾.

Quanto ai settori esplorati, le indagini analizzano la situazione di amministrazioni afferenti al Comparto Funzioni Centrali (*in primis* i Ministeri ⁽⁴³³⁾) e al Comparto

⁽⁴³⁰⁾ Tra gli altri, cfr. E. BRACCI, G. GOBBO, A. BRUNO, *L'integrazione tra gestione del rischio e gestione della performance negli Enti Locali: il caso del Comune di Ferrara*, in *Azienda Pubblica*, 2020, 3, p. 299 ss.; E. DEIDDA GAGLIARDO, L. PAPI, G. GOBBO, R. IEVOLI, *La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 2020, 9,10,11,12, p. 317 ss.

⁽⁴³¹⁾ Diversi studi sono stati realizzati dal Centro di Ricerca sul Valore Pubblico CERVAP in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Ferrara, all'interno di gruppi di ricerca guidati dal prof. Enrico Deidda Gagliardo.

⁽⁴³²⁾ È il caso, ad esempio, di G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle p.a.: nuovi contratti, nuova organizzazione*, op. cit., p. 20 ss., che affrontano il tema, dando conto di alcuni dati sui Piani degli Atenei italiani.

⁽⁴³³⁾ Il riferimento è, tra gli altri, alla ricerca relativa a *La qualità dei PIAO nei Ministeri*, realizzata dal Consiglio Nazionale per l'Economia e il Lavoro, per i cui risultati si rinvia a CNEL, *Relazione Al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2022, p. 169 ss., disponibile sul sito del CNEL. Per un'analisi più recente, cfr. E. DEIDDA GAGLIARDO, R. IEVOLI, L. PAGLIERI, *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, in *Azienda Pubblica*, 2024, 4, p. 725 ss;

Istruzione e Ricerca (con un *focus* sulle università ⁽⁴³⁴⁾), nonché, in alcuni casi, di enti del Comparto Funzioni Locali ⁽⁴³⁵⁾.

Rispetto all’oggetto degli approfondimenti, nella maggior parte delle ricerche, la documentazione viene esaminata in chiave sistemica, al fine di valutare il livello qualitativo complessivo della programmazione degli enti e individuare punti di debolezza e possibili soluzioni per orientare le amministrazioni in un percorso mirato di progressivo miglioramento della qualità dei documenti. Non sembrano essere al momento disponibili, invece, analisi tematiche di tali piani, volte ad indagare, ad esempio, il livello di sviluppo degli enti pubblici rispetto a singole materie oggetto di programmazione nei PIAO.

In generale, dal 2022 ad oggi, gli studi evidenziano dati positivi, con uno scenario tendenzialmente migliore nel settore Istruzione e Ricerca – anche per via del percorso di pianificazione integrata, soprattutto in materia di *performance* e anticorruzione, intrapreso dalle università già da diversi anni ⁽⁴³⁶⁾ – e maggiori criticità nella programmazione degli enti locali.

Specie nelle istituzioni universitarie, si registrano, ad esempio, ottimi livelli di semplificazione, in termini di snellimento del numero dei piani, di pagine e

⁽⁴³⁴⁾ Tra queste si veda, ad esempio, E. DEIDDA GAGLIARDO ET AL., *La qualità dei PIAO nelle “Mega” Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico*, op. cit., che analizza i PIAO 2022 di dieci Mega-atenei italiani – come tali caratterizzati dalla presenza di una popolazione studentesca superiore ai 40.000 iscritti –, secondo cinque criteri di qualità, desumibili dalla letteratura economico-aziendale: semplificazione, selettività, adeguatezza, integrazione e funzionalità al valore pubblico. Si veda, altresì, il rapporto *Dal PIAO alla programmazione strategica integrata delle università italiane*, febbraio 2023, elaborato all’esito della ricerca condotta dalla Commissione tecnica per la Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica e l’Accademia Italiana di Economia Aziendale, su un campione di 55 atenei statali.

⁽⁴³⁵⁾ Cfr. E. TAGLIAFERRI, *La costruzione del PIAO: l’esperienza del Comune di Forlì*, in *Azienditalia*, 2023, 1, p. 114 ss. Si colloca in questo contesto anche la ricerca *UPIAO: Analisi della qualità dei PIAO e proposte di Linee Guida ad hoc con riferimento alle Province italiane delle Regioni a Statuto ordinario*, realizzata da CERVAP, in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Management dell’Università degli studi di Ferrara. La ricerca, nata dal Progetto *Province & Comuni - Le Province e il sistema dei servizi a supporto dei Comuni*, finanziato nell’ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 –Fondo FESR FSE, intende rispondere a due esigenze: offrire un’analisi della qualità dei PIAO 2022-2024 e 2023-2025 delle Province delle Regioni a statuto ordinario (pubblicati entro il 15 giugno 2023), al fine di individuarne punti di forza e aree di miglioramento; dettare delle linee guida operative per la predisposizione dei PIAO dei medesimi enti a partire dall’esercizio 2024-2026. Il rapporto finale della ricerca, presentato all’Unione delle Province d’Italia il 7 maggio 2024, è consultabile al seguente link: https://provinceditalia.it/wpcontent/uploads/2024/05/Progetto_UPIAO_CERVAP_UPI_DEFINITI_VO_1.pdf.

⁽⁴³⁶⁾ Sul punto, cfr. E. BRACCI, E. DEIDDA GAGLIARDO, S. MAZZATORTA, *Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l’integrazione*, in *Azienda Pubblica*, 2018, vol. 31, 2, p. 213 ss.

contenuti ridondanti e duplicazioni, oltre che di selettività, da intendersi come selezione quali-quantitativa di informazioni e obiettivi. Risulta, invece, ancora da migliorare, la costruzione di indicatori, soprattutto di impatto, da associare agli obiettivi strategici ed operativi stabiliti dagli enti ⁽⁴³⁷⁾.

Un profilo generale di indagine, che emerge dai vari studi, attiene, poi, al livello di integrazione tra le singole sezioni del documento (Scheda anagrafica; Valore pubblico, performance e anticorruzione; Organizzazione e capitale umano; Monitoraggio). In proposito, si segnala il progressivo passaggio da una mera sommatoria di singoli atti di pianificazione – conseguenza anche del fatto che al 31 giugno 2022 molti dei documenti poi confluiti nel PIAO erano già stati approvati dalle amministrazioni, lasciando a queste, nel poco tempo a disposizione, solo la possibilità di un (più o meno efficace) coordinamento tra atti – ad un unico piano costruito in ottica integrata.

Al tempo stesso, peraltro, alcune sezioni non risultano ancora sviluppate in modo del tutto coerente con la logica di integrazione alla base della riforma del sistema di pianificazione pensata con il PIAO. È il caso, ad esempio, della quarta sezione del documento, dedicata al monitoraggio delle precedenti, che, anche a causa dell'indicazione contenuta nell'art. 5, d.m. 30 giugno 2022, n. 132, non risulta unico per tutto il documento ma distinto nelle singole sezioni, rischiando, così, di compromettere le effettive possibilità di miglioramento nel tempo degli strumenti di programmazione.

Con riferimento alla modalità agile, una prima indagine è stata realizzata nel 2021 dall'Ufficio per la Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione pubblica (UVP) in collaborazione con il Centro di Ricerca sul Valore Pubblico (CERVAP), sui Piani Organizzativi del Lavoro Agile relativi al triennio 2021-2023. La ricerca, effettuata su un campione di 34 amministrazioni del Comparto Funzioni Centrali ⁽⁴³⁸⁾, è pensata, anche in questo caso, con l'obiettivo di mappare la qualità programmatica dei documenti, intesa come livello di adeguatezza dei loro contenuti, al fine di rendere il Piano un efficace strumento di guida nell'organizzazione del lavoro agile ordinario ⁽⁴³⁹⁾.

⁽⁴³⁷⁾ Per le risultanze richiamate, si rinvia a E. DEIDDA GAGLIARDO ET AL., *La qualità dei PIAO nelle "Mega" Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico*, op. cit., p. 143 ss.

⁽⁴³⁸⁾ Le amministrazioni sono individuate tra quelle che hanno pubblicato il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) entro il 30 aprile 2021, sul portale della *performance* o sul proprio sito istituzionale.

⁽⁴³⁹⁾ La ricerca individua, tra gli enti con la più alta qualità programmatica del POLA, l'ISTAT (90%), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (89%) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%), che divengono possibili *benchmark* di riferimento. Cfr. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, CERVAP, *Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023*, 2021, consultabile sul

Dall'analisi emergono alcuni punti di forza e diversi contenuti da migliorare. Tra i primi, si segnalano senz'altro una corretta fotografia dello stato di salute degli enti; un buon monitoraggio dell'implementazione, in termini quantitativi, del lavoro agile emergenziale; una programmazione dei relativi atti organizzativi (*in primis* il regolamento interno) e un'identificazione dei soggetti coinvolti adeguate. Risultano, al contrario, carenti il ruolo dei dirigenti e delle (allora) posizioni organizzative, ai fini dello sviluppo dello strumento e la valutazione degli impatti esterni e interni dello *smart working*. Si segnala, infine, la necessità di affinare ulteriormente le scelte organizzative, formative, tecnologiche e/o logistiche.

1.3. La scelta di analizzare i PIAO delle Regioni. Alcune coordinate metodologiche preliminari

Rispetto a questo scenario, l'analisi effettuata nell'ambito del presente lavoro di ricerca, si propone di esplorare lo specifico tema del lavoro agile, per ragionare sul suo possibile ruolo di leva strategica per il benessere organizzativo, all'interno del più ampio contesto delle politiche del personale e dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Dal punto di vista metodologico, la riflessione si fonda sull'analisi documentale dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO) 2025-2027, adottati dalle Regioni italiane. La scelta di circoscrivere l'ambito di indagine a tali amministrazioni del Comparto Funzioni Locali ⁽⁴⁴⁰⁾, è ascrivibile ad una pluralità di fattori.

In primo luogo, le Regioni, data la relativa equidistanza rispetto allo Stato ed alle autonomie locali, si collocano ad un livello istituzionale intermedio e strategico nell'architettura amministrativa italiana, risultando dotate di autonomia legislativa ⁽⁴⁴¹⁾, organizzativa e finanziaria, e, allo stesso tempo, vincolate al rispetto delle linee guida nazionali (per i profili che qui rilevano) in materia di programmazione e gestione del personale. Questo equilibrio rende i relativi PIAO un osservatorio privilegiato per analizzare come, rispetto al tema in esame, il quadro regolativo centrale (*in primis* la normativa nazionale e le indicazioni ministeriali) venga interpretato, adattato e implementato in contesti organizzativi articolati.

sito www.funzionepubblica.gov.it. Sul punto, cfr. anche R. ZUCARO, *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, op. cit., pp. 10-11.

⁽⁴⁴⁰⁾ Le Regioni a Statuto speciale, per la verità, sono ricondotte, come si vedrà, ad un comparto autonomo.

⁽⁴⁴¹⁾ Ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Le Regioni, inoltre, rivestono un ruolo centrale nell’attuazione delle politiche pubbliche e nella diffusione dell’innovazione amministrativa – di cui lo stesso lavoro agile rappresenta una delle principali espressioni –, fungendo spesso da riferimento anche per le amministrazioni provinciali e comunali del territorio.

Al tempo stesso, all’interno del Comparto in esame, le Regioni rappresentano il contesto di analisi più adeguato, dal momento che, a differenza di altri enti territoriali (si pensi ai Comuni), possiedono generalmente più di cinquanta dipendenti, rientrando così tra le amministrazioni, di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, tenute per legge alla redazione del PIAO, ai sensi dell’art. 6, comma 1, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113.

Un ulteriore – parimenti determinante – fattore di valutazione nella scelta di analizzare le amministrazioni regionali, attiene al percorso di ricerca svolto e, in particolare, al periodo di studio e ricerca, previsto dal programma di dottorato⁽⁴⁴²⁾ e condotto presso la Sezione Risorse Umane del Consiglio Regionale della Puglia. L’assemblea legislativa pugliese rientra, invero, tra le amministrazioni che hanno introdotto e implementato il lavoro agile già a partire dal 2018, mediante apposita sperimentazione “pilota”, nell’ambito del progetto di carattere nazionale promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità “Lavoro Agile per il futuro della PA”⁽⁴⁴³⁾. In ragione degli esiti significativi rivenienti dall’esperienza maturata - sia nel corso della sperimentazione, sia durante il successivo periodo emergenziale - e in considerazione degli impatti registrati⁽⁴⁴⁴⁾ sulla vita personale e professionale dei lavoratori e sulla funzionalità delle strutture organizzative, il lavoro agile ha assunto un ruolo fondamentale per il miglioramento dell’assetto organizzativo del Consiglio Regionale. Per queste ragioni, l’esperienza dell’Amministrazione ha rappresentato anche a livello nazionale un modello virtuoso da cui partire per la

⁽⁴⁴²⁾ Il percorso di dottorato, finanziato con borsa PNRR a tema vincolato “Pubblica amministrazione” (DM 351/2022), ha previsto, tra l’altro, lo svolgimento di un periodo di studio e ricerca presso un ente pubblico, realizzato in concreto presso la Sezione Risorse Umane del Consiglio Regionale della Puglia, dal 14 settembre 2023 al 14 giugno 2024. Obiettivi di partenza del periodo di ricerca, in linea con le più ampie finalità del percorso di dottorato, sono stati l’osservazione, l’analisi e lo studio, a partire dal lavoro agile, dei modelli organizzativi e degli strumenti giuridici adottati per l’incremento della produttività e il miglioramento dell’equilibrio tra vita privata e professionale dei lavoratori, al fine di cogliere limiti e potenzialità dell’assetto esistente e verificare la possibilità di promuovere un modello di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione più orientato al benessere organizzativo.

⁽⁴⁴³⁾ Ulteriori informazioni, rispetto al progetto ed ai risultati conseguiti, sono disponibili al link: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/lavoro-agile/>.

⁽⁴⁴⁴⁾ Rispetto al contesto del Consiglio Regionale pugliese, l’oggetto e gli esiti della sperimentazione sono consultabili su <https://www.consiglio.puglia.it/il-lavoro-agile-nel-consiglio-regionale-della-puglia>.

comprensione dei profili applicativi legati a tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa.

Il periodo di studio e ricerca trascorso in questo contesto si è rivelato determinante per gli sviluppi del presente lavoro di tesi, offrendo una prospettiva di osservazione privilegiata rispetto all'attuazione del lavoro agile e agli strumenti di programmazione in cui la prima si inserisce.

La partecipazione alle attività di aggiornamento della disciplina regionale sul lavoro agile ⁽⁴⁴⁵⁾ e di stesura della relativa sottosezione di programmazione nel PIAO del Consiglio Regionale 2023-2025 (aggiornamento 2024), ha permesso di cogliere la connessione funzionale esistente tra l'organizzazione del lavoro e delle prestazioni nel contesto dell'azione amministrativa e la programmazione e pianificazione, strategica ed operativa, degli obiettivi, che quell'azione è chiamata ad orientare. Tale collegamento, allora, ha indotto ad orientare l'indagine verso gli strumenti di programmazione delle Regioni, per esplorare, attraverso l'articolato scenario esistente, le prospettive per un possibile orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo.

Al fine di garantire l'omogeneità temporale delle fonti e la (eventuale) comparabilità dei dati, si è scelto di circoscrivere l'analisi a tutte le Regioni, a statuto ordinario e speciale, che, alla data di rilevazione (marzo 2025), avevano approvato e pubblicato i PIAO relativi al triennio indicato (spesso due distinti per Giunta e Consiglio Regionale). Sono stati esclusi dall'indagine, pertanto, i documenti non disponibili o non aggiornati, nonché quelli relativi a enti regionali strumentali o agenzie partecipate.

Il materiale esplorato è stato reperito dal Portale PIAO, gestito dal Dipartimento della Funzione pubblica, che raccoglie a livello centralizzato tutti i documenti di programmazione redatti dalle amministrazioni sul territorio nazionale ⁽⁴⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁵⁾ L'aggiornamento della disciplina interna si è reso necessario in conseguenza della sottoscrizione, a novembre 2022, del CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Locali per il triennio 2019–2021. In questo contesto, è stato possibile partecipare in funzione di supporto, nell'ambito di un gruppo di lavoro interdisciplinare, all'attività di stesura del nuovo “Regolamento per lo svolgimento del lavoro agile presso il Consiglio Regionale della Puglia”, adottato con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 209 del 15.11.2023 e della modulistica ad essa propedeutica (apposito *format* per l'istanza di accesso alla modalità agile, *format* per la reportistica mensile delle attività svolte in modalità agile - con la previsione di uno spazio dedicato alla puntuale indicazione degli specifici obiettivi raggiunti -, modello di accordo individuale). Inoltre, sono state predisposte apposite FAQ, contenenti le risposte ai principali quesiti relativi all'entrata in vigore del nuovo regolamento, tra cui quelli inerenti l'ambito di applicazione, i criteri di priorità per l'accesso allo strumento e le caratteristiche della prestazione lavorativa in modalità agile.

⁽⁴⁴⁶⁾ Le amministrazioni sono, infatti, tenute alla pubblicazione dei PIAO nella sezione “Amministrazione trasparente” dei loro siti internet, nonché alla contestuale trasmissione al Dipartimento della Funzione pubblica per la successiva pubblicazione sul Portale. La banca dati è consultabile al sito <https://piao.dfp.gov.it/>. Quest'ultima, peraltro, raccoglie anche i documenti

L'analisi condotta, delle cui risultanze si darà conto nei paragrafi che seguono, posta la domanda di ricerca, intende soffermarsi su due profili principali. In primo luogo, si intende osservare se (e, in caso affermativo, in quali termini) le amministrazioni regionali concepiscono e progettano il lavoro agile in relazione al benessere organizzativo, eventualmente individuando nel primo una leva per il secondo. In secondo luogo, posto che, come osservato, le condizioni abilitanti del lavoro agile rappresentano fattori in grado di orientare tale strumento verso il perseguimento del benessere organizzativo (*supra* § 1.1), l'attenzione si concentrerà sullo spazio che le amministrazioni attribuiscono a queste dimensioni – anche rispetto alle indicazioni provenienti dal quadro normativo – nell'attuazione e nello sviluppo della modalità flessibile.

A tali fini, l'analisi documentale si concentra, in via principale, sulle sezioni di "Organizzazione e capitale umano", contenute all'interno dei documenti indicati, con un *focus* sulle sottosezioni di programmazione "Organizzazione del lavoro agile" e sulle condizioni abilitanti (misure organizzative, misure tecnologiche e percorsi formativi) al loro interno. Peraltro, in virtù della rilevanza che l'azione dei Comitati Unici di Garanzia assume nelle pubbliche amministrazioni rispetto alle tematiche del lavoro agile e del benessere organizzativo (*supra* Capitolo II, § 4.1), appare opportuno estendere l'analisi anche ai Piani triennali delle Azioni Positive (PAP), principali espressioni ⁽⁴⁴⁷⁾ dell'azione dei Comitati, confluiti anch'essi nel PIAO, per effetto dell'art. 6, comma 2, lett g), d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113.

Infine, nella convinzione che il lavoro agile e le relative condizioni abilitanti – in particolare quelle connesse all'assetto organizzativo, al grado di digitalizzazione di ciascun ente e al livello di formazione del personale – debbano essere sviluppati in una logica integrata con il resto della programmazione degli enti, l'orizzonte di osservazione è esteso, ove necessario, alle ulteriori parti del piano, in cui le tematiche oggetto della ricerca vengono affrontate in modo trasversale (su cui *infra*). Questa scelta metodologica si ritiene possa offrire una visione più completa dell'integrazione (o della relativa assenza) tra strumenti e sezioni, mettendo in luce le interconnessioni tra lavoro agile, benessere e trasformazione organizzativa.

L'obiettivo dell'analisi è, in definitiva, di fornire una fotografia dello scenario esistente, che consenta di riflettere su limiti e opportunità dello strumento, anche rispetto al dettato normativo, per il perseguimento del benessere organizzativo, contribuendo, così, allo sviluppo della riflessione scientifica su questi temi.

programmatici, redatti in versione semplificata, per le amministrazioni non tenute all'obbligo di redazione in forma standard.

⁽⁴⁴⁷⁾ Almeno rispetto ai "prodotti" dell'azione dei CUG soggetti ad obbligo di pubblicazione e, quindi, liberamente consultabili dall'esterno.

Al tempo stesso, l'osservazione del panorama delle amministrazioni regionali, valorizzando almeno in parte l'immensa ricchezza offerta dalla banca dati del portale PIAO, si ritiene possa far emergere criticità ma anche pratiche e modelli positivi, in grado di innescare meccanismi virtuosi di miglioramento della pianificazione tra enti.

2. Le connessioni tra lavoro agile e benessere organizzativo nella programmazione regionale

Ciò premesso, dunque, la prima domanda, cui si intende provare a rispondere in questa sede, attiene alla possibilità che le amministrazioni oggetto dell'indagine concepiscano e progettino il lavoro agile in relazione al benessere organizzativo, ponendo i due termini in connessione o, preferibilmente, individuando nel primo uno strumento per il miglioramento del secondo.

Si tratta, in sostanza, di verificare, in via preliminare, se l'idea di fondo della presente ricerca – ossia che il lavoro agile possa essere inteso come leva per il benessere organizzativo –, come osservato, già oggetto di alcuni significativi riscontri nella prospettiva del legislatore (*supra* § 1), nei fatti sia stata o meno coltivata – e, in caso affermativo, in quali termini – dalle amministrazioni.

Per fare ciò, l'analisi muove dalle sottosezioni dei PIAO regionali di Organizzazione del lavoro agile (*infra* § 2.1) concentrandosi, in particolare, sulle descrizioni offerte dagli enti in merito alla strategia e agli obiettivi di sviluppo dei propri modelli (specie agili) di organizzazione del lavoro. Da queste aree, di solito collocate in apertura delle relative sottosezioni, invero, è possibile cogliere la visione delle amministrazioni e le finalità cui le stesse associano l'impiego del lavoro a distanza al loro interno.

In secondo luogo, le connessioni tra lavoro agile e benessere organizzativo sono esplorate rispetto all'azione – *in primis* propositiva – che i Comitati Unici di Garanzia svolgono all'interno delle amministrazioni e di cui si rinviene traccia nei Piani delle Azioni Positive (*infra* § 2.2.).

Infine, in una logica sistematica, che dalla singola sottosezione guarda all'intera programmazione dell'ente per osservare il tema, l'ambito della riflessione è esteso alle linee strategiche di pianificazione delle amministrazioni regionali, per verificare se, nelle realtà che manifestano una maggiore sensibilità verso tali temi, il benessere organizzativo ed il lavoro agile siano integrati nelle linee di sviluppo dell'ente (*infra* § 2.3.).

2.1. Le sottosezioni di Organizzazione del lavoro agile

A partire dalle sottosezioni di Organizzazione del lavoro agile, lo scenario emergente dall'analisi dei documenti regionali risulta piuttosto variegato, spaziando da ipotesi in cui il lavoro agile è sviluppato senza riferimenti al benessere organizzativo, ad altre in cui i due termini sono posti, ancorché con modalità diverse, in connessione. Risulta opportuno, pertanto, focalizzare l'attenzione su queste ultime realtà, che si ritiene possano offrire spunti di riflessione per la ricerca e rappresentare, al contempo, possibili modelli di riferimento per le altre amministrazioni.

In proposito, si osserva come alcune Regioni associno il lavoro agile al benessere organizzativo, senza fornire peraltro indicazioni su come, nella loro visione di sviluppo della modalità flessibile, il primo possa concorrere al miglioramento del secondo.

È il caso, ad esempio, del PIAO del Consiglio Regionale dell'Umbria, che, nel programma di sviluppo relativo al triennio 2025-2027, individua, tra le principali finalità perseguite con lo strumento, proprio quella di «d) migliorare il benessere organizzativo»⁽⁴⁴⁸⁾. Obiettivi analoghi sono rinvenibili anche nel ricorso al lavoro agile da parte della Giunta della stessa Regione, tra cui spicca quello di «valorizzare le competenze delle persone e migliorare il loro benessere organizzativo, anche facilitando la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»⁽⁴⁴⁹⁾.

L'assemblea legislativa del Lazio, invece, fornisce qualche informazione in più, dal momento che descrive il proprio modello come «flessibile», poiché caratterizzato dalla delega ai dirigenti della «gestione dell'organizzazione secondo le esigenze specifiche dei singoli servizi e delle singole strutture» e chiarisce che questa tipologia di approccio consente di armonizzare «la competitività dei servizi e le necessità individuali dei dipendenti, perseguendo simultaneamente il benessere organizzativo e la produttività»⁽⁴⁵⁰⁾.

La Giunta della stessa Regione, invece, nel descrivere i vantaggi del lavoro agile, emersi nel corso della pluriennale esperienza di utilizzo dello strumento, sottolinea come lo stesso abbia dimostrato di influire positivamente «sugli indicatori fondamentali dell'azione amministrativa». Tra questi inserisce proprio «una maggiore conciliazione famiglia-lavoro, con conseguente miglioramento del clima

⁽⁴⁴⁸⁾ Cfr. PIAO del Consiglio Regionale dell'Umbria, p. 62. Tra le altre finalità, si annoverano: a) agevolare la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro; b) potenziare l'autonomia dei lavoratori nella gestione delle attività, incrementarne la produttività e migliorarne qualitativamente i risultati; c) razionalizzare l'attività e l'organizzazione del lavoro, determinando delle economie di gestione e favorendo modelli incentrati sul conseguimento dei risultati; e) ridurre l'impatto ambientale.

⁽⁴⁴⁹⁾ Cfr. PIAO Umbria Giunta, p. 149.

⁽⁴⁵⁰⁾ Cfr. PIAO Lazio CR, p. 112.

organizzativo»⁽⁴⁵¹⁾, il quale rappresenta, come noto, una componente del più ampio concetto di benessere⁽⁴⁵²⁾.

Quest'ultimo, poi, sempre nello stesso documento di programmazione, è anche inserito tra gli obiettivi del piano di sviluppo del lavoro agile per il triennio 2025-2027. Nella previsione dell'ente, in particolare, il miglioramento del benessere organizzativo mediante la modalità flessibile viene misurato attraverso una «indagine sullo smart working» e valutato in base alla percentuale di soddisfazione di dirigenti e dipendenti rispetto allo strumento⁽⁴⁵³⁾.

Diverse sono, poi, le amministrazioni regionali che associano i due termini, dando contenuto alla connessione sussistente tra essi.

È quanto emerge, ad esempio, dalla disamina dei PIAO della Regione Campania, in cui il contributo offerto dal lavoro agile al miglioramento dei livelli di benessere, si lega alla maggiore autonomia nell'esecuzione della prestazione lavorativa e allo spostamento dell'attenzione sul controllo dei relativi risultati.

Per la Giunta Regionale, in particolare, nella parte dedicata agli obiettivi organizzativi ed ai contributi al miglioramento delle *performance*, si dice che «l'attuazione del lavoro agile [...] incrementa il benessere personale dei dipendenti grazie ad una maggiore autonomia nell'organizzazione del lavoro e [ad un] migliore temperamento [delle] esigenze vita-lavoro»⁽⁴⁵⁴⁾.

Nella stessa parte, il corrispondente documento di programmazione dell'assemblea legislativa della Campania, sottolinea la finalità di «valorizzare e responsabilizzare i lavoratori nella gestione dei tempi di lavoro e nel raggiungimento dei risultati [...], riconoscendo il benessere organizzativo, la conciliazione vita/lavoro e l'attenzione alla qualità della vita dei dipendenti quali motori di maggior motivazione e produttività». Rispetto alle implicazioni dello strumento, si ribadisce, infine, che lo stesso può avere impatti positivi anche «in termini di accresciuto benessere legato alle modalità di lavoro, spostando la logica del rapporto dal controllo alla fiducia, dalla mansione all'obiettivo»⁽⁴⁵⁵⁾.

Tali elementi emergono anche dalla programmazione del Trentino Alto Adige, che, tra le finalità dell'introduzione dell'istituto, inserisce la sperimentazione di nuove soluzioni organizzative in grado di favorire «lo sviluppo di una cultura gestionale

⁽⁴⁵¹⁾ Cfr. PIAO Lazio Giunta, p. 93.

⁽⁴⁵²⁾ Circa i rapporti tra benessere, clima e cultura all'interno delle organizzazioni, si rinvia alle riflessioni sviluppate nel Capitolo II, § 2.2.

⁽⁴⁵³⁾ Cfr. PIAO Lazio Giunta p. 98. In realtà, i target individuati per il triennio, dati i risultati già conseguiti dal 2019 ad oggi, non rappresentano dei veri e propri obiettivi di sviluppo del lavoro agile. Infatti, la percentuale di gradimento individuata come *baseline* per il 2024 è superiore al 90% sia per i dirigenti (97,73%) che per il personale di comparto (98,4%) e per i tre anni successivi il target è fissato sempre in un livello di soddisfazione maggiore dell'80%.

⁽⁴⁵⁴⁾ Così PIAO Campania Giunta, p. 147.

⁽⁴⁵⁵⁾ Così PIAO Campania CR, rispettivamente p. 54 e p. 56.

orientata al lavoro per obiettivi e risultati migliorando così la produttività e il benessere organizzativo»⁽⁴⁵⁶⁾.

Le indicazioni più interessanti si colgono, peraltro, nella programmazione della Regione Toscana. Qui, in linea con l'ipotesi sostenuta nella presente ricerca, non solo viene evidenziato l'orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo, ma si sottolinea come questa essenziale evoluzione delle finalità dello strumento sia stata possibile proprio a partire dalla valorizzazione delle condizioni abilitanti la sua implementazione.

Attraverso l'istituto, la Regione ha raggiunto, infatti, una finalità di sviluppo organizzativo e culturale che «unendo l'introduzione del lavoro agile agli elementi che ne rendono efficace il suo utilizzo» - quali l'orientamento al risultato e all'utente, la responsabilizzazione e l'autonomia organizzativa, la maturità digitale, lo sviluppo delle competenze trasversali e professionali, la flessibilità dei modelli organizzativi - «ha cercato di migliorare i servizi verso l'utenza e il benessere organizzativo interno» e permettere, al contempo, una migliore organizzazione della vita personale e professionale ed una mobilità più sostenibile⁽⁴⁵⁷⁾.

Gli esempi qui riportati mostrano, pertanto, come, lungi dall'essere un'ipotesi sospesa nelle intenzioni del legislatore e rimasta nei fatti irrealizzata, l'orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo rappresenti una strada percorribile – e di fatto, come osservato, già intrapresa – per il miglioramento dell'organizzazione e del lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni.

2.2. Il Piano di Azioni Positive...

Un soggetto che si ritiene possa contribuire alla promozione del benessere organizzativo all'interno delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso l'attuazione e lo sviluppo del lavoro agile, inoltre, è il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), previsto dall'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla l. 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato Lavoro).

Si è già avuto modo di osservare, in proposito, la centralità di tale Comitato nel percorso di progressiva affermazione del rilievo giuridico del benessere organizzativo, così come nella promozione di tale dimensione di benessere nel settore pubblico (*supra* Capitolo II, §§ 4, 4.1).

Su queste premesse, nell'ambito della vasta azione del CUG, si ritiene, in particolare, che un terreno fertile per la valorizzazione delle connessioni tra lavoro agile e benessere organizzativo e per un'attuazione ed un'implementazione del

⁽⁴⁵⁶⁾ Cfr. PIAO Trentino Alto-Adige (unico), p. 81.

⁽⁴⁵⁷⁾ Cfr. PIAO Toscana (unico), p. 199.

primo funzionali al secondo, sia rappresentato dal Piano triennale delle Azioni Positive (PAP) - come si vedrà confluito oggi nel PIAO -, rispetto al quale l'azione del CUG assume un ruolo determinante.

Per comprendere i termini della questione, occorre ripercorrere brevemente le funzioni e i poteri attribuiti dal legislatore a tale Comitato ⁽⁴⁵⁸⁾.

In proposito, l'art. 57, comma 3, d.lgs. n. 165/2001 precisa che l'organismo è dotato di funzioni propositive, consultive e di verifica e che opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità. Le relative modalità di funzionamento sono in concreto individuate dalla direttiva del 4 marzo 2011, emanata, ai sensi del comma 4, dal Dipartimento della Funzione pubblica di concerto con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri ⁽⁴⁵⁹⁾.

In questo documento trovano ulteriore specificazione anche i compiti dell'organismo, tenuto conto, come noto, della circostanza che lo stesso assorbe i Comitati per le Pari Opportunità e sul fenomeno del *mobbing*, già costituiti in applicazione della contrattazione collettiva. Per questo motivo, la direttiva ha cura di precisare che il nuovo CUG è chiamato ad operare «in un'ottica di continuità con l'attività e le progettualità poste in essere dagli organismi preesistenti» ⁽⁴⁶⁰⁾, nell'ambito delle competenze allo stesso demandate dall'art. 57, nonché di quelle che la legge, i contratti collettivi o le altre disposizioni precedenti già affidavano ai comitati ora soppressi ⁽⁴⁶¹⁾.

Su queste basi, la direttiva individua, a titolo esemplificativo, alcuni compiti del Comitato. Tra gli ambiti in cui si esplicano le sue funzioni propositive, si annoverano la «predisposizione di piani di azioni positive», volti a favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne, ma anche le «azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo», oltre ad «azioni positive, interventi e progetti» (quali indagini di clima, codici etici e di condotta), in grado di prevenire (o rimuovere) situazioni di discriminazione o violenza presenti all'interno dell'amministrazione ⁽⁴⁶²⁾.

⁽⁴⁵⁸⁾ Rispetto alla composizione del Comitato, si ricorda che si tratta di un organismo paritetico, formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'ente, in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi (art. 57, comma 2, d.lgs. n. 165/2001). Sul punto, anche rispetto alle conseguenze della sua mancata costituzione da parte della amministrazione, si rinvia a quanto espresso nel Capitolo II, § 4 e nelle relative note a piè di pagina.

⁽⁴⁵⁹⁾ Per un'approfondita disamina dei contenuti, si veda il Capitolo II, § 4.1.

⁽⁴⁶⁰⁾ Cfr. Direttiva 4 marzo 2011, p. 7. Sugli organismi preesistenti, si rinvia al Capitolo II, § 4.

⁽⁴⁶¹⁾ *Ivi*, p. 13.

⁽⁴⁶²⁾ Si dice nella direttiva, infatti, che il CUG si afferma come soggetto attraverso il quale il legislatore intende «razionalizzare e rendere efficiente ed efficace l'organizzazione della pa anche

Quanto ai primi, il riferimento è ai piani di cui all'art. 48, comma 1, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 ⁽⁴⁶³⁾ - rubricato appunto «Azioni positive nelle pubbliche amministrazioni» -, finalizzati alla rimozione degli ostacoli alla realizzazione di pari opportunità di (e nel) lavoro tra uomini e donne e rientranti, pertanto, fino ad allora nella competenza dei Comitati all'uopo costituiti dalla contrattazione collettiva ⁽⁴⁶⁴⁾. Gli altri interventi, in virtù dei temi richiamati, pur in assenza di espressa indicazione, sembrerebbero in parte eredità dell'azione dei pregressi Comitati sul fenomeno del *mobbing* e in parte frutto delle nuove competenze attribuite dall'art. 57, d.lgs. n. 165/2001.

Tali compiti propositivi, comunque, al fine di dotare di effettività l'azione del Comitato Unico, sono poi associati dalla direttiva del 2011 ad altrettante funzioni di verifica, previste sia in relazione ai risultati delle predette azioni positive e delle buone pratiche in materia di pari opportunità, sia rispetto agli esiti delle azioni di promozione del benessere organizzativo e di prevenzione del disagio lavorativo, effettivamente intraprese dall'amministrazione.

Infine, la direttiva riconosce al CUG compiti consultivi, ad esempio, sui progetti di riorganizzazione attuati dall'amministrazione di appartenenza, nonché sui relativi piani di formazione del personale e sugli orari di lavoro, le forme di flessibilità lavorativa e gli interventi di conciliazione ivi previsti.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, si prevede che il CUG operi in stretto raccordo con il vertice amministrativo, per cui si considera «auspicabile» lo scambio di informazioni utili, anche al fine di individuare in maniera più efficace i fattori che possono incidere negativamente sul benessere organizzativo. Degli esiti della sua attività, infine, il CUG dà conto in un'apposita relazione, da redigere entro il 30 marzo di ogni anno e da trasmettere ai vertici politici e amministrativi dell'ente di appartenenza, volta a rappresentare la situazione del relativo personale, rispetto all'attuazione, nell'anno precedente, dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e contrasto alle discriminazioni.

Questo quadro, che, in virtù delle funzioni propositive (in materia di benessere organizzativo) e consultive (in ordine agli strumenti di conciliazione), già evidenzia le potenzialità dell'azione del Comitato rispetto ai temi oggetto della presente indagine, ora riuniti nella sfera di competenza di un unico soggetto, è ulteriormente valorizzato nella ormai nota direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 ⁽⁴⁶⁵⁾.

in materia di pari opportunità, contrasto alle discriminazioni e benessere dei lavoratori e delle lavoratrici» (p. 9).

⁽⁴⁶³⁾ Si tratta del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, emanato a norma dell'art. 6 della l. 28 novembre 2005, n. 246.

⁽⁴⁶⁴⁾ La stessa disposizione prevede che, in caso di mancato adempimento, si applichi l'art. 6, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con divieto per l'ente di procedere a nuove assunzioni.

⁽⁴⁶⁵⁾ Il ruolo della direttiva n. 2/2019 nella promozione del benessere organizzativo è stato oggetto di analisi all'interno del Capitolo II, § 4.1, cui, pertanto, si rinvia.

Qui, alla luce del mutato quadro normativo ⁽⁴⁶⁶⁾, vengono aggiornate le direttive pregresse ⁽⁴⁶⁷⁾ e illustrate le linee di azione cui le amministrazioni devono attenersi per il perseguimento degli obiettivi indicati. Tra queste, si segnalano la prevenzione e la rimozione delle discriminazioni, i piani triennali di azioni positive, le politiche di reclutamento e gestione del personale, l'organizzazione del lavoro e la formazione e diffusione di un modello culturale orientato alle pari opportunità e alla conciliazione ⁽⁴⁶⁸⁾.

In particolare, si precisa che la relazione annuale sullo stato del personale (*supra*), dovrà contenere un'apposita sezione relativa all'attuazione (o meno) del Piano triennale di azioni positive da parte dell'amministrazione e che le risultanze in essa contenute – espressione delle funzioni di verifica del Comitato – rileveranno ai fini della valutazione della *performance* (organizzativa dell'ente e individuale del dirigente responsabile) ⁽⁴⁶⁹⁾.

Tale previsione si collega, altresì, ai compiti propositivi del CUG, rispetto ai quali, tuttavia, si sottolinea la «particolare importanza» rivestita dalla predisposizione dei piani di azioni positive per l'uguaglianza, il benessere organizzativo e la prevenzione di situazioni di discriminazione o violenza, ma non si chiarisce in che rapporto si pongano tali piani – comprensivi, quindi, tanto delle misure per la parità di genere, quanto di quelle per il benessere – rispetto a quelli triennali, di cui all'art. 48, d.lgs. n. 198/2006. Il problema sembra, peraltro, superabile nei fatti, dal momento che la direttiva, in ottica di semplificazione degli oneri documentali a carico degli enti, precisa che tutte le attività, realizzate in base alle indicazioni in essa contenute, «devono essere inserite nei Piani triennali di azioni positive» ⁽⁴⁷⁰⁾. Rispetto all'organizzazione del lavoro, si suggerisce, infine, alle amministrazioni di agire affinché la stessa sia «progettata e strutturata» con modalità che garantiscano

⁽⁴⁶⁶⁾ Basti pensare, rispetto ai temi oggetto della presente ricerca, all'introduzione, dopo la direttiva del 2011, della legge Madia (l. n. 124/2015), nonché della l. n. 81/2017 sul lavoro agile.

⁽⁴⁶⁷⁾ Il riferimento, oltre al documento già richiamato, è anche alla direttiva del 23 maggio 2007, recante «Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche» ed emanata dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità.

⁽⁴⁶⁸⁾ Peraltro, tali linee di azione si pongono in continuità con quelle già richiamate nella direttiva del 2007, rappresentate da: I) Eliminazione e prevenzione delle discriminazioni; II) Adozione dei piani triennali di azioni positive; III) Organizzazione del lavoro; IV) Politiche di reclutamento e gestione del personale; V) Comitati pari opportunità; VI) Formazione e cultura organizzativa.

⁽⁴⁶⁹⁾ In virtù di tale collegamento con il ciclo della *performance*, si precisa altresì che il Piano triennale – come quello della *performance* – deve essere aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno.

⁽⁴⁷⁰⁾ Così la direttiva n. 2/2019, p. 19. A supporto dell'azione dei Comitati, si richiama nella direttiva il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, il quale ha prescritto, tra le varie iniziative, la creazione di una piattaforma tecnologica che metta in collegamento i CUG a livello nazionale, per la condivisione di buone pratiche e un maggior controllo sull'attuazione della stessa direttiva.

il benessere organizzativo, l'assenza di discriminazioni e la conciliazione: tra queste, è richiamato espressamente l'art. 14, l. n. 124/2015 ⁽⁴⁷¹⁾, confermando, ancora una volta, l'idea che la modalità agile possa tendere a tale dimensione di benessere.

Su questo quadro già di per sé articolato, come anticipato, con il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, anche i Piani triennali delle Azioni Positive confluiscono nel PIAO ⁽⁴⁷²⁾.

Che si tratti di tali Piani, è confermato, in primo luogo, dal d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 - volto, come già osservato, ad individuare ed abrogare gli adempimenti relativi ai piani assorbiti -, il quale all'art. 1, comma 1, lett. f), richiama espressamente la misura di cui all'«articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive)».

Inoltre, nell'offrire indicazioni rispetto alla loro collocazione nel nuovo strumento programmatico, il d.m. 132/2022 e lo schema di Piano tipo in esso contenuto, chiariscono come «gli obiettivi per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere», debbano confluire nella sottosezione di programmazione 2.2, dedicata alla Performance ⁽⁴⁷³⁾. Peraltro, nonostante il richiamo alle sole questioni di genere, non c'è dubbio, in linea con la predetta indicazione nella direttiva n. 2/2019, che in tali obiettivi confluiscono anche le altre azioni positive legate al benessere organizzativo e all'assenza di discriminazioni.

⁽⁴⁷¹⁾ Rispetto alla linea di azione dell'organizzazione del lavoro, si suggerisce altresì di garantire la piena attuazione della normativa vigente in materia di congedi parentali e di favorire il reinserimento del personale assente dal lavoro per lunghi periodi. Cfr. direttiva, p. 12.

⁽⁴⁷²⁾ Ciò avviene per effetto dell'art. 6, comma 2, lett. g) del decreto, in forza del quale il piano, in assorbimento di una pluralità di documenti preesistenti, definisce altresì «g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi». Che si tratti dei PAP e non di altre azioni positive, è confermato dal d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, chiamato ad individuare ed abrogare gli adempimenti relativi ai richiamati piani assorbiti dal PIAO, il quale all'art. 1, comma 1, include «f) articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive)».

⁽⁴⁷³⁾ Così l'art. 3, comma 1, lett. b), n. 4 del d.m. 30 giugno 2022, n. 132. La sottosezione di performance è, a sua volta, parte della Sezione 2 del PIAO, relativa a «Valore pubblico, Performance e Anticorruzione». In linea con questa indicazione, lo schema di Piano tipo, contenuto nel decreto, inserisce nella sottosezione «obiettivi e performance per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere», precisando che devono essere programmati in modo specifico e funzionale alle strategie di creazione del valore pubblico. Critica, rispetto a questa impostazione, è C. TUBERTINI, *op. cit.*, p. 621, secondo cui, tra i rischi connessi alla complessità del PIAO, vi sarebbe la «attenuazione» del «grado di coerenza» degli obiettivi prima oggetto dei singoli atti di pianificazione. In particolare, il Piano di azioni positive, «eliminato come piano autonomo [...] dovrà contenere "obiettivi" (non misure?) "per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere"», senza che il decreto ministeriale confermi la vigenza della sanzione prevista per la mancata adozione del piano (divieto di assumere personale). L'impressione è, in definitiva, che si voglia «ammorbidire la portata cogente di questa parte del piano».

In questa prospettiva, si comprende allora la scelta di guardare, all'interno degli strumenti di programmazione regionali, ai predetti Piani di azioni positive, al fine di verificare se da questi documenti, anche attraverso l'attività propositiva e consultiva dei Comitati rispetto ai temi indicati, emergano elementi per uno sviluppo del lavoro agile orientato al miglioramento del benessere organizzativo.

2.2.1. ...tra lavoro agile e benessere organizzativo

I primi dati generali di interesse, che emergono dalla disamina dei PIAO delle Regioni, attengono alla collocazione e al contenuto dei richiamati «obiettivi per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere». Sul punto, la situazione risulta molto variegata.

Quanto al primo aspetto, infatti, diverse amministrazioni regionali – tra le altre, le Giunte dell'Abruzzo, della Campania e della Valle d'Aosta, ma anche i PIAO della Sicilia e del Veneto ⁽⁴⁷⁴⁾ e il Consiglio Regionale del Lazio – sembrano seguire le indicazioni ministeriali appena richiamate, facendo confluire tali aspetti della programmazione all'interno della Sezione 2, dedicata a Valore pubblico, Performance e Anticorruzione. Altri enti, come la Regione Piemonte ⁽⁴⁷⁵⁾, le Giunte della Calabria e della Basilicata ed il Consiglio Regionale dell'Abruzzo – in virtù, con tutta probabilità, delle connessioni esistenti tra le azioni positive e la gestione del personale –, inseriscono questi temi nella Sezione 3, relativa ad Organizzazione e Capitale Umano. Infine, altre realtà territoriali, come la Puglia e l'Umbria, optano per la previsione di un allegato esterno al Piano.

Peraltro, deve rilevarsi come, anche a fronte della scelta di ricondurre le azioni positive ad una o all'altra sezione, le soluzioni in concreto adottate risultino piuttosto eterogenee, trattandosi in molti casi di una diretta trasposizione, nella relativa sezione del PIAO, del Piano di Azioni Positive (PAP), di cui si sceglie di conservare anche il nome ⁽⁴⁷⁶⁾. In alcune amministrazioni, come il Veneto ed il Lazio (PIAO del Consiglio Regionale), si opta, invece, per una soluzione intermedia, inserendo, all'interno della sezione del PIAO, gli obiettivi per favorire la parità e l'equilibrio di genere e, in allegato, le vere e proprie azioni positive poste in essere e in programma per il triennio.

⁽⁴⁷⁴⁾ Come si avrà modo di osservare nel corso dell'analisi, entrambe le Regioni sembrano aver optato per la redazione di documenti di programmazione congiunti tra Giunta e Consiglio.

⁽⁴⁷⁵⁾ Rispetto alla Regione Piemonte, sebbene siano redatti due PIAO distinti tra Giunta e Consiglio, la programmazione e la stesura delle Azioni Positive avvengono in modo unitario.

⁽⁴⁷⁶⁾ Parlano di Piani di Azioni Positive, ad esempio, i PIAO della Giunta della Val d'Aosta, della Giunta dell'Abruzzo, della Regione Siciliana, del Piemonte, della Giunta della Basilicata.

Rispetto al contenuto dei piani di azioni, poi, in assenza di indicazioni specifiche o di un modello da parte del legislatore, le Regioni ricorrono in generale alle linee di cui alla direttiva n. 2/2019, che si traducono in aree di intervento, a loro volta associate ad obiettivi ed azioni. Pertanto, si ricalcano, seppur con differenze tra gli enti, i temi del rafforzamento dei CUG e del contrasto alle discriminazioni, del benessere organizzativo, dell'organizzazione del lavoro, della formazione e diffusione di un modello improntato alla conciliazione.

Alla luce del perimetro della ricerca, appare opportuno focalizzare l'attenzione, ove presenti, sulle aree connesse al lavoro agile e al benessere organizzativo, al fine di verificare l'esistenza, anche in queste sottosezioni dei piani, di logiche integrate tra i due temi.

In proposito, si osserva, in primo luogo, che tali profili sono spesso oggetto di programmazione distinta da parte degli enti. Forse anche per via dell'impostazione derivante dalle direttive ministeriali (*supra*), infatti, la modalità flessibile è inserita di solito nell'area relativa alla conciliazione, a seconda dei casi rubricata «Formazione e diffusione di un modello improntato alla conciliazione» (Giunta Regionale della Calabria), «Conciliazione vita-lavoro e cultura organizzativa» (Giunta del Friuli Venezia Giulia), «Pari opportunità e conciliazione vita-lavoro» (Giunta del Lazio) o con formulazioni simili.

Il benessere organizzativo è associato, invece, al contrasto alle discriminazioni e ai fenomeni di violenza o al rafforzamento dei CUG. Anche in questo caso, le rubriche utilizzate per le aree sono molteplici e spaziano da «Rafforzamento dei comitati unici e contrasto alle discriminazioni» (Giunta della Calabria), a «Benessere organizzativo, salute e sicurezza e prevenzione del mobbing» (Giunta del Lazio) ovvero a «Benessere organizzativo», nelle ipotesi, ad esempio, dell'assemblea legislativa della Campania e della Giunta dell'Umbria.

Con riguardo ai tipi di azioni afferenti a queste aree, per il lavoro agile, si segnalano, in generale, iniziative volte al suo monitoraggio e/o alla sua implementazione.

Quanto alle prime, il PIAO del Consiglio Regionale dell'Abruzzo, sulla scia del lavoro già svolto nelle annualità precedenti, intende continuare le attività di monitoraggio, per valutare proposte migliorative in grado di incidere su «una più funzionale organizzazione familiare, sulla distanza casa-lavoro, sui tempi di spostamento [...], oltretutto sulla maggior fiducia e responsabilità che tale tipologia di lavoro implica»⁽⁴⁷⁷⁾.

Interventi simili sono previsti anche nei Piani di Azioni del Veneto⁽⁴⁷⁸⁾, all'interno dell'obiettivo di assicurare un'applicazione uniforme degli istituti di flessibilità del lavoro. Così procede anche il Friuli Venezia Giulia, che da diversi anni ha introdotto

⁽⁴⁷⁷⁾ Cfr. PIAO Abruzzo CR, p. 423.

⁽⁴⁷⁸⁾ La Giunta ed il Consiglio Regionale, pur redigendo due PIAO distinti, elaborano in comune il Piano di Azioni Positive.

un «monitoraggio permanente»⁽⁴⁷⁹⁾ sull'attuazione, in termini quantitativi⁽⁴⁸⁰⁾, delle misure programmate, tra le quali figurano lo «smart work» ed il telelavoro.

La Giunta della Regione Campania, a tale scopo, ha previsto la costituzione di appositi gruppi di lavoro, volti ad analizzare possibili strumenti di monitoraggio dell'impatto del lavoro agile sulla economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Anche la Giunta valdostana si muove in questa direzione, nell'ambito delle azioni volte a vario titolo all'implementazione della modalità in esame. All'obiettivo di «Creare strumenti per facilitare la conciliazione», si associa, infatti, la creazione di un gruppo di analisi delle «dinamiche attuative e organizzative del lavoro agile» e di potenziamento del telelavoro.

Inoltre, alcune amministrazioni, come la Giunta della Calabria, segnalano misure di sensibilizzazione legate all'adozione di apposite linee guida sullo strumento flessibile. La Giunta ed il Consiglio della Regione Campania, inseriscono tra le azioni relative a «Pari opportunità e conciliazione vita lavoro», l'aggiornamento delle linee guida regionali in materia di lavoro agile e dei relativi schemi di accordo individuale. Tale previsione assume particolare rilevanza nella prospettiva scelta. Sebbene, infatti, come già osservato, nei due documenti di programmazione campani il benessere e la modalità flessibile si sviluppino in due aree distinte, con la misura la Regione mostra di riconoscere un collegamento tra i temi oggetto della presente indagine, precisando che la stessa è funzionale al perseguimento dell'azione «assicurare il benessere lavorativo attraverso l'adozione del lavoro agile»⁽⁴⁸¹⁾.

Tra le misure per la promozione del benessere organizzativo, invece, si segnalano, in primo luogo, interventi, come quello del Consiglio Regionale dell'Abruzzo, volti al monitoraggio dei relativi livelli all'interno dell'ente. Spesso tale verifica viene realizzata attraverso la somministrazione di appositi questionari sul tema (come nel caso della Giunta pugliese) o su questioni ad esso connesse, come lo stress lavoro-correlato (come la Giunta dell'Umbria).

Anche in questo caso, emergono spunti interessanti rispetto alle connessioni tra lavoro agile e benessere organizzativo. La già richiamata Giunta della Calabria, infatti, inserisce, tra le azioni positive in programma, una «maggiore partecipazione dei dipendenti all'indagine sul benessere organizzativo» prevedendo che tale strumento, sperimentato da ultimo alla fine del 2024, rechi tra gli indicatori di valutazione anche il lavoro agile⁽⁴⁸²⁾.

⁽⁴⁷⁹⁾ Cfr. PIAO Friuli Venezia Giulia Giunta, p. 96 ss.

⁽⁴⁸⁰⁾ L'indicatore di riferimento per la misurazione è, infatti, la «Rappresentazione dell'accesso allo smart working e al telelavoro domiciliare in termini di percentuale sul totale di genere».

⁽⁴⁸¹⁾ Cfr. PIAO Campania CR, p. 99.

⁽⁴⁸²⁾ Gli altri fattori considerati nella valutazione sono: a) Comfort e sicurezza dell'ambiente di lavoro; b) Chiarezza organizzativa; c) Ambiente di lavoro; d) Fattori di stress e disturbi psicofisici;

Anche il Piano di azioni positive della Regione siciliana inserisce, tra i propri obiettivi, la promozione del benessere organizzativo e individuale, da perseguire sia attraverso l'adozione e la diffusione del «Piano di miglioramento del benessere organizzativo» (Azione 1) sia mediante la somministrazione di indagini di clima e la previsione di misure per facilitare l'utilizzo di strumenti di flessibilità (Azione 2). In quest'ultimo caso, peraltro, il riferimento è espressamente al solo lavoro da remoto nella forma del telelavoro domiciliare, oggetto di una prima sperimentazione già nel 2023.

Nella visione dell'ente, tale dimensione di benessere è da intendersi come «la capacità di un'organizzazione, di essere efficace e produttiva, ma anche di crescere e svilupparsi, assicurando un adeguato grado di benessere psicofisico dei propri lavoratori». Il piano per il suo perseguimento presuppone la creazione di una rete tra più attori coinvolti su questi temi all'interno dell'amministrazione: dal coordinamento dei Servizi di Prevenzione e Protezione (SPP) al CUG e ai Consiglieri di fiducia dei dipartimenti, per arrivare al servizio per la formazione e qualificazione del personale della Regione ⁽⁴⁸³⁾.

La misura si sviluppa, pertanto, attraverso un percorso partecipato, in circolarità con la programmazione del Piano di azioni positive, del piano della formazione e le altre azioni già messe in campo dall'ente regionale. Si prevede che il piano venga diffuso in modo capillare fra i dipendenti e che tale informativa sia parallelamente integrata da un programma trasversale di formazione e informazione sul benessere organizzativo e sulla valorizzazione del personale.

Anche la Giunta del Lazio, tra le azioni realizzate, segnala l'operatività di una «rete del benessere organizzativo», intesa quale «punto fermo per consolidare la collaborazione tra tutti gli attori istituzionali», che si riunisce periodicamente per esaminare le criticità e gli eventuali bisogni inerenti ai diversi aspetti del benessere nell'organizzazione ⁽⁴⁸⁴⁾. Il documento non specifica, peraltro, almeno nell'annualità in esame, quali soggetti istituzionali siano coinvolti nella rete.

Tra le altre misure per la promozione del benessere organizzativo, si segnalano, poi, in numerose Regioni, la creazione di punti/centri di ascolto per il personale ⁽⁴⁸⁵⁾ e la promozione di percorsi formativi, variamente declinati, relativi alle dinamiche

e) Apertura all'innovazione; f) Grado di condivisione del sistema di valutazione; g) Valutazione del superiore gerarchico. Cfr. PIAO Calabria Giunta, Parte Generale, p. 23.

⁽⁴⁸³⁾ Si veda PIAO Sicilia (unico), p. 54.

⁽⁴⁸⁴⁾ Cfr. PIAO Lazio Giunta, p. 28.

⁽⁴⁸⁵⁾ Ad esempio, il PIAO della Giunta della Valle d'Aosta, all'interno dell'Area 3, dedicata a «Benessere organizzativo, non discriminazione, contrasto alla violenza psichica e fisica», inserisce, tra le azioni per il miglioramento del benessere organizzativo (obiettivo), la «Creazione di un punto di ascolto sul disagio lavorativo per il personale della Regione e degli altri Enti del comparto». Cfr. PIAO, p. 30.

relazionali, alla riduzione dei conflitti ed allo sviluppo di rapporti interpersonali collaborativi.

È quanto accade, ad esempio, nella programmazione della Regione Puglia, della Campania (Giunta e Consiglio) ⁽⁴⁸⁶⁾, della Giunta del Friuli Venezia Giulia, del Consiglio Regionale del Piemonte – che aggiunge anche azioni volte a migliorare il sistema di comunicazione interna all’ente – e della Giunta dell’Umbria. Quest’ultima, in particolare, ha previsto tra le azioni anche la creazione di uno spazio *web* per i dipendenti, dedicato alla condivisione di servizi e informazioni inerenti attività extralavorative per perseguire il benessere organizzativo in un ambiente più solidale.

Misure formative sono previste anche nella programmazione della Giunta del Lazio, di quella della Calabria e della Regione Toscana. Mentre nelle altre ipotesi, peraltro, il tema della formazione è sviluppato perlopiù con riferimento al benessere organizzativo, in quest’ultimo caso, si richiama il lavoro agile, inserendo, tra le iniziative formative per la dirigenza e il personale di Elevata Qualificazione, «la gestione di un team ibrido e la cultura dell’accountability in Smart Working», nonché la formazione legata all’esercizio del ruolo e alle tecniche di *coaching* ⁽⁴⁸⁷⁾.

2.3. Le linee strategiche di sviluppo degli enti

È opportuno ora allargare l’ambito di osservazione alle linee strategiche di pianificazione delle amministrazioni regionali, per verificare se i temi oggetto dell’indagine siano – da soli o nelle connessioni già individuate – eventualmente integrati nelle linee di sviluppo degli enti.

In proposito, deve rilevarsi che la maggior parte delle Regioni considerate non contiene riferimenti al lavoro agile e al benessere organizzativo nella prospettiva appena rappresentata.

⁽⁴⁸⁶⁾ Nel PIAO della Giunta della Campania, nella Sottosezione 2.2. (PAP), pertanto, si prevedono azioni di 1) impulso e sviluppo dello Sportello di Ascolto (SABeL) per il benessere lavorativo (attraverso la diffusione di un’informativa sul servizio di *counseling* offerto anche da remoto); 2) promozione del benessere lavorativo attraverso la gestione dei conflitti (con due rilevazioni sullo stress lavoro-correlato, secondo la metodologia INAIL del 2017) e attività formative per migliorare le competenze comunicative e relazionali del personale. Anche all’interno della programmazione del Consiglio Regionale, rispetto al tema del benessere organizzativo, sono previste, per il triennio 2025-2027, azioni legate alle attività del relativo sportello di ascolto e di promozione del benessere attraverso la gestione dei conflitti. Si prevede, in particolare, lo svolgimento del corso di formazione per funzionari «Microrelazioni, gestione del confronto e del conflitto».

⁽⁴⁸⁷⁾ Cfr. PIAO Toscana (unico), p. 134.

Qualche spunto interessante emerge, peraltro, con riferimento al (solo) benessere organizzativo, che da alcune amministrazioni è inserito tra le dimensioni di valore pubblico, a loro volta associate a specifici obiettivi strategici ed operativi.

Nella programmazione del Consiglio Regionale della Campania, ad esempio, nella parte relativa alle linee strategiche per la creazione di valore pubblico, si dice che tale ultimo obiettivo coinvolge varie dimensioni, tra cui quella che interessa il «Consiglio quale luogo di lavoro», per il quale lo stesso «è chiamato a garantire il benessere organizzativo, le condizioni per assicurare la parità di genere e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»⁽⁴⁸⁸⁾.

Il Consiglio Regionale del Lazio inserisce la salute organizzativa tra le proprie dimensioni di valore pubblico, precisando che l'ente svolge importanti attività volte al miglioramento del benessere organizzativo e alla promozione della cultura delle pari opportunità e dell'equilibrio di genere. L'obiettivo di tali azioni è assicurare il benessere psico-fisico dei dipendenti, «anche attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro, che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita degli stessi e delle loro prestazioni, prevenendo e contenendo il rischio da stress correlato»⁽⁴⁸⁹⁾.

In una logica di programmazione integrata, il valore pubblico generato da questa dimensione confluisce, poi, nell'obiettivo strategico «Miglioramento del livello di qualità e soddisfazione del personale», per il quale si prevedono azioni sul benessere organizzativo, sulla promozione di stili di vita sani e sulle pari opportunità⁽⁴⁹⁰⁾.

Anche l'assemblea legislativa dell'Emilia Romagna integra il benessere organizzativo tra le linee di valore pubblico. Il relativo sviluppo si collega al tema della formazione del personale (su cui *infra* § 5 ss.), prevedendo, tra gli obiettivi strategici, quello di «3.1. Sviluppare i sistemi e le pratiche per accrescere le competenze trasversali del personale rispetto al Sistema di competenze e agli obiettivi del PIAO»⁽⁴⁹¹⁾.

Da ultimo, anche il Consiglio Regionale dell'Umbria inserisce nella Sezione 2 (dedicata a Valore pubblico, Performance e Anticorruzione) la salute organizzativa. Tale linea, intesa come «benessere in termini di innovazione ed inclusività», si prevede sia perseguita con apposite strategie, volte a 1) favorire la transizione al digitale; 2) sviluppare il benessere professionale del personale; 3) sensibilizzare

⁽⁴⁸⁸⁾ Si veda PIAO Campania CR, p. 16.

⁽⁴⁸⁹⁾ Per questo, tra i risultati attesi c'è la «Realizzazione di iniziative volte a diffondere la cultura del benessere organizzativo, delle pari opportunità e dell'equilibrio di genere». Cfr. PIAO, p. 6 ss.

⁽⁴⁹⁰⁾ Pur in assenza di un espresso riferimento al lavoro agile, tra le misure si prevedono anche corsi di formazione relativi «alle novelle normative di rilevante impatto sull'attività e sull'organizzazione dell'amministrazione».

⁽⁴⁹¹⁾ Cfr. PIAO Emilia Romagna CR, p. 30.

sulle tematiche della parità di genere e del superamento di qualunque forma di discriminazione.

Queste strategie si traducono, a loro volta, nella sottosezione dedicata alla *performance*, in specifici obiettivi del Consiglio Regionale (*rectius* del Segretario Generale e dei dirigenti), tra cui spicca, per i profili che qui rilevano, l'implementazione di una nuova cultura organizzativa, da realizzare attraverso la transizione digitale dell'attività dell'Amministrazione e lo sviluppo di azioni finalizzate al benessere organizzativo e alla parità di genere ⁽⁴⁹²⁾.

I temi del lavoro agile e del benessere trovano poi spazio, congiuntamente, nelle strategie di creazione del valore pubblico del Consiglio Regionale del Veneto ⁽⁴⁹³⁾. Tra queste, infatti, si segnala quella di «Innovazione organizzativa per il benessere dei lavoratori e per la sostenibilità ambientale», che l'amministrazione intende perseguire attraverso lo sviluppo del lavoro agile ⁽⁴⁹⁴⁾. A tale obiettivo strategico, pertanto, sono poi ricollegati diversi obiettivi di *performance* organizzativa funzionali al suo raggiungimento, tra cui lo sviluppo del lavoro agile, la facilitazione dello svolgimento delle giornate in tale modalità ed il mantenimento di un adeguato livello di soddisfazione del personale in termini di conciliazione tra vita privata e professionale ⁽⁴⁹⁵⁾.

Un'altra ipotesi che tiene insieme lavoro agile e benessere nella generale strategia di sviluppo dell'ente è rappresentata, infine, dall'esperienza della Giunta dell'Emilia Romagna. Qui, tra i più recenti obiettivi di implementazione della modalità flessibile, si inserisce espressamente quello di «3. Integrare lo smart working nelle linee di sviluppo per il benessere, la diversità e l'inclusione» ⁽⁴⁹⁶⁾.

La scelta, in piena coerenza con l'idea alla base del presente lavoro di ricerca, si fonda sulla «radicale convinzione che il lavoro agile possa agire sul benessere dei lavoratori in una prospettiva molto più ampia della semplice conciliazione vita-

⁽⁴⁹²⁾ Per ciascun obiettivo, sono descritti gli indicatori associati. Rispetto all'obiettivo 2, tra le attività finalizzate al suo perseguimento c'è «Interventi formativi finalizzati all'acquisizione di competenze, con particolare riferimento a quelle digitali, funzionali anche allo svolgimento dell'attività lavorativa a distanza e al programma di sviluppo del lavoro agile (come da specifica sottosezione del PIAO)». Tali obiettivi sono poi collegati alle azioni positive. Cfr. PIAO Umbria CR, p. 8 ss.

⁽⁴⁹³⁾ Peraltro, in questo contesto, ogni strategia è collegata a indicatori di impatto, ove possibile con riferimento agli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) di ISTAT e CNEL.

⁽⁴⁹⁴⁾ Questa strategia è ricollegata al dominio di benessere BES «lavoro e conciliazione dei tempi di vita». Cfr. PIAO Veneto CR, p. 11 ss.

⁽⁴⁹⁵⁾ In questo caso, l'indicatore è legato alla percentuale di risposte fornite nella *survey* annuale sulla soddisfazione del personale.

⁽⁴⁹⁶⁾ Tra le altre finalità, si segnalano: superare il telelavoro a favore del lavoro agile organizzato per *team* che ricalcano l'organizzazione del lavoro; valorizzare le competenze delle persone e migliorare il loro benessere organizzativo, anche attraverso la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro; riprogettare gli spazi di lavoro per migliorare il benessere organizzativo e ridurre i costi di funzionamento.

lavoro». A questo scopo, l'amministrazione regionale ha intrapreso un percorso finalizzato all'incremento del benessere organizzativo su più dimensioni, volte al contempo a migliorare i servizi e le pratiche organizzative esistenti e a progettarne di nuovi, in linea con i bisogni delle persone.

Un primo tassello importante in questa direzione è rappresentato dall'introduzione – antecedente alla direttiva sul lavoro agile del 29 dicembre 2023 del Ministro della Funzione pubblica ⁽⁴⁹⁷⁾ – di una disciplina regionale di «smart working protetto», volta a sostenere le esigenze specifiche dei lavoratori legate a particolari condizioni (permanenti o temporanee) di fragilità. La misura opera su due fronti: la flessibilità oraria – con la possibilità di indicare una o più fasce di disconnessione e di variarle a seconda delle esigenze di conciliazione – e l'ampliamento delle giornate in modalità agile fino all'80% o al 100%, in presenza delle ipotesi individuate nella disciplina ⁽⁴⁹⁸⁾.

A questo primo pilastro, si aggiungono poi le Linee guida per la diversità e l'inclusione, volte a «superare l'aspetto meramente adempimentale legato alla gestione delle diverse abilità sui luoghi di lavoro» ed avviare azioni concrete per l'integrazione e la parità di genere. In questo contesto, anche in virtù dei bisogni emersi con il *turn over* del personale degli ultimi anni, sono stati avviati nel 2024 percorsi di riprogettazione dei servizi offerti dall'amministrazione ai dipendenti (*welfare* aziendale, la mobilità eco-sostenibile, i servizi *family care*, ecc.), per renderli più coerenti con le esigenze individuali di ogni collaboratore ⁽⁴⁹⁹⁾.

In maniera trasversale a queste leve, l'ente si serve, poi, di un approccio *data driven* – come tale basato sui dati resi disponibili dai sistemi informativi e dalle applicazioni via via sviluppate dall'ente –, per osservare le dinamiche organizzative, così da monitorare gli strumenti e ricavare dati su cui costruire opportune azioni di miglioramento ⁽⁵⁰⁰⁾.

⁽⁴⁹⁷⁾ Si rinvia, in proposito, alle considerazioni sviluppate nel Capitolo III, § 2 ed alle relative note a piè di pagina.

⁽⁴⁹⁸⁾ Tra le ipotesi menzionate, si annoverano le ipotesi di titolarità di permessi ai sensi della l. n. 104/1992 per sé o per i familiari; genitori con figli minori di 14 anni, future mamme, dipendenti in possesso certificato medico rilasciato dagli organi medico-legali competenti che attesta una condizione di rischio per immunodepressione, patologie oncologiche, terapie salvavita; possesso di una certificazione rilasciata dal medico competente con una prescrizione per lavorare esclusivamente a distanza; necessità di cura o assistenza temporanea per sé o per un familiare, in possesso di un certificato medico che attesti anche la durata dell'evento.

⁽⁴⁹⁹⁾ Le analisi condotte hanno evidenziato, infatti, che «Le necessità possono variare notevolmente e includere, ad esempio, il sostegno alla specializzazione professionale, l'assistenza nella gestione della genitorialità, o il supporto per la cura di genitori anziani». Cfr. PIAO Emilia Romagna Giunta, p. 264 ss.

⁽⁵⁰⁰⁾ Nel caso del lavoro agile, i dati a disposizione hanno consentito, tra l'altro, di guidare le decisioni di razionalizzazione degli spazi di lavoro regionali e monitorare il bisogno di spazi di *coworking* (*infra*). Da ultimo, la Regione ha aderito all'Osservatorio Smart Working, curato dal

3. Le misure organizzative

Esplorate le interconnessioni tra lavoro agile e benessere all'interno della programmazione strategica regionale, è possibile, a questo punto, passare al secondo interrogativo. Posto che, come osservato, le condizioni abilitanti del lavoro agile rappresentano i fattori in grado di orientare tale strumento verso il perseguimento del benessere organizzativo (*supra* § 1.1), si rende necessario analizzare, anche rispetto alle indicazioni provenienti dal quadro normativo, lo spazio che le amministrazioni attribuiscono a queste dimensioni nell'attuazione e nello sviluppo della modalità flessibile.

È opportuno soffermarsi, pertanto, sul primo gruppo di condizioni abilitanti del lavoro agile – come anticipato, essenziali anche per la sua implementazione in ottica di miglioramento del benessere organizzativo –, rappresentato dalle misure relative all'organizzazione del lavoro.

In proposito, costituisce un dato pressoché pacifico la generale connessione sussistente, nel rapporto di lavoro, tra lo svolgimento della prestazione lavorativa e l'assetto organizzativo in cui la stessa si inserisce. Tale collegamento emerge con evidenza maggiore nella modalità flessibile in esame ⁽⁵⁰¹⁾, in cui l'organizzazione, oltre ad assumere carattere preliminare rispetto al ricorso al lavoro agile, rappresenta al contempo uno dei fattori per la sua positiva implementazione in una data realtà.

In questa consapevolezza, come anticipato, le Linee guida della Funzione pubblica sul POLA del 9 dicembre 2020 associano le condizioni abilitanti a determinate dimensioni di “salute” dell'amministrazione, a partire dalla cd. salute organizzativa. La prima indicazione fornita agli enti è di realizzare una mappatura dei processi e delle attività, anche al fine di individuare quelle che non possono essere svolte secondo le modalità di lavoro agile (*infra*). In questa operazione, si suggerisce di osservare anche l'organizzazione reale del lavoro e «le modalità che si stabiliscono all'interno dei gruppi e le subculture» ⁽⁵⁰²⁾. Particolare attenzione andrebbe rivolta,

Politecnico di Milano, entrando nel tavolo di lavoro dedicato alle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito di questa partecipazione, intende sviluppare l'indagine annuale destinata ai lavoratori regionali, per analizzare i propri dati in forma pseudonimizzata e – anche grazie alla possibilità di osservare quelli raccolti presso le altre amministrazioni aderenti al tavolo – ottenere elementi di *benchmarking* settoriale.

⁽⁵⁰¹⁾ Sul punto, A. BOSCATI, *L'inquadramento giuridico del lavoro da remoto tra potere direttivo e autonomia della prestazione*, op. cit., p. 59 sottolinea come tale connessione emerga con particolare evidenza rispetto all'individuazione delle attività che possono essere svolte in modalità agile.

⁽⁵⁰²⁾ Le Linee guida richiamano, ad esempio, le consuetudini, gli orari e i ritmi di lavoro e la presenza di gruppi informali.

sempre secondo le linee guida, all'analisi del benessere organizzativo, per comprendere l'impatto che l'introduzione della modalità agile può avere sulle dinamiche relazionali (verticali e orizzontali) all'interno dell'amministrazione.

Inoltre, in virtù dell'alternanza, caratterizzante lo strumento, tra luoghi (interni ed esterni) di svolgimento della prestazione lavorativa, nonché della successiva riprogettazione delle postazioni di lavoro all'interno delle sedi delle amministrazioni che da questa può derivare, si suggerisce di verificare la possibilità di creare spazi di lavoro condivisi.

A tale dimensione di salute, sono poi associati esempi di indicatori ⁽⁵⁰³⁾, in concreto traducibili nelle misure che ciascun ente dovrebbe mettere a punto per creare la base organizzativa necessaria per l'attuazione e lo sviluppo del lavoro agile. Tra questi, si segnalano la presenza di un sistema di programmazione per obiettivi – che a loro volta possono essere organizzati su un piano annuale, infra-annuale, mensile – e/o per progetti (come tali soggetti ad un termine) o processi (al contrario, continuativi), la già richiamata attenzione al benessere organizzativo e la presenza di un coordinamento organizzativo, di un *help desk* informatico dedicato e del monitoraggio del lavoro agile.

Su queste premesse, nei paragrafi che seguono si analizzeranno le misure previste dalle amministrazioni regionali, dando conto, ove presenti, delle differenze – in termini di mancata/inesatta o ulteriore implementazione – rispetto al dettato normativo.

3.1. La mappatura dei processi e delle attività

La prima delle misure organizzative funzionali allo sviluppo del lavoro agile in ottica di benessere organizzativo è rappresentata dalla mappatura dei processi e delle attività.

Tale operazione, pur costituendo il presupposto organizzativo indefettibile per il ricorso allo strumento, non emerge espressamente né dal dato legislativo né dalla successiva disciplina ad opera della contrattazione collettiva ⁽⁵⁰⁴⁾.

L'attenzione verso il tema della "smartabilità" del(le attività di) lavoro, quale «concreta configurabilità di una determinata posizione di lavoro in modalità agile» ⁽⁵⁰⁵⁾ emerge – a livello legislativo e nel dibattito sull'istituto –, invero, solo con

⁽⁵⁰³⁾ Gli indicatori sono richiamati in una tabella attraverso il binomio presenza/assenza di ciascuna misura organizzativa.

⁽⁵⁰⁴⁾ Per una disamina delle discipline legale e contrattual-collettiva del lavoro agile, si rinvia al Capitolo III.

⁽⁵⁰⁵⁾ Cfr. P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, op. cit., p. 91.

l'avvento della pandemia e con il noto tentativo di traghettare le amministrazioni verso un utilizzo a regime dello strumento.

Con la modifica dell'art. 14, comma 1, l. n. 124/2015 e l'introduzione del POLA, ad opera dell'art. 263, comma 4-*bis*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella l. 17 luglio 2020, n. 77, infatti, le amministrazioni sono chiamate a individuare le modalità attuative e il programma di sviluppo dello strumento, prevedendo, «per le attività che possono essere svolte in modalità agile», che almeno il 60 % dei dipendenti possa avvalersene ⁽⁵⁰⁶⁾. A tale percentuale, come già osservato, è associata quella ulteriore di (possibile) accesso, fissata nel 30 % – questa volta, dei dipendenti (ove lo richiedano) e non delle attività smartabili – per le amministrazioni che non procedano alla predisposizione del POLA.

Tale previsione, a prescindere dalle modifiche intervenute a più riprese nel corso del tempo, ha il merito di aver acceso i riflettori su un presupposto già necessario della modalità, fino ad allora celato tra le righe delle indicazioni ministeriali ⁽⁵⁰⁷⁾.

A conferma di ciò, basti osservare che, contestualmente all'adozione del POLA, le indicazioni operative per la definizione delle modalità di attuazione del lavoro agile “ordinario” ⁽⁵⁰⁸⁾, raccomandano alle amministrazioni di «valutare attentamente, in sede di regolamento o atto organizzativo interno, l'opportunità di ampliare il novero delle attività a suo tempo individuate» in attuazione della direttiva n. 3/2017, che, pertanto, già prevedeva tale adempimento.

La ragione dell'indicazione risiede, come esplicitato in seguito, nella convinzione che, alla luce dell'esperienza maturata durante la pandemia e delle soluzioni organizzative e tecnologiche già sperimentate, le amministrazioni ritengano in tutto o in parte compatibili con la modalità agile attività in precedenza non ricomprese

⁽⁵⁰⁶⁾ Per un approfondimento sul POLA, si rinvia alle considerazioni sviluppate *supra* Capitolo III, § 4. Secondo P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, op. cit., p. 91, la smartabilità delle posizioni di lavoro «è da considerare oggi un presupposto di tale particolare forma di lavoro nelle pubbliche amministrazioni perché necessario riferimento delle relative percentuali».

⁽⁵⁰⁷⁾ *Contra*, L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico?*, op. cit. p. 8, secondo cui «la preliminare “mappatura” delle attività dell'amministrazione che possono essere svolte con questa modalità non era un presupposto dell'originario lavoro agile (cioè quello previsto dalla l. n. 124/2015 e disciplinato dalla l. n. 81/2017), concepito come una scelta riguardante soprattutto la singola posizione lavorativa e, in ogni caso, non un fenomeno così diffuso qual è ormai diventato». Aggiunge che «Perciò questa prioritaria valutazione di tipo organizzativo [...] è un tratto normativo imprescindibile del lavoro agile post-pandemico [...]» (p. 10).

⁽⁵⁰⁸⁾ Come chiarito nel Capitolo III, § 4.1, le Linee guida individuano quattro “contenuti minimi” del Piano Organizzativo del Lavoro Agile: I) livello di attuazione e di sviluppo del lavoro agile (*i.e.* base di partenza); II) modalità attuative; III) soggetti, processi e strumenti del lavoro agile e IV) programma di sviluppo.

negli atti organizzativi già adottati, la cui revisione si rende, pertanto, prioritaria⁽⁵⁰⁹⁾.

È vero che, nella sua versione originaria, l'art. 14, l. n. 124/2015, fissa una percentuale minima obbligatoria di ricorso alle modalità flessibili di lavoro nell'arco del triennio (10%), individuando, come base di calcolo, il personale che vi faccia richiesta e non la parte di questo che svolga attività compatibili con il lavoro agile. Peraltro, le linee guida del 2017 sottolineano come ciascuna amministrazione sia chiamata ad individuare – ove necessario, tramite apposito atto di ricognizione interna – le attività non compatibili con le modalità flessibili, tenendo sempre presente il predetto obiettivo quantitativo⁽⁵¹⁰⁾.

In particolare, nelle indicazioni operative per l'attivazione del progetto di lavoro agile, con una formulazione pressoché analoga a quella delle successive Linee guida sul POLA, si suggerisce di compiere un'analisi dell'amministrazione e una mappatura delle attività e dei processi, con indicazione di quelle non compatibili con la nuova modalità (*supra* Capitolo III, § 1.2).

Tale requisito organizzativo⁽⁵¹¹⁾, a ben vedere, in virtù della correlazione già evidenziata tra organizzazione – degli uffici e del lavoro – e svolgimento della prestazione lavorativa, non può dirsi neanche un tratto caratteristico del solo lavoro agile.

Volgendo lo sguardo alle esperienze passate e, in particolare, a quella del telelavoro, si osserva, infatti, come, già con l'art. 9, comma 7, d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, poi richiamato dalle stesse Linee guida del 2017, sia previsto l'obbligo per le amministrazioni, di pubblicare nel proprio sito web, entro il 31 marzo di ogni anno, «lo stato di attuazione del “piano per l'utilizzo del telelavoro” nella propria organizzazione», volto ad identificare, tra l'altro, «le modalità di realizzazione e le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro»⁽⁵¹²⁾. Tale ultima operazione, che non può prescindere,

⁽⁵⁰⁹⁾ Così le Linee guida sul POLA del dicembre 2020, p. 9, che evidenziano come debbano essere, inoltre, definiti i contenuti minimi dell'accordo individuale *ex art.* 19, l. 22 maggio 2017, n. 81, cui aderiranno i dipendenti interessati.

⁽⁵¹⁰⁾ Cfr. Linee guida nella direttiva n. 3/2017, p. 5.

⁽⁵¹¹⁾ . L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, op. cit., pp. 217-218 parla, in proposito, di «concreto presupposto organizzativo, cioè la possibilità di svolgere la specifica prestazione a distanza», per cui si rende necessario uno «screening di compatibilità» con le attività svolte dal lavoratore prima dell'attivazione della modalità agile.

⁽⁵¹²⁾ La norma aggiunge che la mancata pubblicazione del documento rileva ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili. In proposito, A. ZILLI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione “4.0”*, op. cit., p. 367 coglie nella previsione un tentativo di risposta alla «diffusione modestissima» che il telelavoro aveva registrato nella Pubblica Amministrazione, evidenziando, altresì, come si chieda «di identificare nel “piano” le attività per cui non sia possibile attuare il telelavoro e non, al contrario, le attività telelavorabili». Il tema è poi

com'è ovvio, dal contestuale accertamento delle attività che, al contrario, si prestino ad essere svolte a distanza, conferma la centralità già risalente del presupposto organizzativo.

Quanto ai soggetti coinvolti nella mappatura, occorre tener conto del quadro regolativo dell'istituto e, in particolare, delle indicazioni offerte dalla contrattazione collettiva (*supra* Capitolo III, § 3.1.2). Sul piano oggettivo, infatti, all'amministrazione, in linea con le prerogative di cui è titolare in materia organizzativa, spetta l'individuazione delle attività che possono essere effettuate in lavoro agile ⁽⁵¹³⁾, fermo il necessario ricorso agli strumenti di partecipazione sindacale previsti dal contratto.

Con riferimento al Comparto Funzioni Locali 2019-2021, cui appartengono (quasi tutte ⁽⁵¹⁴⁾) le amministrazioni oggetto della presente indagine, l'art. 5, comma 3, lett. l), prevede l'attivazione del confronto per la definizione dei criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto, dei criteri di priorità per l'accesso ai due istituti e, per ciò che qui rileva, dei criteri generali per l'individuazione dei processi e delle attività di lavoro.

Su queste basi, la mappatura delle attività smartabili presuppone, poi, la necessaria partecipazione dei dirigenti, cui, in ogni caso, è riconosciuta un'autonomia residuale nell'individuazione delle attività che, all'occorrenza, possono essere svolte in lavoro agile ⁽⁵¹⁵⁾.

Rispetto alle concrete modalità per procedere a tale operazione, le più recenti indicazioni ministeriali aggiungono un elemento ulteriore a quanto suggerito nel 2017. Si precisa, infatti, che le attività lavorative possono essere distinte in funzione del tipo di prestazione e di interazione richieste ⁽⁵¹⁶⁾, nonché in ragione dello spazio fisico più idoneo a svolgerle, con conseguente pesatura, in tal caso, del grado di mobilità delle stesse, al fine di assicurarne il corretto svolgimento.

Oltre a questa, non si ravvisano ulteriori indicazioni operative per cui, come si vedrà nei paragrafi che seguono, le soluzioni adottate dalle amministrazioni risultano

ripreso in A. ZILLI, *Organizzazione e lavoro (agile) nella pubblica amministrazione*, op. cit., pp. 150-151.

⁽⁵¹³⁾ Con espressa esclusione, peraltro, dei lavori in turno, nonché di quelli che richiedono l'utilizzo costante di strumentazioni non remotizzabili.

⁽⁵¹⁴⁾ Sono escluse, come anticipato, le Regioni a Statuto speciale, come tali riconducibili ad un comparto autonomo.

⁽⁵¹⁵⁾ Tanto emerge sia dalle Linee guida del 2017, che da quelle del 2020. P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, op. cit., p. 91, sottolinea che la valutazione circa la smartabilità delle posizioni di lavoro «richiede quindi una piena consapevolezza organizzativa da parte del dirigente, al quale la relativa decisione è rimessa».

⁽⁵¹⁶⁾ Tra queste, a titolo esemplificativo, vengono indicate «attività intellettuali fondate sulla concentrazione o sull'elaborazione di proposte, di tipo comunicativo o collaborativo». Cfr. Linee guida 2020, p. 14.

piuttosto eterogenee. Per facilitare la disamina delle risultanze emerse dai documenti di programmazione, si è proceduto, pertanto, ad enucleare alcune categorie di sintesi, a partire dal binomio presenza/assenza di una mappatura, così da osservare, in chiave sistemica, come le Regioni abbiano provveduto a tale indispensabile presupposto organizzativo e valorizzare, rispetto alla prima fattispecie, le differenze tra enti e le ipotesi più significative.

3.1.1. Le risultanze dell'analisi nelle amministrazioni regionali. L'assenza di una mappatura

Un primo dato che emerge dall'analisi dei PIAO delle amministrazioni regionali, è dato dall'assenza di una mappatura dei processi e delle attività. Nonostante la richiamata indicazione ministeriale in tal senso, infatti, diverse Regioni non sembrano aver provveduto all'individuazione delle attività (in)compatibili con la modalità agile.

In alcuni casi, in particolare, tale mancanza si associa alla generale assenza di previsioni sia relative ai fattori abilitanti del lavoro agile – e, dunque, per quanto concerne le misure di tipo organizzativo, anche di una mappatura dei processi e delle attività – sia al suo programma di sviluppo. È il caso, ad esempio del Piano Integrato della Giunta Regionale della Basilicata, così come della Giunta della Valle d'Aosta e di quella del Friuli Venezia Giulia. Rispetto a quest'ultima, in particolare, nel documento si manifesta l'intenzione di potenziare il lavoro a distanza quale strumento alternativo al lavoro in presenza – peraltro nella sola forma del telelavoro – (⁵¹⁷), ma senza offrire indicazioni rispetto ai campi indicati. In altre ipotesi, come nel PIAO del Consiglio Regionale della Lombardia o in quello della Regione Sicilia (⁵¹⁸), ci si limita a riportare la descrizione della disciplina multilivello del lavoro agile e da remoto (⁵¹⁹) – nel primo documento, anche mediante collegamenti esterni ai regolamenti regionali – senza dare conto dei fattori abilitanti e dei programmi di sviluppo di tali strumenti.

A questa condizione, si ritiene possa equipararsi anche quella delle amministrazioni, come la Giunta della Regione Campania, in cui, sotto la voce «Misure organizzative», nel paragrafo dedicato alle condizionalità del lavoro agile ed ai relativi fattori abilitanti, è ricostruita la sola disciplina interna dell'istituto (⁵²⁰).

(⁵¹⁷) Cfr. PIAO Friuli Venezia Giulia Giunta, p. 179.

(⁵¹⁸) Unico per Giunta e Consiglio Regionale.

(⁵¹⁹) In entrambi i casi sono esplicitate la disciplina nazionale e quella regionale. Per la Sicilia, in particolare, viene richiamata la disciplina contenuta nel contratto collettivo regionale (CCRL).

(⁵²⁰) Così PIAO Campania Giunta, p. 141 ss.

3.1.2. L'individuazione delle attività “smartabili” a livello di singola struttura o unità organizzativa

In altre ipotesi, pur in assenza di una mappatura strutturata e integrata dei processi e delle attività (*infra*), alcune amministrazioni procedono comunque all'individuazione delle posizioni di lavoro compatibili con la modalità agile attraverso altri strumenti. In generale, in diverse Regioni, la selezione avviene non a livello centrale ma di singola struttura o unità organizzativa.

In alcuni casi, questo si traduce nella ricognizione delle attività compatibili e nella successiva predisposizione di un elenco, passibile di modifiche in base alle esigenze organizzative e inserito nello stesso PIAO. È ciò che accade, ad esempio, nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile del Consiglio Regionale dell'Umbria, in cui si precisa che la stessa ricognizione può essere integrata e/o modificata periodicamente su richiesta dei dirigenti ⁽⁵²¹⁾, nonché di quella del Consiglio Regionale delle Marche. In quest'ultimo caso, pur in assenza di una chiara definizione delle condizioni abilitanti, tra le modalità attuative del lavoro agile, nel fornire l'elenco di quelle compatibili, si richiama la necessità di una parziale “delocalizzabilità” della prestazione ⁽⁵²²⁾.

Nel PIAO della Giunta dell'Abruzzo, pur in assenza di riferimenti alle condizioni abilitanti del lavoro agile, sotto la voce relativa alla mappatura dei processi e delle attività, si afferma che «In tutte le strutture si è provveduto ad individuare ed elencare negli accordi sottoscritti le attività e i processi oggetto di smart working» ⁽⁵²³⁾.

In parte affine a quelli appena rappresentati, è il modello della Giunta Regionale del Lazio, in cui «le linee di attività “smartizzabili”» sono individuate da ciascuna struttura regionale con apposito atto di organizzazione, i cui estremi sono richiamati nell'apposita sottosezione del documento programmatico ⁽⁵²⁴⁾.

Il Consiglio Regionale del Piemonte, invece, accenna alla “mappatura” delle attività che possono essere rese in modalità agile, predisposta da ciascun responsabile di struttura, secondo i criteri approvati con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, previo confronto con le organizzazioni sindacali. Anche questa ricognizione è aggiornata periodicamente e in base alle esigenze organizzative delle strutture.

Meno chiaro è, ad esempio, il PIAO della Giunta della Liguria, in cui l'accesso allo “smart working” – di cui si parla sotto la voce «Lavoro a distanza» – è subordinato alla condizione che l'attività svolta dai dipendenti sia considerata smartabile dai

⁽⁵²¹⁾ Cfr. PIAO Umbria CR, pp. 57-58.

⁽⁵²²⁾ Cfr. PIAO Marche CR, p. 72.

⁽⁵²³⁾ Si veda PIAO Abruzzo Giunta, p. 180.

⁽⁵²⁴⁾ Cfr. PIAO Lazio Giunta, p. 100.

dirigenti responsabili, senza ulteriori indicazioni sulle modalità con cui tale selezione avvenga ⁽⁵²⁵⁾.

3.1.3. La mappatura integrata delle attività e dei processi. Alcune esperienze regionali significative

Un altro gruppo oggetto di interesse nell'analisi è rappresentato dalle amministrazioni regionali che optano per la predisposizione di una mappatura a livello centrale, ove possibile, integrata con le altre leve di gestione e pianificazione dell'ente (*infra*). Rispetto al panorama osservato, peraltro, è possibile articolare ulteriormente questa categoria ideale in due sottoinsiemi: il primo, rappresentato dalle Regioni che danno conto dell'esistenza di una mappatura generale senza fornirne, peraltro, una descrizione (o allegarla al documento programmatico); il secondo, costituito dalle amministrazioni che esplicitano le modalità ed i risultati di tale ricognizione.

Appartengono al primo gruppo, ad esempio, il PIAO del Consiglio Regionale della Liguria, che, nella sottosezione di riferimento, descrive gli esiti della mappatura delle attività smartabili, corredati delle più recenti percentuali di accesso alla modalità e del personale preposto ad attività che non possono essere rese da remoto, senza tuttavia mostrare l'analisi condotta. Allo stesso modo procede il Consiglio Regionale della Campania, in cui, fermo il riferimento alla mappatura svolta, si precisa che il lavoro agile «può avere ad oggetto sia le attività ordinariamente svolte in presenza dal dipendente, sia attività progettuali specificamente individuate» ⁽⁵²⁶⁾. Anche la Giunta del Piemonte e la Regione Toscana ⁽⁵²⁷⁾ dichiarano di aver proceduto alla mappatura – nel primo caso redigendone una unica per gli adempimenti relativi alla trasparenza ⁽⁵²⁸⁾ e per il lavoro a distanza – che risulta ora in via di progressiva implementazione ⁽⁵²⁹⁾.

Il Consiglio Regionale del Veneto rimanda alla mappatura dei processi del proprio sistema integrato di gestione (SIG) – di cui peraltro non sono evidenziati gli esiti, né offerti altri dettagli – in base alla quale, per tutte le strutture, sono definite,

⁽⁵²⁵⁾ Cfr. PIAO Liguria Giunta, p. 159.

⁽⁵²⁶⁾ Si veda PIAO Campania CR, p. 50.

⁽⁵²⁷⁾ Con un PIAO unico per Giunta e Consiglio Regionale.

⁽⁵²⁸⁾ Nell'ambito della definizione della strategia di prevenzione della corruzione, un aspetto centrale dell'analisi del contesto interno è rappresentato dalla mappatura dei processi, consistente nella individuazione e nell'analisi delle attività e dell'organizzazione, sul piano dell'esposizione ai rischi corruttivi.

⁽⁵²⁹⁾ Nella Regione Toscana, in particolare, è stata effettuata una prima mappatura, poi aggiornata, a più riprese, nel 2023 e nel 2024.

«secondo criteri omogenei», le attività che possono essere svolte in modalità agile ⁽⁵³⁰⁾.

A questo primo gruppo di amministrazioni, si affiancano, come anticipato, le Regioni che, oltre a richiamare lo svolgimento della ricognizione in esame, ne descrivono anche le modalità o allegano il relativo documento. È il caso, ad esempio, del Consiglio Regionale dell'Abruzzo, la cui sottosezione di Organizzazione del lavoro agile – peraltro, ancora rubricata POLA e articolata nelle quattro componenti allora richieste dalle Linee guida (*supra*) –, precisa che sono ammessi al lavoro agile i dipendenti di cui alle attività compatibili in base alla mappatura allegata ⁽⁵³¹⁾. Quest'ultima, tuttavia, pur recando indicazione dei processi e delle attività, non sembra offrire un'analisi integrata rispetto al tema del lavoro agile, non esplicitando, ad esempio, se una data attività sia o meno compatibile con la modalità in questione.

In questo gruppo ideale, è possibile osservare, peraltro, alcune esperienze interessanti, che permettono di comprendere come le amministrazioni abbiano proceduto alla mappatura e come questa possa essere progressivamente implementata nel corso del tempo.

Il Consiglio Regionale del Lazio, ad esempio, ha avviato la mappatura a partire dal 2020, arrivando oggi ad individuare 45 macro-processi – a loro volta articolati in processi e questi ultimi in fasi e attività –, distinti, a seconda del “valore” prodotto e della prevalente direzione esterna e/o interna degli stessi, in: 1) macro-processi strumentali e di supporto; 2) di pianificazione, programmazione e controllo; 3) di attuazione delle finalità istituzionali.

In questo contesto, il processo viene definito come «un insieme di attività/fasi ripetitive, sequenziali e condivise da chi le attua (variabili in base ai modelli organizzativi dell'Ente e ad altri fattori quali la complessità dei processi decisionali e i regolamenti interni) che, attraverso l'utilizzo di risorse umane e strumentali [...], sono preordinate a creare un prodotto destinato agli uffici interni della PA o alla sua utenza esterna» ⁽⁵³²⁾.

Accanto alla descrizione di questa mappatura, unica per tutta l'azione di pianificazione dell'ente e, per questo, inserita all'interno della prima Sezione del PIAO, dedicata alla Scheda anagrafica dell'amministrazione, viene allegato un

⁽⁵³⁰⁾ Cfr. PIAO Veneto CR, p. 60.

⁽⁵³¹⁾ Si veda PIAO Abruzzo CR, p. 395.

⁽⁵³²⁾ Cfr. PIAO Lazio CR, p. 25. I processi differiscono, pertanto, dai procedimenti amministrativi, da intendersi come «una pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati (secondo una logica di filiera/catena) allo stesso fine, ossia all'emanazione di un provvedimento finale o comunque di una determinazione volitiva con cui la PA manifesta la propria volontà». Si comprende, pertanto, come, nell'ambito di uno stesso processo, sia possibile individuare anche più procedimenti amministrativi.

quadro riepilogativo dei processi con il relativo livello di digitalizzazione (⁵³³). Qui trovano specificazione anche le attività che al loro interno risultano totalmente o parzialmente eseguibili in lavoro agile.

Anche il Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, nel riferirsi alle attività compatibili con il lavoro agile, descrive la mappatura dei processi esistente, completata per la prima volta nel 2021 e soggetta ad aggiornamento periodico. Per ogni struttura, sono elencati i processi e le relative attività, con indicazione anche del grado di digitalizzazione delle procedure, la rilevazione delle eventuali criticità incontrate e la previsione di possibili soluzioni per superarle. Questo ha consentito, in tempi più recenti, di migliorare la mappatura, intervenendo su alcune delle criticità rilevate e individuando soluzioni operative per ampliare il novero delle attività compatibili con la modalità di lavoro agile.

Un'altra esperienza degna di nota nel contesto generale è quella del Consiglio Regionale della Puglia, alla cui mappatura dei processi e delle attività, peraltro, è stato possibile partecipare attivamente durante il periodo di studio e ricerca già richiamato (su cui *supra* § 1.3). Si tratta di un percorso avviato nel 2021, contestualmente alla redazione del POLA (⁵³⁴), e via via implementato.

A partire dalle proposte maturate in seno agli Organismi paritetici per l'innovazione (OPI) per il personale del Comparto e con qualifica dirigenziale – relative ai criteri generali per l'individuazione dei processi e delle attività di lavoro che possono essere eseguiti in modalità agile e da remoto –, nonché dalle risultanze delle sessioni di confronto con le organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. l) del CCNL (*supra* § 3.1), si è proceduto alla mappatura dei processi organizzativi delle strutture amministrative.

In particolare, ad ogni struttura è stato chiesto di definire per ogni macro-processo organizzativo, le attività e le fasi (almeno due) in cui lo stesso si articola, nonché i relativi tempi esecuzione e la (in)compatibilità (totale o parziale) con la modalità agile, avuto riguardo anche al grado di digitalizzazione delle relative procedure (⁵³⁵). Rispetto a quelle del tutto o in parte incompatibili, è stato chiesto, altresì, di esplicitare le principali criticità organizzative riscontrate e, ove possibile, le soluzioni praticabili (già avviate o da programmare).

Tale operazione è risultata funzionale ad una duplice esigenza: verificare più agevolmente, in vista dell'applicazione del nuovo regolamento del lavoro agile, «la

(⁵³³) Si tratta dell'Allegato C del PIAO, p. 514 ss.

(⁵³⁴) La prima mappatura, effettuata in quella circostanza, era stata poi rivista e razionalizzata a partire dai processi individuati per la valutazione del rischio corruttivo, nell'ambito del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza della Regione 2023-2025.

(⁵³⁵) La stessa operazione è stata condotta dalle strutture con riferimento al lavoro da remoto, al fine di raccogliere elementi di analisi utili alla predisposizione della relativa disciplina interna, in ossequio alle previsioni di cui agli artt. 68 ss. del CCNL.

ricorrenza in concreto degli elementi distintivi e delle condizioni di compatibilità delle singole attività»⁽⁵³⁶⁾, svolte dalle strutture del Consiglio Regionale, con tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa; in secondo luogo, definire, grazie alle criticità organizzative e tecnico operative segnalate, il punto di partenza per l'implementazione dinamica dello strumento, nella prospettiva di un potenziamento ed un efficientamento continui dei processi organizzativi e di lavoro delle strutture del Consiglio, di pari passo con le evoluzioni organizzativo-gestionali e tecnologiche della Pubblica Amministrazione.

Le risultanze emerse sono sistematizzate in alcune tabelle di sintesi, recanti, tra l'altro, i dati sulle principali attività incompatibili con la modalità agile, quelle parzialmente compatibili ed i numeri sulla diffusione del lavoro agile all'interno degli uffici.

La mappatura è stata monitorata e implementata, nel corso del 2024, «con ulteriori elementi di descrizione, secondo una logica di progressivo e graduale approfondimento». All'analisi già svolta – ferma la necessità di indicare la compatibilità, anche alla luce delle evoluzioni intervenute, con la modalità agile –, sono state aggiunte fasi e/o operazioni intermedie e attività dotate, rispetto al processo, di una propria autonomia, completezza e di un destinatario chiaro.

Tale operazione, oltre alle finalità iniziali già richiamate, è volta all'aggiornamento e all'implementazione «dei flussi di lavoro dell'amministrazione e delle modalità organizzative e operative di svolgimento degli stessi». In questa prospettiva, anche rispetto al 2025, sarà implementata l'analisi dei processi compatibili con il lavoro agile, con il duplice obiettivo di presidiare i mutamenti nello svolgimento delle attività istituzionali ed ottenere una panoramica su come i processi si siano modificati grazie al lavoro a distanza, in termini organizzativi e tecnologici.

3.2. Le altre leve di salute organizzativa individuate dalle amministrazioni tra disciplina interna e revisione dei modelli organizzativi

Rispetto alle altre misure organizzative indicate dalle Linee guida – rappresentate, come osservato, dal coordinamento organizzativo, dall'*help desk* informatico, dal sistema di programmazione per obiettivi/progetti/processi, dal monitoraggio del lavoro agile e dalla creazione di spazi di lavoro condivisi –, non sono molte le indicazioni offerte dalle amministrazioni regionali.

In primo luogo, infatti, come anticipato, diversi enti non inseriscono, almeno nei documenti di programmazione dell'annualità in esame, le condizioni abilitanti per il lavoro agile e, di conseguenza, non danno conto, in linea con il modello suggerito, della presenza o assenza delle relative misure.

⁽⁵³⁶⁾ Cfr. PIAO Puglia CR, p. 156 ss. (pdf).

Non può escludersi a priori, infatti, che, a diversi anni dall'avvio della prima programmazione sul lavoro agile con il POLA, le amministrazioni che abbiano raggiunto le condizioni abilitanti suggerite, scelgano di non riportarle negli strumenti di pianificazione delle annualità successive, dandole ormai per acquisite. Peraltro, come si avrà modo di osservare, alcune delle esperienze regionali più virtuose, come tali spesso caratterizzate dall'adozione di progetti di lavoro agile già prima dell'esperienza pandemica, continuano a dare conto degli strumenti presenti, per costruire, sulla loro implementazione continua, le prospettive di innovazione della modalità agile.

A prescindere dalle valutazioni operate nella stesura dei documenti programmatici, solo alcuni enti descrivono il proprio stato di salute organizzativa, a volte riproducendo la medesima tabella ministeriale riassuntiva degli strumenti, senza fornire informazioni ulteriori circa le singole misure.

È possibile, comunque, osservare alcuni profili di interesse nel quadro analizzato ed enucleare qualche elemento di peculiarità rispetto alle indicazioni ministeriali.

In generale, non emergono informazioni significative rispetto ai due strumenti del coordinamento organizzativo e dall'*help desk* informatico a supporto del lavoro agile. Solo alcune amministrazioni, come la Regione Lazio (PIAO della Giunta e del Consiglio Regionale), danno conto della relativa presenza, in ogni caso senza descrivere il funzionamento di tali strumenti.

Gli spunti principali emergono, invece, con riferimento al sistema di programmazione associato al lavoro agile, al monitoraggio e alla creazione di spazi di lavoro condivisi, che saranno, pertanto, oggetto di specifico approfondimento nei paragrafi seguenti.

Un elemento ulteriore di interesse generale è rappresentato dalla circostanza che diverse amministrazioni indichino, tra le misure di salute organizzativa, l'implementazione della disciplina interna del lavoro agile. È il caso, ad esempio, del PIAO della Giunta della Puglia, che, tra gli obiettivi per il 2025, indica l'introduzione della disciplina per il personale con qualifica dirigenziale, in attuazione del CCNL Area Funzioni Locali del 16 luglio 2024 e l'aggiornamento di quella applicabile ai dipendenti a seguito del rinnovo del prossimo CCNL di Comparto relativo al triennio 2022-2024⁽⁵³⁷⁾.

Analogamente, la Giunta Regionale del Veneto, inserisce, negli obiettivi di sviluppo 2025-2027, l'adeguamento ed il miglioramento della procedura *online* di attivazione del lavoro agile e la definizione della disciplina per il ricorso allo strumento da parte della dirigenza, fino a questo momento assente⁽⁵³⁸⁾.

Anche i PIAO della Regione Lazio (sia della Giunta che Consiglio Regionale) e del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta elencano le misure organizzative presenti

⁽⁵³⁷⁾ Cfr. PIAO Puglia Giunta, p. 84.

⁽⁵³⁸⁾ Si veda PIAO Veneto Giunta, p. 290.

al loro interno, affiancando a quelle ministeriali alcune relative all'aggiornamento della disciplina interna e all'implementazione degli strumenti per l'accesso all'istituto. I due documenti del Lazio, in particolare, inseriscono tra gli indicatori la presenza della disciplina e della relativa modulistica (quest'ultima, da predisporre in formato digitale per il Consiglio Regionale ⁽⁵³⁹⁾).

Il documento programmatico della Valle d'Aosta, invece, tra le misure organizzative presenti (cd. *baseline*), aggiunge i *forms online* contenenti la proposta di accordo e di progetto individuale di lavoro agile; tra quelle del programma di sviluppo, si segnala l'adozione di una nuova disciplina, elaborata all'esito di una ricerca-intervento per l'adeguamento del modello organizzativo dell'amministrazione regionale (cantiere di innovazione "Smart working e logistica"), attivata nell'ambito del progetto di *change management* affidato a Sda Bocconi ⁽⁵⁴⁰⁾.

Il progetto, descritto più nel dettaglio nel PIAO della Giunta, assume rilevanza perché fa luce sulla necessità, emersa anche grazie allo sviluppo del lavoro agile, di ripensare il modello di organizzazione dell'ente. Tale operazione fa leva, in particolare, su tre ambiti: il ridisegno dei ruoli organizzativi; l'innovazione dei principali processi di programmazione e gestione, legati, per espressa indicazione del documento, anche al benessere organizzativo, al lavoro agile e alla logistica; il ridisegno della struttura organizzativa. All'esito del progetto, sono state adottate le linee guida per un nuovo modello organizzativo "agile", di cui si prevede l'implementazione a partire dal 2025.

Il tema della riorganizzazione amministrativa, in funzione dei cambiamenti intervenuti nelle modalità di lavoro, emerge anche in altri enti. La Giunta della Regione Liguria, ad esempio, anche grazie all'utilizzo del lavoro agile, ha avviato da qualche anno un percorso di ridefinizione del proprio modello organizzativo ⁽⁵⁴¹⁾, che passa per la razionalizzazione dell'articolazione interna – attraverso la previsione di strutture dirigenziali con funzioni più chiare e ruoli più definiti –, l'adeguamento dinamico ad esigenze esterne, lo snellimento dei processi decisionali e lo sviluppo di logiche e spazi organizzativi, per incentivare la cooperazione e la responsabilizzazione del personale.

⁽⁵³⁹⁾ Così il PIAO Lazio CR, p. 113.

⁽⁵⁴⁰⁾ Con particolare riferimento all'istituto del lavoro agile, si afferma che il suddetto cantiere di innovazione "Smart working e logistica" ha svolto la necessaria disamina nel periodo da gennaio a maggio 2024, pervenendo alla redazione della proposta di una nuova disciplina del lavoro agile per l'Amministrazione regionale, che rovescia il paradigma, passando dal lavoro agile quale strumento, tra gli altri, di conciliazione tra la vita lavorativa e la vita privata dei dipendenti, al lavoro agile quale nuovo modello dell'organizzazione del lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni.

⁽⁵⁴¹⁾ Cfr. PIAO Liguria Giunta, p. 147 ss.

Questo percorso ha dato vita ad un «modello organizzativo agile»⁽⁵⁴²⁾, che integra e sviluppa l'organizzazione del lavoro a partire dalla centralità degli obiettivi e dei risultati, tema su cui risulta opportuno, pertanto, soffermarsi.

3.2.1. Il sistema di programmazione per obiettivi ed il monitoraggio del lavoro agile

Come anticipato, l'analisi dei documenti di programmazione regionale offre alcuni spunti rispetto alle due misure del sistema di programmazione per obiettivi e del monitoraggio del lavoro agile, tra di loro profondamente interconnesse.

Rispetto alla prima, fermo il formalismo legale di cui all'art. 18, comma 1, l. n. 81/2017, che, mediante l'utilizzo della particella «anche», relega l'organizzazione per «fasi, cicli ed obiettivi» ad un ruolo marginale, si è già avuta modo di osservare l'importanza che il ricorso a tale programmazione può assumere nel lavoro agile, specie nella prospettiva di valorizzare, attraverso tale modalità, la persona del lavoratore ed i risultati prodotti, in una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, consentendo così anche un miglioramento del benessere organizzativo.

Ciò posto, diverse amministrazioni danno atto della presenza di un sistema di programmazione tra gli strumenti organizzativi a disposizione, senza ulteriori indicazioni. Tra quelle che offrono altri dettagli, in primo luogo, si osserva che il riferimento è nella maggior parte dei casi agli obiettivi ed ai progetti, più che ai processi.

Il PIAO della Giunta del Lazio, ad esempio, affronta il tema già con riferimento al tipo di lavoro agile che intende consolidare all'interno dell'ente, evidenziando come questo sia «centrato sulla programmazione» e favorisca il monitoraggio degli obiettivi intermedi e l'eventuale riprogrammazione di attività, tempi e risorse per il raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi assegnati alle strutture. Tale modello, in ottica correttiva, consente anche di cogliere le inefficienze legate all'organizzazione, come la non corretta distribuzione dei carichi di lavoro tra i collaboratori e la non efficiente programmazione dei tempi delle attività rispetto alle risorse a disposizione.

Il PIAO della Giunta della Liguria, accanto alle misure organizzative predisposte per l'attuazione del lavoro agile, sottolinea come dal 2021 sia stato attivato uno strumento digitale di *collaboration* - come tale, come si vedrà, afferente alle misure di salute digitale dell'ente -, utile anche per la pianificazione del lavoro per obiettivi. Tale strumento supporta e abilita, infatti, una micro-programmazione settimanale e mensile delle attività, con assegnazione di obiettivi di breve e medio periodo

⁽⁵⁴²⁾ Oggetto di approfondimento all'interno dell'Appendice 12 del PIAO della Giunta della Liguria.

flessibili e dinamici, *feedback* continui e il monitoraggio degli obiettivi in tempo reale. Questo modello genera un impatto positivo, grazie al sistema di collaborazione, sulla chiarezza dei compiti assegnati, sulla condivisione di strategie e informazioni e, in definitiva, sulla valorizzazione dell'autonomia e dell'iniziativa dei singoli dipendenti ⁽⁵⁴³⁾.

Quanto alla "fonte" cui si demanda la programmazione del lavoro in modalità agile, spesso si precisa che l'individuazione degli obiettivi e delle attività è affidata all'accordo individuale o al regolamento interno di lavoro agile (cd. disciplinare).

Il PIAO della Giunta dell'Abruzzo, ad esempio, afferma che il disciplinare regola la programmazione delle attività e degli obiettivi, nonché il controllo e la valutazione relativi, precisando in proposito che «gli obiettivi della prestazione resa in modalità agile, le modalità e i tempi, coincidono con gli obiettivi ordinari assegnati annualmente alla /al dipendente» ⁽⁵⁴⁴⁾.

Nella programmazione della Giunta Regionale del Veneto, è l'accordo tra dirigente e prestatore agile ad individuare gli obiettivi e le attività da svolgere, così come gli indicatori per la verifica dei risultati, con la precisazione, rispetto ai primi, che, in ogni caso, gli obiettivi per il lavoro agile «integrano e completano» quelli «assegnati nell'ambito dell'annuale sistema di valutazione delle performance individuali» (*infra*) ⁽⁵⁴⁵⁾. Peraltro, l'esperienza ha fatto emergere la necessità di uniformare il sistema di assegnazione degli obiettivi, nonché di successiva misurazione e rendicontazione delle attività, per consentire un'effettiva verifica dei risultati. Pertanto, oltre ad iniziative formative specifiche per la dirigenza (*infra* § 5 ss.), nel 2024 è stata demandata ad ogni direttore responsabile, la definizione, mediante apposito *report*, delle modalità di rendicontazione delle attività durante le giornate in lavoro agile.

Anche nel Consiglio Regionale della Valle d'Aosta, che, come osservato (*supra* § 3.2), sta aggiornando la sua disciplina interna a seguito di un progetto di ricerca-intervento, si evidenzia la centralità del «progetto di lavoro agile», che deve indicare le attività affidate al dipendente. Si precisa, in proposito, peraltro, che lo stesso «non deve prevedere le sole attività straordinarie e progettuali, bensì soprattutto le attività amministrative ordinarie tipiche della pubblica amministrazione» ⁽⁵⁴⁶⁾. Al dirigente, in particolare, viene richiesto di definire «obiettivi quantitativi e qualitativi di produzione lavorativa, assegnabili a ciascuno con le modalità e la periodicità concordata (quotidiana, settimanale o mensile)».

Sempre ai dirigenti, sulla base di appositi e periodici «rapporti di feed back» da compiliarsi con periodicità concordata, è demandata la verifica dei risultati.

⁽⁵⁴³⁾ Cfr. PIAO Liguria Giunta, pp. 157-158.

⁽⁵⁴⁴⁾ Si veda PIAO Abruzzo Giunta, p. 173 ss.

⁽⁵⁴⁵⁾ Cfr. PIAO Veneto Giunta, p. 299 ss.

⁽⁵⁴⁶⁾ Cfr. PIAO Valle d'Aosta CR, p. 85.

La questione chiama in causa, com'è evidente, il tema del monitoraggio del lavoro agile, per il quale, in generale, le amministrazioni individuano lo strumento del *report* periodico. Il Consiglio Regionale della Puglia, ad esempio, «per sostenere un approccio organizzativo fondato sull'orientamento al risultato», ha aggiornato il *format* di modulistica contenente il report mensile delle attività svolte in modalità agile, con la previsione di un apposito spazio per la «puntuale indicazione degli obiettivi raggiunti» ⁽⁵⁴⁷⁾. La Giunta, invece, ha inserito la predisposizione di tale modello di *report* tra gli obiettivi di sviluppo della modalità per il 2025.

Alcune amministrazioni, come la Giunta ed il Consiglio Regionale della Campania, evidenziano un collegamento tra il monitoraggio effettuato dal dirigente e il sistema di misurazione e valutazione delle *performance* dell'ente, precisando come la prestazione in lavoro agile sia valutata sia in sede di verifica degli obiettivi di *performance* ⁽⁵⁴⁸⁾, che secondo le modalità concordate nell'accordo individuale e rappresentate dalla stesura di un apposito *report*.

Analogamente, il Consiglio Regionale dell'Abruzzo chiarisce che «L'attività svolta [in modalità agile] sarà oggetto di rendicontazione, monitoraggio e valutazione anche nell'ambito del ciclo della performance» ⁽⁵⁴⁹⁾.

Altri profili di interesse emergono con riferimento alla Regione Piemonte, in cui il sistema di monitoraggio del lavoro agile all'interno dell'ente è unico per Consiglio e Giunta, i quali redigono, comunque, due documenti di programmazione distinti. Anche in questo caso, il prestatore in modalità agile «è impegnato al conseguimento degli obiettivi e alle attività della scheda Piano di lavoro individuale e agli ulteriori obiettivi che possono essere assegnati nel corso dell'anno» ⁽⁵⁵⁰⁾. Posto che, per il lavoro in modalità agile, «il potere di controllo sulle attività rese dai dipendenti si esplica, di massima, attraverso la valutazione della prestazione e dei risultati ottenuti», al fine di agevolare tale verifica, si prevede che il dipendente sia tenuto alla rendicontazione dei risultati conseguiti e delle attività svolte, attraverso l'invio di apposito *report*, con cadenza definita da parte dei responsabili di settore e comunque non superiore a 15 giorni.

In particolare, già con la programmazione 2023-2025, si è prevista la definizione di un modello unico di rendicontazione per il personale in modalità agile. È stata, infatti, introdotta a partire dal 2023 una procedura informatica per il monitoraggio coordinato delle attività (MoniCA), dapprima oggetto di sperimentazione in alcuni settori e poi estesa alla totalità dei dipendenti della Regione, al fine di monitorare

⁽⁵⁴⁷⁾ Per un approfondimento sulle attività svolte durante il periodo di studio e ricerca presso il Consiglio Regionale della Puglia, si rinvia al paragrafo 1.3 e alle relative note a piè di pagina.

⁽⁵⁴⁸⁾ Cfr. PIAO Campania Giunta, p. 147.

⁽⁵⁴⁹⁾ Si veda PIAO Abruzzo CR, p. 395.

⁽⁵⁵⁰⁾ Cfr. PIAO Piemonte CR, p. 95.

le attività rese e le ricadute sull'organizzazione del lavoro, in termini di continuità e qualità dei servizi erogati.

3.2.2. La riprogettazione degli spazi ed il rafforzamento del lavoro in *team*

Una considerazione a parte merita il tema della riprogettazione degli spazi in funzione dello sviluppo del lavoro agile. In proposito, come anticipato, le più recenti Linee guida ministeriali, sulla scia, in realtà, di un impianto metodologico già delineato nel 2017 con l'introduzione dello strumento, suggeriscono di verificare la possibilità di creare spazi di lavoro condivisi, senza aggiungere ulteriori indicazioni. Alcune amministrazioni sviluppano tale previsione, offrendo spunti di analisi interessanti.

Il PIAO della Giunta Regionale del Lazio, ad esempio, indica tale opzione nella tabella di sintesi delle misure organizzative presenti al 2024 ⁽⁵⁵¹⁾, collocandola in un più ampio processo di innovazione – anche tecnologica – delle postazioni di lavoro (*infra*). Sulla stessa scia, si pone la programmazione della Giunta Regionale del Veneto, che sottolinea l'attenzione dell'ente verso il tema della razionalizzazione degli spazi, anche attraverso la promozione di misure organizzative e di aggiornamento tecnico-informatico delle postazioni per la gestione a distanza dell'azione amministrativa ⁽⁵⁵²⁾.

Il documento programmatico della Toscana – unico, come osservato, per la Giunta e per il Consiglio Regionale – prevede la progressiva attivazione di postazioni di *coworking* presso le sedi territoriali dell'amministrazione, nonché di aree di lavoro dislocate presso i capoluoghi di provincia e il capoluogo di Regione ⁽⁵⁵³⁾, sul presupposto che «Introdurre la possibilità di lavorare in luoghi diversi dall'ufficio consente anche di ridare valore all'interazione in presenza» ⁽⁵⁵⁴⁾. Tali postazioni di lavoro, collocate all'interno di immobili di proprietà regionale, sono dotate di una scrivania e di una seduta ergonomica oltre alla necessaria connettività, per rendere fruibili tali spazi in modalità agile attraverso un meccanismo di prenotazione. La misura è implementata senza ulteriori costi per l'amministrazione, dal momento che

⁽⁵⁵¹⁾ Cfr. PIAO Lazio Giunta, p. 94, che inserisce nella tabella la voce «Creazione di spazi di lavoro condivisi».

⁽⁵⁵²⁾ Determinanti sono stati, rispetto alla questione, gli esiti del progetto ministeriale Ve. LA, cui ha partecipato la Regione. Il tema sarà ripreso e sviluppato nel prosieguo, con riferimento alle misure digitali adottate per lo sviluppo del lavoro agile (*infra* § 4.2).

⁽⁵⁵³⁾ Il documento prevede che, a partire da gennaio 2025, siano rese disponibili nove postazioni dislocate rispettivamente nei capoluoghi di provincia di Grosseto e Massa e nel capoluogo regionale di Firenze, con l'aggiunta di tre postazioni di lavoro per gli altri capoluoghi di provincia entro il 2026.

⁽⁵⁵⁴⁾ Cfr. PIAO Toscana (unico), p. 215.

si basa sull'utilizzo e sulla razionalizzazione di spazi ed attrezzature già nella disponibilità dell'ente regionale ⁽⁵⁵⁵⁾.

In questa direzione sembrano muoversi anche le prospettive di implementazione della modalità in altre Regioni. La Giunta della Valle d'Aosta, ad esempio, rispetto al tema del lavoro agile, si pone l'obiettivo di «attivare una riflessione congiunta [...] che, a partire dalla sua attuale configurazione, esplori possibili e necessarie evoluzioni organizzative, strumentali e metodologiche, funzionali allo sviluppo dell'istituto e all'efficientamento logistico delle sedi di lavoro» ⁽⁵⁵⁶⁾.

Significativa, in questo contesto, è l'esperienza pluriennale dell'Emilia Romagna, che ha introdotto per la prima volta, a livello regionale, il lavoro agile nel 2019 e ha fatto del lavoro in *team* e della riprogettazione degli spazi due componenti fondamentali del relativo sviluppo.

Rispetto al primo, il PIAO della Giunta Regionale evidenzia come lo «smart working per team di lavoro» rappresenti già da qualche anno una peculiarità della disciplina interna ed un «perno dell'integrazione tra le diverse politiche dell'organizzazione regionale» ⁽⁵⁵⁷⁾. Il *team*, infatti, funge da leva per facilitare i cambiamenti dell'organizzazione del lavoro, consentendo, al contempo, di raggiungere gli obiettivi individuati e migliorare le *performance* dell'ente e la conciliazione tra vita privata e professionale, attraverso un diverso rapporto con gli spazi di lavoro.

In linea con questa convinzione, già nel 2023, con l'entrata in vigore del CCNL Funzioni Locali relativo al triennio 2019-2021, la disciplina del lavoro agile è stata aggiornata con gli obiettivi di «Superare il telelavoro a favore del lavoro agile organizzato per team che ricalcano l'organizzazione del lavoro», nonché di «Riprogettare gli spazi di lavoro per migliorare il benessere organizzativo e ridurre i costi di funzionamento».

Nel 2024, si è intervenuti con modifiche ulteriori, volte a razionalizzare l'articolazione dei predetti *team* nelle strutture organizzative regionali,

⁽⁵⁵⁵⁾ *Ivi*, p. 213 ss.

⁽⁵⁵⁶⁾ Cfr. PIAO Valle d'Aosta Giunta, p. 2.

⁽⁵⁵⁷⁾ Le altre due priorità sono: «2. definire e sviluppare gli strumenti e le competenze a supporto dell'organizzazione del lavoro ibrido con particolare riferimento al tema del task management e alla relativa articolazione nelle dimensioni del Settore, dell'Area e dei team smart; 3. integrare pienamente lo smart working nelle linee di sviluppo per il benessere, la diversità e l'inclusione, sia migliorando ed innovando i servizi e le pratiche organizzative esistenti sia progettando nuovi servizi e pratiche, identificando i nuovi bisogni delle persone e accompagnandone l'introduzione nell'organizzazione» (su cui *supra* § 2.3). Il lavoro in *team* è oggetto di implementazione tanto all'interno della Giunta quanto del Consiglio Regionale. Dato il particolare livello di sviluppo e di integrazione rispetto alla programmazione dell'ente, ci si soffermerà in questa sede sul modello della Giunta Regionale.

coerentemente con i cambiamenti intervenuti, e ad introdurre il *coworking* ⁽⁵⁵⁸⁾. Quest'ultimo, in particolare, è inteso come «lavoro territoriale in presenza presso spazi regionali dedicati», nella modalità della contabilizzazione oraria, presso sedi locali dell'amministrazione e, in prospettiva, di altre amministrazioni pubbliche, purché dotate di uno spazio di *coworking* prenotabile ed entro il limite di fruizione (cd. "plafond"), fissato dall'amministrazione a seguito di confronto con le organizzazioni sindacali.

Su questo scenario, di per sé già avanzato, per proseguire nella programmazione 2024-2026, la Regione individua quattro dimensioni di sviluppo del lavoro agile (organizzazione, formazione, tecnologie e spazi), a loro volta articolate in specifiche priorità. Tra queste, rispetto ai profili qui esplorati, si segnala quella di «proseguire nel percorso di consolidamento delle modalità di lavoro ibride», attraverso una rivisitazione ed una razionalizzazione gradualmente degli spazi di lavoro in tutte le sedi istituzionali, tali da consentire il pieno *desk sharing* e la creazione di spazi di *coworking* sul territorio.

In generale, la riprogettazione degli spazi è condotta in funzione dell'attività svolta (cd. "*activity based working*") e della minor presenza fisica determinata dallo *smart working*, consentendo una significativa rotazione delle postazioni di lavoro (pari all'80%) e l'avvio della loro condivisione.

In questo contesto, un ruolo centrale è rappresentato dall'applicazione "dAPPERtutto", a disposizione dei collaboratori regionali e dedicata alla gestione del lavoro ibrido ⁽⁵⁵⁹⁾: scrivanie, sale riunioni, postazioni destinate a particolari funzioni e spazi ristoro diventano strumenti prenotabili *online*.

Tale riprogettazione degli spazi, funzionale ad un nuovo e diverso modo di concepire il lavoro, genera, altresì, importanti conseguenze in termini di sostenibilità, ambientale ed economica.

Quanto alla prima, la creazione di spazi di *coworking* dislocati sul territorio (propri o in convenzione con altre amministrazioni), avvicinando le sedi di lavoro a quelle di residenza, sostiene la riduzione del pendolarismo (cd. *commuting*), cui già contribuisce di per sé il lavoro ibrido, potendo costituire, per il risparmio generato in termini di tempo, chilometri e CO2 prodotta, una buona pratica per valorizzare effetti sistemici positivi. A fine 2024, in questa prospettiva, nelle sedi riprogettate

⁽⁵⁵⁸⁾ Tra le finalità dell'aggiornamento nel 2024 c'era anche quella di semplificare la disciplina stessa e valorizzare gli aspetti di *netiquette* caratterizzanti, per favorirne una conoscenza efficace e diffusa nel personale regionale.

⁽⁵⁵⁹⁾ Secondo i dati forniti dalla Regione, nel 2024 quasi un migliaio di dipendenti ha usato l'applicazione dAPPERtutto per circa 22.000 prenotazioni di una postazione di lavoro e 3.000 prenotazioni di una sala riunioni nella propria sede, cui si aggiungono altre 4.000 prenotazioni in spazi regionali di *coworking* sul territorio. A questi numeri vanno sommate anche le 3.200 prenotazioni di postazioni regionali e le 400 prenotazioni di sale riunioni effettuate da collaboratori regionali, non dipendenti.

è stata avviata anche la sperimentazione di un sistema di climatizzazione intelligente e sostenibile, volto a riscaldare o raffreddare soltanto gli spazi prenotati tramite applicazione ⁽⁵⁶⁰⁾.

In secondo luogo, sul piano economico, il ridisegno degli spazi di lavoro diventa una leva di razionalizzazione del patrimonio immobiliare, contribuendo a ridurre in modo strutturale la spesa per gli spazi istituzionali. Coerente con questa visione risulta, invero, la predisposizione, nella medesima sottosezione dedicata al lavoro agile, di un piano di razionalizzazione degli spazi di lavoro.

La misura è frutto, in realtà, di un adempimento previsto dalla legge ⁽⁵⁶¹⁾ per la riduzione della spesa pubblica legata agli immobili e alla relativa manutenzione, anche in linea con l'evoluzione delle esigenze organizzative delle amministrazioni, ma si lega allo sviluppo della modalità agile, la quale risulta, così, funzionale alla sua attuazione. Come osservato, infatti, la diffusione di tale modello all'interno della Regione modifica l'uso degli spazi, determinando un sovradimensionamento degli uffici a disposizione, dal momento che consente di non prevedere più l'assegnazione di una postazione di lavoro a ciascun collaboratore e non utilizzabile da terzi, ma, al contrario, offre la possibilità di condividere gli spazi e le risorse (sale riunioni, aree ristoro, ecc.), così come di lavorare su diverse sedi attraverso il *coworking*.

Per ridurre lo spreco di spazio, gli spostamenti dei lavoratori, le emissioni prodotte ed i costi di gestione degli edifici (locazione, utenze, manutenzione) ⁽⁵⁶²⁾, dunque, il piano di razionalizzazione 2024-2026 ⁽⁵⁶³⁾ individua diverse azioni *in primis*

⁽⁵⁶⁰⁾ L'evoluzione degli spazi istituzionali di lavoro, sostenuta dall'applicazione d'APPERTutto e dalla disciplina del lavoro agile, mira a realizzare un cambiamento organizzativo progettato in funzione delle persone anche sotto il profilo tecnologico. A tal fine, si prevede che sistemi di *wayfinding* guidino le persone negli spazi riprogettati, in alcuni dei quali saranno sperimentati sistemi di controllo intelligente della climatizzazione e dell'aria, basati sulle prenotazioni effettive delle postazioni di lavoro.

⁽⁵⁶¹⁾ Il riferimento è al Piano Triennale di Razionalizzazione degli spazi, nato come adempimento normativo per il contenimento della spesa pubblica per le locazioni passive (art. 3, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012) e che rappresenta un documento programmatico indispensabile al rinnovo e/o all'accensione dei contratti d'affitto a fini istituzionali e supporta la programmazione economica di bilancio per il relativo capitolo di spesa.

⁽⁵⁶²⁾ Le stime di riduzione dei costi di *maintenance*, elaborate sulla base dei dati provenienti dal Controllo di Gestione aggiornati al 30.11.2023 relativi all'anno 2022, a regime dal 2027, dimostrano come le azioni indicate permetteranno sensibili risparmi strutturali ed una riduzione dei consumi di CO2.

⁽⁵⁶³⁾ Anche il Piano di Razionalizzazione 2024 – 2026 (di cui alla l.r. n. 1 del 30/01/2014 e ss.mm.ii.) si basa su un approccio *data driven* ed elegge quale principale soluzione di condivisione e monitoraggio dell'esecuzione la *dashboard* multidimensionale che sistematizza dati patrimoniali, logistici e derivanti dal controllo di gestione. Tra le misure, si segnalano anche la tendenziale eliminazione delle postazioni di lavoro fisse per i consulenti esterni e la riduzione degli spazi concessi in uso a terzi.

organizzative (anche alla luce della massiccia presenza del lavoro ibrido), tra cui spiccano proprio il *desk sharing* e l'uso degli spazi di *coworking*.

In virtù del primo, i lavoratori agili non disporranno più, pertanto, di postazioni individuali assegnate, ma le prenoteranno con l'applicazione dAPPERtutto nei luoghi e negli spazi correttamente destinati alla tipologia d'uso di volta in volta determinata dalle esigenze organizzative del lavoro (individuali e di *team*). Questo consentirà una riduzione complessiva delle postazioni (⁵⁶⁴) ed un uso più efficiente delle stesse, con successiva concentrazione delle strutture organizzative in un numero minore di sedi.

L'altra leva di azione consiste nella realizzazione di ulteriori aree di *coworking*, nel capoluogo e su tutto il territorio regionale (⁵⁶⁵) - anche mediante lo sviluppo di convenzioni con altre amministrazioni per mettere a disposizione in modo reciproco gli spazi (⁵⁶⁶) - e nell'uso sistematico dell'app dAPPERtutto per la prenotazione della postazione e di altri servizi.

Infine, si prevedono altre soluzioni organizzative per massimizzare lo sfruttamento degli spazi comuni e ridurre l'incidenza di consumi e spese da essi generati. A partire dalle sale riunioni, infatti, sarà regolata la condivisione di diverse tipologie di spazi, come le aree ristoro e i parcheggi interrati, sempre tramite il sistema di prenotazione descritto.

Il modello, in fase di progressivo consolidamento, rappresenta senz'altro una *best practice* in grado di «valorizzare le organizzazioni, le persone e i territori», attraverso un assetto organizzativo «a tutto tondo (gestione HR, rifunzionalizzazione degli immobili, *coworking* locale) per le funzioni locali della Regione», capace di fornire anche un notevole contributo alla sostenibilità ambientale.

4. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni: da fanalino di coda ad obiettivo strategico dell'azione pubblica

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è un percorso tortuoso, avviato nel nostro Paese da oltre vent'anni e tuttora in divenire, caratterizzato, nel tempo,

(⁵⁶⁴) La previsione è volta alla massimizzazione dell'utilizzo dello spazio (80 postazioni di lavoro ogni 100 dipendenti assegnati a ciascuna della struttura).

(⁵⁶⁵) La rete oggi presente si compone di 109 postazioni di *coworking* a Bologna con una preponderanza all'interno del Fiera District (106), a cui si sono aggiunte 82 postazioni sul territorio, collocate presso 12 sedi territoriali.

(⁵⁶⁶) Una prima esperienza è stata fatta con la sottoscrizione di una convenzione con Poste Italiane - Progetto "Spazi per l'Italia" che prevede la fruizione di postazioni di *coworking* nella rete di sedi territorialmente disponibili. Tutte le postazioni offerte sono prenotabili tramite l'APP regionale dAPPERtutto.

da profonde oscillazioni, tra investimenti e resistenze, punti di svolta e battute d'arresto.

Da qualche anno, per descrivere il fenomeno, si fa ricorso a nozioni come quella di "Stato digitale" - e, all'interno di questo, secondo alcuni, di "amministrazione digitale" ⁽⁵⁶⁷⁾ - per esprimere la duplice funzione, di regolazione dei processi di digitalizzazione del sistema produttivo e di "auto-digitalizzazione", assunta dallo Stato ⁽⁵⁶⁸⁾.

Il tema inizia ad affermarsi nel dibattito pubblico sul finire degli anni '80. Già il Rapporto Giannini del 1979, infatti, tra i problemi dell'amministrazione dello Stato, annoverava il «difficile aggiornamento del progresso tecnologico da parte delle amministrazioni pubbliche», a sua volta connesso alla obsolescenza degli ambienti di lavoro e all'assenza di competenze tecniche specializzate tra il personale pubblico ⁽⁵⁶⁹⁾. Circa un decennio più tardi, il Rapporto Cassese ⁽⁵⁷⁰⁾ ritornava sulla questione, sottolineando la necessità di puntare sull'informatizzazione della macchina pubblica per migliorare le interazioni tra le amministrazioni e tra queste e i cittadini.

Sul piano normativo, peraltro, il formale abbrivio del percorso di digitalizzazione pubblica è individuabile, molto più tardi, nel 2005, nell'introduzione dell'art. 3-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 ⁽⁵⁷¹⁾, anch'esso rivisto nel tempo ⁽⁵⁷²⁾, a norma del quale «Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

⁽⁵⁶⁷⁾ G. DUNI, voce *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali*, 2007, I, p. 13 ss.; G. DUNI, *L'amministrazione digitale: il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, 2008; B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, in B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto: funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 75 ss.. Sul punto, cfr. anche G. DELLA ROCCA, *Amministrazione digitale: limiti e prospettive*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, 2017, p. 535 ss., nonché L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 314 e L. ZOPPOLI, *Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 491/2024, p. 3 e ss. e la bibliografia ivi richiamata.

⁽⁵⁶⁸⁾ Il tema è affrontato da V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma Tre Press, 2022.

⁽⁵⁶⁹⁾ Cfr. M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Roma, 1979, par. 3.

⁽⁵⁷⁰⁾ Cfr. S. CASSESE, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

⁽⁵⁷¹⁾ Recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», meglio nota come la legge sul procedimento amministrativo.

⁽⁵⁷²⁾ L'articolo, introdotto dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15, è stato da ultimo modificato ad opera dell'art. 12, comma 1, lettera b) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

A qualche settimana di distanza, viene emanato il Codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (CAD), tuttora principale fonte di regolazione dello sviluppo digitale della macchina pubblica.

L'idea alla base dell'impianto legislativo – come si vedrà confermata negli ultimi anni con il PNRR (*infra*) – è che la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione possa (e debba) trainare la crescita digitale dell'intero Paese. Coerente con questo obiettivo, è la progressiva affermazione del principio “*digital first*”, che vede quello digitale come il principale canale dell'azione amministrativa. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 82/2005, ferma l'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni, diventano, allora, strumenti «per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione»⁽⁵⁷³⁾.

Nel solco dell'Agenda digitale italiana⁽⁵⁷⁴⁾, a sua volta frutto del recepimento della Strategia per la crescita e l'occupazione 2020 e dell'Agenda digitale europea⁽⁵⁷⁵⁾, il Codice dell'amministrazione digitale è stato a più riprese modificato⁽⁵⁷⁶⁾, arrivando a definire un articolato sistema multilivello per la transizione al digitale degli uffici pubblici.

Sul piano nazionale, un ruolo di indubbio rilievo in questo modello è rivestito dall'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale), cui sono affidate, tra l'altro, l'emanazione delle linee guida in materia di agenda digitale, digitalizzazione, sicurezza informatica e interoperabilità dei sistemi informatici e, soprattutto, la redazione del Piano triennale per l'informatica (art. 14-*bis*, comma 2, lettera b, d.lgs. n. 82/2005)⁽⁵⁷⁷⁾. Tale ultimo documento, redatto per la prima volta in relazione al triennio

⁽⁵⁷³⁾ Sul punto, L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro*, op. cit., pp. 315-316, evidenziano come, così, «si esclude che l'innovazione tecnologica possa essere una leva organizzativa con un fine indeterminato», dovendo piuttosto garantire il perseguimento delle finalità indicate.

⁽⁵⁷⁴⁾ Si tratta di un piano strategico nazionale, elaborato nel 2012 per la digitalizzazione del Paese, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea. Si basa su sei assi strategici (Infrastrutture e sicurezza, Identità digitali, Dati pubblici e condivisione, Competenze digitali, Amministrazione digitale e Comunità intelligenti) e mira a migliorare la competitività dell'Italia e a favorire l'utilizzo delle tecnologie digitali da parte di cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

⁽⁵⁷⁵⁾ Per un approfondimento sul tema, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>.

⁽⁵⁷⁶⁾ Per una prima analisi delle modifiche al Codice dell'amministrazione digitale, si vedano F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: una prima lettura a caldo. Cittadinanza digitale, SPID e nuove forme di relazione tra cittadini/imprese e pa*, in *Comuni d'Italia*, 2016, 2, 13; F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016*, n. 179, in *Comuni d'Italia*, 6, 11.

⁽⁵⁷⁷⁾ Le ulteriori funzioni dell'Agenzia sono indicate all'art. 14-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 82/2005. L'attività svolta negli anni è consultabile sul relativo portale: <https://www.agid.gov.it/>.

2017- 2019, rappresenta l'essenziale riferimento nella pianificazione delle azioni di digitalizzazione della macchina pubblica, poiché fissa gli obiettivi ed i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche, al fine di connettere la pianificazione strategica nazionale con le programmazioni operative degli enti ⁽⁵⁷⁸⁾.

L'ultima versione disponibile (Piano 2024-2026, aggiornamento 2025), ancora una volta sotto l'influsso delle politiche europee (Decennio Digitale 2030 ⁽⁵⁷⁹⁾), aggiorna le linee di azione sulla base dei mutamenti di contesto, offrendo nuovi strumenti per il rafforzamento e l'implementazione del sistema costruito finora nelle pubbliche amministrazioni ⁽⁵⁸⁰⁾.

Proprio a queste ultime, invero, il Codice dell'amministrazione digitale dedica una serie di previsioni, volte ad individuare soggetti e modalità per implementare la transizione digitale a livello decentrato.

Rispetto ai primi, l'articolo 12, comma 1-*bis* - in linea con la classica distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale - affida agli organi di governo il compito di integrare gli obiettivi di digitalizzazione nelle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione (art. 14, d.lgs. n. 165/2001) e nei piani della *performance* (art. 10, d.lgs. n. 150/2009).

Ai dirigenti, invece, secondo la logica dicotomica che intreccia misure sanzionatorie e premiali (cd. "bastone e carota"), spetta l'attuazione delle

⁽⁵⁷⁸⁾ A partire dalla Legge di Stabilità 2016, il Piano è elaborato dall'AgID - anche sulla base dei dati e delle informazioni acquisiti dai soggetti di cui all'art. 2, comma 2 (pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, gestori di servizi pubblici, società a controllo pubblico) - ed è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato entro il 30 settembre di ogni anno.

⁽⁵⁷⁹⁾ Si tratta ancora una volta di un programma strategico, istituito dalla Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, i cui obiettivi sono articolati in quattro dimensioni: competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili. Per uno sguardo al processo di transizione digitale nel quadro europeo, cfr. D. CALDERARA, *La transizione digitale: il patto di lavoro agile, la gestione algoritmica del lavoro e gli obblighi informativi trasparenti*, op. cit., p. 155 ss.

⁽⁵⁸⁰⁾ Nel ripercorrere i tratti salienti dei piani elaborati nel tempo, l'AgID chiarisce che la prima edizione (2017-2019) poneva l'accento sull'introduzione del Modello strategico dell'informatica nella PA e la seconda (2019-2021) si proponeva di dettagliarne l'implementazione. Il Piano triennale 2020-2022 e il suo aggiornamento 2021-2023 si concentrano sulle azioni previste e sul monitoraggio dei risultati. L'aggiornamento 2022-2024 attribuisce uno spazio più rilevante al PNRR, oltre a fornire un quadro organico dei vari ambiti di cui si compone, tramite la collaborazione con i soggetti dotati di competenze istituzionali e responsabilità sull'implementazione. L'aggiornamento 2025 offre elementi nuovi ed allinea scenari e normativa in costante cambiamento, oltre a rendere disponibili dati e informazioni aggiornati rispetto ai cambiamenti di contesto e, di conseguenza, ad adeguare le corrispondenti linee di azione. Le principali novità della nuova edizione del Piano, in particolare, riguardano: l'inserimento nello scenario dei temi relativi all'IT Wallet, alla Data Quality ed alla dematerializzazione documentale; l'introduzione di 11 nuovi Strumenti.

disposizioni e, dunque, la concreta gestione della digitalizzazione. Il comma 1-*ter* dell'art. 12, integrato dall'art. 18-*bis* del decreto, prevede, infatti, che gli stessi rispondano, ai sensi degli artt. 21 e 55, d.lgs. n. 165/2001 e ferme le ulteriori eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalla legge, dell'osservanza e dell'attuazione delle disposizioni, la quale rileverà, pertanto, ai fini della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale⁽⁵⁸¹⁾.

Un'altra figura centrale nel disegno del CAD, come si vedrà rilevante anche rispetto alla modalità di lavoro agile (*infra*), è il Responsabile per la transizione al digitale, inteso dall'art. 17, comma 1, d.lgs. n. 82/2005⁽⁵⁸²⁾, quale ufficio dirigenziale generale⁽⁵⁸³⁾, cui ciascun ente affida, in primo luogo, la transizione alla modalità digitale e i processi di riorganizzazione necessari a realizzare un'amministrazione digitale e aperta e servizi facilmente fruibili e di qualità. Ad esso sono attribuite, inoltre, ampie funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio, rispetto allo sviluppo dei sistemi informativi, alla sicurezza informatica e all'accessibilità degli strumenti. A questi fini, si richiede che il responsabile dell'ufficio disponga di «adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali» e che risponda direttamente all'organo di vertice politico (comma 1-*ter*).

Peraltro, la scarsa attuazione della previsione da parte delle amministrazioni o, peggio, il suo recepimento meramente formale hanno indotto il Ministero a

⁽⁵⁸¹⁾ Critica, rispetto alla previsione, è la posizione di L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *federalismi.it*, 2024, 27, p. 232 ss., qui pp. 249-250, secondo la quale «Né, d'altra parte, si ritiene che una tale ulteriore ipotesi di responsabilità dirigenziale [...] imposta per legge, rispetto a comportamenti che, nel paradigma privatistico, dovrebbero essere autonomi, flessibili e adattivi possa effettivamente produrre un reale efficientamento delle p.a. [...] Come se, in altre parole, la cultura della digitalizzazione possa passare, come la lotta ai “furbetti del cartellino”, attraverso un'etica punitiva, in funzione moralizzatrice; quando invece è evidente come la spinta all'innovazione necessiti di un più ampio percorso di investimento pubblico in risorse tecniche e umane [...]». Più in generale, sulla progressiva accentuazione della responsabilità dirigenziale e la contestuale riduzione dei relativi spazi di autonomia, cfr. A. BOSCATI, *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent'anni dall'approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, op. cit., p. 372 ss.

⁽⁵⁸²⁾ La norma, più volte modificata nel corso del tempo, istituisce anche la figura del Difensore civico per il digitale (comma 1-*quater*), preposto a ricevere segnalazioni (attraverso apposita area sul sito istituzionale dell'AgID), relative a presunte violazioni del Codice o altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione da parte degli enti pubblici e degli altri soggetti di cui all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 82/2005.

⁽⁵⁸³⁾ In mancanza, le amministrazioni individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali. In assenza del vertice politico, il responsabile dell'ufficio per il digitale risponde direttamente a quello amministrativo dell'ente (1-*sexies*).

richiamare le amministrazioni suggerendo, con la Circolare n. 3/2018 ⁽⁵⁸⁴⁾, di procedere «con ogni opportuna urgenza» alla nomina del Responsabile per la transizione al digitale, ampliando al contempo i compiti ad esso affidati ⁽⁵⁸⁵⁾.

In realtà, l'attuazione delle politiche di digitalizzazione si è rivelata, in generale, lenta e complessa, per via della difficoltà di associare, all'evoluzione del quadro normativo, politiche di investimento adeguate, sia in termini di capitale umano, spesso privo della professionalità necessaria per guidare la transizione al digitale e poco formato in tal senso (*infra* § 5 e ss.), sia di infrastrutture digitali, sovente obsolete e inadatte al contesto in continua evoluzione.

A questo si aggiunge, inoltre, un fattore di tipo culturale, legato alla (scarsa) disponibilità del corpo burocratico a tradurre i valori delle riforme in «pratiche operative reali» ⁽⁵⁸⁶⁾. Come già osservato con riguardo al versante organizzativo (*supra* Capitolo III, § 4), infatti, i tentativi di riforma hanno stentato a decollare perché alle esigenze di digitalizzazione degli apparati sono state anteposte quelle del personale, abituato a modalità ben diverse di gestione degli uffici ⁽⁵⁸⁷⁾.

In tempi più recenti, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), soprattutto grazie all'ingente mole di risorse economiche destinate allo scopo, ha avviato a molte delle criticità appena rappresentate e impresso un'importante accelerazione al percorso descritto ⁽⁵⁸⁸⁾, nel frattempo arricchito – tanto a livello europeo quanto nazionale –, dall'avvento dell'intelligenza artificiale e dei primi modelli di amministrazione per algoritmi ⁽⁵⁸⁹⁾, oggi tra le principali opportunità e sfide della Pubblica Amministrazione.

⁽⁵⁸⁴⁾ Il riferimento è alla Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018, avente ad oggetto «Responsabile per la transizione digitale - art. 17 decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale"», consultabile sul portale del Dipartimento della Funzione pubblica.

⁽⁵⁸⁵⁾ Sul punto, cfr. C. SPINELLI, *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *Quad. RGL*, 2019, 4, pp. 150-151. L'art. 20, comma 1, lettera a, d.l. 2 marzo 2024, n. 19 ha disposto la modifica dell'art. 17, comma 1-*septies*, d.lgs. 82/2005, introducendo la possibilità, per le amministrazioni, di esercitare le funzioni di responsabile per la transizione digitale anche in forma associata, avvalendosi, altresì, mediante apposite convenzioni e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, del supporto di società *in house*.

⁽⁵⁸⁶⁾ Così A. RICCOBONO, *Digitalizzazione della p.a. e accesso al lavoro pubblico: problemi e prospettive*, in *LPA*, 2024, 4, p. 651, che a sua volta riprende il pensiero di F. MUSELLA, *Digital regulation: come si cambia la Pubblica amministrazione*, in *Rivista di Digital Politics*, 2, 1-2, pp. 3-32.

⁽⁵⁸⁷⁾ Cfr. A. RICCOBONO, *ult. op. cit.*, p. 652.

⁽⁵⁸⁸⁾ Per un approfondimento sul punto, si vedano T. TREU, P. MICHETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 466/2023; G. SGUEO, *PNRR – Governance e semplificazioni: la transizione digitale*, in *GDA*, 2021, p. 746 ss.

⁽⁵⁸⁹⁾ L'espressione si riferisce all'utilizzo di algoritmi per supportare o automatizzare attività amministrative. Questo include il loro impiego per elaborare dati, assumere decisioni, e gestire processi amministrativi. Sebbene si tratti di un tema relativamente recente ed in continua evoluzione,

Sul piano programmatico, già dal 2021, per effetto dell'introduzione del PIAO, la transizione digitale delle pubbliche amministrazioni è stata inserita all'interno della più ampia pianificazione dei percorsi di sviluppo della macchina pubblica ed elevata ad obiettivo strategico della relativa azione.

Nella logica integrata che caratterizza lo strumento, infatti, il d.m. n. 132/2022 (Piano tipo) prevede che nella sottosezione "Valore pubblico" confluiscono le modalità e le azioni volte a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e di quelli con disabilità, nonché l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare (art. 3, comma 1, lettera a, nn. 2-3).

Nella sottosezione "Performance", inoltre, devono essere indicati, tra l'altro, gli obiettivi di digitalizzazione (lettera b). La programmazione dedicata ad Organizzazione e capitale umano, infine, in coerenza con le altre due sottosezioni, coinvolgendo anche la struttura organizzativa e i modelli di organizzazione (anche da remoto) del lavoro, dovrebbe dare conto dello sviluppo di questi ultimi e delle misure di digitalizzazione dei processi e dei servizi, a loro volta funzionali, in ottica circolare, alla programmazione dei fabbisogni di personale.

4.1. Il rapporto tra lavoro agile e tecnologia e i requisiti di "salute digitale" per il ricorso alla modalità agile

Il quadro ricostruito assume rilievo fondamentale per le tematiche oggetto della presente ricerca. Sebbene, come osservato, l'utilizzo degli strumenti tecnologici rappresenti, per espressa indicazione del legislatore (art. 18, comma 1, l. n. 81/2017), una componente solo eventuale del lavoro agile (*supra*, Capitolo III, § 1.3), è pacifico che nella prassi lo svolgimento della prestazione lavorativa e, in particolare, il ricorso alla modalità flessibile siano di frequente (se non in via esclusiva) resi possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

diverse sono le riflessioni già avviate in dottrina. Sul punto, si veda A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D. U. GAIETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, p. 1 ss. Il tema ha trovato una prima importante regolazione a livello euro-unitario con il Regolamento (UE) 2024/1689 (cd. AI Act). In proposito, si rinvia agli scritti nel volume di M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024 e di S. SCAGLIARINI, I. SENATORI (a cura di), *Lavoro impresa e nuove tecnologie dopo l'AI Act*, Modena, 2024, nonché, per un'analisi più generale, a L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 489/2024 e S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 2024, p. 573 ss.

Il lavoro agile e la trasformazione digitale, invero, procedono di pari passo e si abilitano e rafforzano a vicenda, perché il primo necessita della seconda per tradurre sul piano operativo i propri modelli di organizzazione – tra tutti la creazione di spazi digitali che prescindono da luoghi e tempi di lavoro –, ma rappresenta al contempo un motore per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Di questo rapporto di interdipendenza sembra consapevole lo stesso legislatore, che, nel Codice dell'amministrazione digitale, a più riprese richiama la modalità agile, imponendo alle amministrazioni di dotarsi delle infrastrutture digitali (*hardware* e *software*) che consentano ai lavoratori di accedere da remoto ad applicativi, dati ed informazioni necessari per lo svolgimento della prestazione lavorativa, assicurando loro un adeguato livello di sicurezza informatica (art. 12, comma 3-ter). Di tali esigenze, connesse alla modalità agile, occorre tener conto, altresì, nella realizzazione e nello sviluppo dei sistemi informativi (art. 13-bis, comma 4).

La stessa figura del Responsabile per la transizione al digitale assume rilievo nell'implementazione dello strumento, dal momento che il Piano triennale per l'informatica 2020-2022, affida alla rete dei Responsabili della transizione al digitale il compito di «definire un maturity model per il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni»⁽⁵⁹⁰⁾. Rispetto alla pianificazione dello sviluppo della modalità, poi, per la redazione del POLA – e, dunque, della successiva sottosezione di programmazione confluita nel PIAO – si prevede che le amministrazioni possano avvalersi anche della collaborazione, tra gli altri, dei predetti Responsabili (RTD). Su queste premesse, allora, è possibile riflettere, anche rispetto alle indicazioni provenienti dal quadro normativo, sulle misure digitali abilitanti il lavoro agile, per osservare lo spazio ad esse attribuito dalle amministrazioni nell'attuazione della modalità flessibile ed orientarne lo sviluppo verso il perseguimento del benessere organizzativo.

Assumendo, ancora una volta, come riferimento le indicazioni contenute nelle Linee guida sul POLA del 2020, si osserva come, tra i requisiti di “salute digitale” necessari per il ricorso al lavoro agile, vengano indicate la disponibilità di accessi sicuri dall'esterno ad applicativi e dati di interesse per lo svolgimento del lavoro – attraverso VPN (*Virtual Private Network*)⁽⁵⁹¹⁾ e tecniche di criptazione dei dati –, nonché l'esistenza di funzioni di conservazione di dati/prodotti intermedi del lavoro per chi operi dall'esterno. A questi si aggiunge la disponibilità di applicativi *software* che permettano, in ottica di lavoro per flussi, di concentrarsi su una fase,

⁽⁵⁹⁰⁾ Sul ruolo di queste figure nello sviluppo della modalità agile, cfr. F. GAMBARDELLA, *Lavoro agile e amministrazione digitale: il ruolo del responsabile per la transizione al digitale*, in *Quaderno DLM*, 2022, 13, p. 115 ss.

⁽⁵⁹¹⁾ Si tratta di una rete privata virtuale, finalizzata a creare una connessione sicura e crittografata tra il proprio dispositivo ed un *server* remoto, proteggendo la attività *online*.

lasciando all'applicativo la gestione dell'avanzamento del lavoro, anche rispetto a sottoprodotti di competenza di soggetti diversi, in presenza di flussi procedurali complessi.

Si tratta, peraltro, di requisiti minimi, che l'amministrazione deve valutare di possedere – o, comunque, essere in grado di sviluppare – per utilizzare la modalità agile. Lo stesso ricorso alla VPN e ad altri strumenti di criptazione dei dati, invero, non viene considerato sufficiente, nelle indicazioni ministeriali, per garantire la protezione dell'ente, ma si iscrive in un contesto più ampio di «gestione della sicurezza del patrimonio informativo», che passa per la formazione (*infra* § 5 ss.) ed informazione dei dipendenti in materia di sicurezza informatica⁽⁵⁹²⁾, la presenza di soggetti preposti a queste finalità⁽⁵⁹³⁾ e l'adozione di un sistema di prevenzione rispetto alla perdita dei dati⁽⁵⁹⁴⁾.

A questo proposito, le Linee guida del 2020 individuano i livelli di partenza di diverse amministrazioni, evidenziando come le stesse dispongano di meccanismi di accesso ai dati e agli applicativi da remoto, all'interno della rete organizzativa, con procedure automatizzate per la profilazione degli utenti, il controllo degli accessi ai sistemi e la disponibilità di documenti in formato digitale grazie al protocollo.

Peraltro tali strumenti, ancorché necessari, non sono sufficienti per il lavoro agile, per cui si richiede alle amministrazioni di verificare la compatibilità dei sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione in uso al proprio interno con gli obiettivi dell'agenda digitale e di investire sulla diffusione delle competenze necessarie.

Su queste basi, analogamente a quanto previsto per le altre misure di benessere dell'ente, sono indicati, pertanto, alcuni esempi di indicatori di salute digitale, legati alla quantità di *personal computer* a disposizione per il lavoro agile, al numero di lavoratori dotati di dispositivi personali e di traffico dati messi a disposizione dall'ente e alla presenza (o assenza) di un sistema di VPN, di una *intranet*, di sistemi di *collaboration* e di applicativi e banche dati consultabili da remoto. Si segnalano anche l'utilizzo della firma digitale e di processi e servizi digitalizzati.

⁽⁵⁹²⁾ Cfr. Linee guida sul POLA del 2020, p. 15, in cui si riconosce come spesso «questi ultimi costituiscono infatti l'«anello debole» della catena».

⁽⁵⁹³⁾ Le Linee guida evidenziano in particolare il ruolo del CISO (*Chief Information Security Officer*), responsabile per la sicurezza informatica e la gestione dei rischi legati all'adozione delle tecnologie digitali, oltre che del DPO (*Data Protection Officer*), figura chiave nel GDPR (Regolamento 2016/679) per la protezione del patrimonio informativo aziendale.

⁽⁵⁹⁴⁾ Si parla, in proposito, di strategie di DLP (*Data Loss Prevention*), basate, ad esempio, su procedure automatizzate di *backup* e di *disaster recovery*.

4.2. Le misure digitali all'interno dei PIAO

L'analisi dei documenti di programmazione regionale offre risultati coerenti con questo quadro.

Un primo dato osservabile, in proposito, attiene alla generale presenza, all'interno dei PIAO, degli strumenti tecnologici introdotti a supporto del lavoro agile. Diversamente da quanto osservato per le leve di salute organizzativa, invero, quelle digitali sono indicate anche in documenti programmatici privi di specifici riferimenti alle condizioni abilitanti il lavoro agile (*supra* § 3.1.1). È il caso, ad esempio, del Consiglio Regionale dell'Umbria e dei documenti della Giunta e del Consiglio delle Marche e della Valle d'Aosta.

Le Regioni, inoltre, tendono a conformarsi alle indicazioni delle Linee guida, dando conto – attraverso una tabella analoga a quella in esse rappresentata o un elenco di sintesi – della presenza al loro interno delle misure indicate.

In generale, emerge una strategia articolata e trasversale per il potenziamento delle misure digitali a supporto del lavoro agile, con un *focus*, in particolare, sulla riprogettazione delle postazioni di lavoro in chiave digitale e sulla digitalizzazione e semplificazione di processi e servizi.

Quanto al primo punto, l'obiettivo, comune a diverse amministrazioni regionali, è la realizzazione di una "postazione unica", che consenta ai dipendenti di eseguire la prestazione lavorativa mediante un solo dispositivo – generalmente un pc portatile – sia in sede che da remoto. A tal fine, occorre rendere la postazione di lavoro «flessibile» e ridurre la differenza tra lavoro dentro e fuori dall'ufficio⁽⁵⁹⁵⁾. Questo approccio è stato adottato, con diverse declinazioni, da numerose Regioni. Alcune realtà, tra cui il Consiglio Regionale dell'Umbria⁽⁵⁹⁶⁾, la Giunta delle Marche⁽⁵⁹⁷⁾ e la Regione Veneto, segnalano la progressiva sostituzione delle postazioni fisse con pc portatili. In quest'ultimo caso, in particolare, si parla di «riprogettazione "digitale" delle postazioni di lavoro», come tale operante a prescindere dal ricorso alla modalità agile, mediante il ritiro della dotazione informatica fissa, in presenza di un portatile nella disponibilità del lavoratore⁽⁵⁹⁸⁾. La Giunta della Campania affianca il rinnovo di tutte le postazioni di lavoro – già avviato nelle annualità precedenti e che prosegue con l'incremento delle dotazioni di pc al personale – alla loro standardizzazione, per garantire a tutti i dipendenti «una esperienza d'uso omogenea di elevata qualità, sia in ufficio che in mobilità»⁽⁵⁹⁹⁾.

⁽⁵⁹⁵⁾ Così il PIAO Lazio Giunta, p. 94.

⁽⁵⁹⁶⁾ Cfr. PIAO Umbria CR, p. 58.

⁽⁵⁹⁷⁾ Cit. PIAO Marche Giunta, p. 106.

⁽⁵⁹⁸⁾ Così il PIAO Veneto CR, p. 60.

⁽⁵⁹⁹⁾ Cfr. PIAO Campania Giunta, p. 143.

Alla dotazione *hardware* si affiancano servizi abilitanti, come reti Wi-Fi interne potenziata, strumenti di collaborazione basati sul *cloud*, sale riunioni attrezzate per videoconferenze ⁽⁶⁰⁰⁾ e dispositivi personali come *tablet* e *smartphone* (ad esempio nella Giunta del Lazio). Un ruolo centrale è assunto anche dalle infrastrutture di sicurezza come la VPN e l'autenticazione a più fattori, presenti in tutte le Regioni che danno conto delle proprie misure digitali. La Giunta della Sardegna, in proposito, ha previsto per il 2025 la costituzione di un «kit tecnologico minimo» per i dipendenti che aderiscano alla modalità agile, composto dalla dotazione *hardware* e *software* necessaria e dagli strumenti telefonici e di connettività ⁽⁶⁰¹⁾.

Questo insieme di tecnologie risulta funzionale al secondo *focus* di interesse degli enti, dal momento che viene pensato non solo come supporto tecnico per il lavoro agile, ma anche come leva per snellire e digitalizzare i processi amministrativi, abilitando un'erogazione efficiente dei servizi anche da remoto.

In tal senso, il lavoro agile si intreccia con i più ampi obiettivi di trasformazione digitale degli enti (*supra* § 4). Un primo tassello è rappresentato dalla digitalizzazione documentale, a sua volta in grado di generare effetti positivi in termini di razionalizzazione degli spazi, anche attraverso la progressiva eliminazione delle serie documentali cartacee presenti negli archivi. Rilevanti risultano anche il ricorso a distanza alle banche dati (Regione Puglia) e l'integrazione tra quelle regionali e nazionali (nel caso della Regione Toscana), la reingegnerizzazione dei processi e la semplificazione delle procedure.

Quest'ultima previsione risulta piuttosto diffusa – ancorché spesso senza un collegamento esplicito con il lavoro agile – all'interno dei documenti di programmazione regionali, figurando, ad esempio, tra gli obiettivi centrali delle Giunte della Lombardia, della Campania e del Veneto, del Consiglio Regionale dell'Umbria o della Regione Toscana.

Fondamentale, in questo quadro, è anche lo sviluppo dei sistemi di comunicazione interna – *intranet* e *newsletter*, ambienti di *collaboration* –, presenti, ad esempio, nel Consiglio Regionale della Valle d'Aosta ⁽⁶⁰²⁾, nel Lazio (Giunta e Consiglio) e nella Giunta del Piemonte ⁽⁶⁰³⁾, che rafforzano il senso di appartenenza e

⁽⁶⁰⁰⁾ Sul tema della riprogettazione degli spazi connessa allo svolgimento del lavoro in modalità agile, si rinvia alle considerazioni sviluppate *supra* § 3.2.2.

⁽⁶⁰¹⁾ Si veda PIAO Sardegna Giunta, p. 74.

⁽⁶⁰²⁾ Si veda PIAO Valle d'Aosta CR, p. 87 ss.

⁽⁶⁰³⁾ Cfr. PIAO Piemonte Giunta, p. 92 ss., che sceglie, inoltre, di intervenire su quattro aree di evoluzione tecnologica, per un'efficace attuazione del lavoro agile: *social collaboration*, piattaforme a supporto del lavoro in mobilità, *security* e *workspace technology*.

favoriscono una migliore organizzazione delle attività – come nel caso della Giunta della Sardegna ⁽⁶⁰⁴⁾ – ed un’interazione continua, anche a distanza ⁽⁶⁰⁵⁾.

Sul piano della comunicazione esterna, invece, al quadro di misure digitali offerto dalle Linee guida, la Giunta della Regione Puglia aggiunge, ad esempio, l’introduzione, per il 2025, di apposite caselle di posta elettronica certificata (PEC) per ciascuna Sezione dell’organizzazione regionale.

Particolare attenzione è prestata, al contempo, al tema della protezione dei dati, da assicurare anche attraverso il trasferimento di attività alla modalità *cloud*, l’acquisizione di apposite certificazioni ed il rinnovo delle piattaforme applicative, come nel caso della Regione Marche ⁽⁶⁰⁶⁾, delle Giunte della Valle d’Aosta ⁽⁶⁰⁷⁾ e del Veneto. Anche la Giunta della Lombardia dedica particolare attenzione al tema della protezione del patrimonio informativo, attraverso lo sviluppo (e la relativa indicazione nel documento programmatico) delle tecniche e dei programmi ad essa funzionali ⁽⁶⁰⁸⁾.

Un ultimo profilo generale, emergente dall’analisi, attiene alle prospettive di sviluppo digitale degli enti, ancora una volta segnando una differenza significativa rispetto alle misure organizzative già descritte (*supra* § 3 ss.).

Nella maggior parte dei casi, infatti, si tratta di azioni già messe in campo dalle amministrazioni – anche a prescindere dal lavoro agile – in virtù del più ampio e pervasivo percorso di trasformazione digitale in atto ormai da un ventennio. Pertanto, i programmi di sviluppo degli enti, almeno per le amministrazioni che ne danno conto nei documenti di programmazione, appaiono orientati perlopiù verso il miglioramento – specie in termini di ampliamento della copertura degli strumenti a tutto il personale – e il consolidamento delle misure già previste e, solo in alcuni casi, verso l’introduzione di strumenti in precedenza assenti.

Pertanto, all’interno delle linee di sviluppo, spiccano l’incremento della dotazione tecnologica (*in primis* pc) a disposizione del personale, l’estensione della VPN e dei sistemi di archiviazione e condivisione digitale dei documenti, nonché il raggiungimento di più alte percentuali di uso della firma digitale da parte dei

⁽⁶⁰⁴⁾ All’interno del documento, si prevede l’implementazione di nuove tecnologie e servizi *cloud*, così da uniformare le piattaforme di comunicazione, migliorare la sincronizzazione dei calendari e facilitare l’organizzazione di riunioni da remoto. Cfr. PIAO Sardegna Giunta, p. 73.

⁽⁶⁰⁵⁾ Cfr., tra gli altri, PIAO Lazio CR, p. 113.

⁽⁶⁰⁶⁾ Si veda PIAO Marche Giunta, p. 106 ss.

⁽⁶⁰⁷⁾ All’interno della Sottosezione 4.2, relativa all’Organizzazione del lavoro agile, il documento dà conto della dotazione di ogni dipendente in modalità agile (pc, cellulare servizio), ponendo l’attenzione sui temi della sicurezza e della protezione dei dati. Cfr. PIAO Valle d’Aosta Giunta, p. 77.

⁽⁶⁰⁸⁾ Si veda PIAO Lombardia Giunta, p. 77.

dipendenti e di disponibilità di banche dati regionali consultabili da remoto ⁽⁶⁰⁹⁾. Assumono rilevanza, nella nuova programmazione, anche il presidio delle postazioni per il lavoro agile (*supra*), il miglioramento della dotazione *software* ad esso funzionale e il monitoraggio e l'incremento della sicurezza informatica a lavoro ⁽⁶¹⁰⁾ e del numero di processi digitalizzati ⁽⁶¹¹⁾.

Naturalmente, non può trascurarsi la possibilità che, nelle amministrazioni che non forniscono indicazioni rispetto alle misure di salute digitale messe in atto, ci sia ancora molto da fare per raggiungere un adeguato livello di maturità digitale che abiliti il pieno sviluppo del lavoro agile, soprattutto nella prospettiva scelta nella presente ricerca. Peraltro, rispetto a queste situazioni, il quadro descritto ben potrà rappresentare un modello di riferimento virtuoso ed uno stimolo per il miglioramento, utile al più generale efficientamento dell'organizzazione e dei servizi amministrativi.

5. La formazione del personale: investimento di carattere organizzativo e leva per il benessere negli apparati

Esplorate, sul piano teorico e nelle relative declinazioni applicative, le condizioni di "salute" organizzativa e digitale degli enti, è ora possibile concentrarsi sulla formazione, intesa, nelle Linee guida del 2020, quale terzo fattore abilitante il lavoro agile e, nella prospettiva della presente ricerca, leva per il relativo sviluppo in chiave di benessere organizzativo (*supra* § 1.1). A tal fine, appare utile un primo inquadramento di carattere generale.

Il tema ha assunto, invero, centralità crescente nel quadro delle politiche di innovazione e valorizzazione del capitale umano nella Pubblica Amministrazione, arrivando oggi a rappresentare un imprescindibile investimento di carattere organizzativo.

A livello programmatico, in apertura del d.lgs. n. 165/2001, l'art. 1, comma 1, lettera c, chiarisce, infatti, che le relative disposizioni regolano l'organizzazione

⁽⁶⁰⁹⁾ Tutte le misure elencate sono previste, ad esempio, nella Giunta della Puglia. Cfr. PIAO, p. 81 ss.

⁽⁶¹⁰⁾ I temi dell'adeguamento progressivo delle postazioni per il lavoro agile e del relativo presidio sono presenti, tra l'altro, nei PIAO della Toscana (p. 213 ss.) e del già richiamato Consiglio Regionale della Valle d'Aosta. L'implementazione della dotazione tecnologica, nonché l'aggiornamento dei meccanismi di sicurezza sono, invece, obiettivi della Giunta del Veneto (PIAO Giunta, p. 291).

⁽⁶¹¹⁾ In tabella, tra gli obiettivi di salute digitale, sono inseriti l'incremento della dotazione tecnologica (pc, traffico dati, VPN), la disponibilità di sistemi di *collaboration*, applicativi e banche dati consultabili da remoto e l'incremento della digitalizzazione dei processi. Cfr. PIAO Veneto CR, pp. 61-62.

degli uffici e i rapporti di lavoro pubblici, anche al fine di «realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti»⁽⁶¹²⁾.

L'art. 7 – già analizzato rispetto al rilievo giuridico del benessere organizzativo nel contesto di lavoro pubblico (*supra* Capitolo II, § 4) – stabilisce, inoltre, che le amministrazioni «curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione» (comma 4).

Numerose disposizioni ulteriori, disseminate all'interno del testo unico o di altre leggi, sottolineano l'importanza della formazione e dell'aggiornamento professionale, anche in correlazione con particolari fasi del rapporto di lavoro o della vita della persona che lavora⁽⁶¹³⁾.

Nelle fonti secondarie, a partire dalla direttiva del 13 dicembre 2001⁽⁶¹⁴⁾, si riconosce che «La formazione è una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane» e che occorre, pertanto, «assicurare il diritto alla formazione permanente, attraverso una pianificazione e una programmazione delle attività formative che tengano conto anche delle esigenze e delle inclinazioni degli individui».

Sulla stessa scia, si colloca, poi, la direttiva del 30 luglio 2010⁽⁶¹⁵⁾, in cui, in linea con le esigenze di efficientamento, la formazione assurge al ruolo di «leva strategica per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese».

Gli interventi degli anni successivi, orientati principalmente al contenimento della spesa pubblica, tendono, tuttavia, a limitare le risorse destinate alla formazione,

⁽⁶¹²⁾ La disposizione aggiunge che devono essere applicate «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».

⁽⁶¹³⁾ Rispetto al d.lgs. n. 165/2001, il riferimento è, ad esempio, agli artt. 54 e 57, che richiamano il tema in relazione, rispettivamente, alla conoscenza del Codice di comportamento e alla necessità di assicurare pari opportunità tra donne e uomini. Tra i numerosi riferimenti normativi esterni al TUPI, si pensi, invece, agli artt. 5 e 6 della l. n. 53/2000 (recante «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città»), relativi ai congedi per la formazione o all'art. 37, d.lgs. n. 81/2008, per la formazione in materia di salute e sicurezza.

⁽⁶¹⁴⁾ Si tratta della direttiva della Funzione pubblica del 13 dicembre 2001 sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

⁽⁶¹⁵⁾ Cfr. Direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica n. 10 del 30 luglio 2010, consultabile sul portale del Dipartimento.

determinando una discrepanza tra le dichiarazioni di principio e le politiche in concreto attuate ⁽⁶¹⁶⁾.

Come avvenuto per la digitalizzazione, peraltro, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e i conseguenti investimenti significativi segnano un importante momento di svolta, facendo luce sulla necessità di rafforzare le competenze del personale pubblico per affrontare le sfide della triplice transizione digitale, ecologica e amministrativa.

È con il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021, che, oltre a valorizzare i percorsi di *upskilling* e *reskilling*, si riconoscono la formazione e la riqualificazione professionale dei dipendenti nella duplice veste di diritti (e doveri) soggettivi – di cui deve essere garantita l'esigibilità tramite la contrattazione collettiva – e di investimenti organizzativi strategici, per cui i momenti di formazione sono considerati ad ogni effetto attività lavorative ⁽⁶¹⁷⁾. Tali indicazioni conducono, nella tornata contrattuale per il triennio 2019-2021, alla revisione dei sistemi di classificazione del personale secondo un modello per competenze (cd. *competency based*) ⁽⁶¹⁸⁾ e, rispetto al tema in esame, allo sviluppo di una «pianificazione strategica di conoscenze e saperi» ⁽⁶¹⁹⁾. A dispetto delle

⁽⁶¹⁶⁾ Per un approfondimento sul punto, cfr. M. D'ONGHIA, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in *RGL*, 2015, 3, p. 585 ss., spec. p. 597, che parla di «*spending review* come criterio ordinatore», sottolineando come dal 2010 si sia imposto un taglio lineare, pari al 50%, della spesa annua, «per attività esclusivamente in formazione» rispetto a quanto indicato nei bilanci del 2009 (art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010). Il tema è poi ripreso da M. TURRIN, *Innovazione organizzativa e politiche formative nell'amministrazione digitale*, in *LDE*, 2022, 1, p. 10 ss. Peraltro, di questi limiti si mostra consapevole anche il Ministero, che, con la direttiva di marzo 2023, dopo aver sottolineato l'importanza della formazione, precisa come «Tale principio, pur avendo informato le politiche di formazione del personale pubblico degli ultimi venti anni, è stato tradotto in pratica con difficoltà e realizzato solo parzialmente, per effetto, tra l'altro, della riduzione delle risorse finanziarie determinata dalle politiche di *spending review*» (p. 1).

⁽⁶¹⁷⁾ Si rinvia, in proposito, alle considerazioni già sviluppate in apertura del Capitolo I.

⁽⁶¹⁸⁾ Sul tema, cfr. almeno S. MAINARDI, *Inquadramenti pubblici, Atto II. Appunti dai ccnl tra organizzazione e tutela della professionalità*, in *LPA*, 2023, 3, p. 449 ss.; V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento ed i CCNL 2019-21*, in *LPA*, 2023, 3, p. 473 ss. Con riferimento al comparto Funzioni Locali, sia consentito il rinvio a F. DI GIOIA, *Il nuovo sistema di classificazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni: uno sguardo alle previsioni del Comparto Funzioni Locali*, in *Bollettino ADAPT*, 8 gennaio 2024, n. 1.

⁽⁶¹⁹⁾ La materia della formazione è disciplinata, per la tornata contrattuale 2019-2021, dagli artt. 31-32 CCNL Comparto FC, artt. 54-56 CCNL FL, artt. 64-69 CCNL Sanità e dalle previsioni delle singole sezioni (art. 36 sezione Scuola) per il Comparto Istruzione e Ricerca. Per la contrattazione di Area, invece, il tema è affrontato dagli artt. 30-32 CCNL Area FL, artt. 43-45 CCNL Area Dirigenza Sanitaria, art. 20 CCNL Area IR e dall'art. 62 CCNL Area FC. Sul tema cfr. C. VALENTI, *La sfida della formazione nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della contrattazione collettiva*, in *DLM*, 2024, 17, p. 138 ss.

previsioni contenute nel Patto, peraltro, le parti sociali non riconoscono espressamente la formazione quale diritto-dovere soggettivo, ma, nel solco dei contratti collettivi 2016-2018, conservano le più generiche formulazioni precedenti, che la descrivono come «leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo»⁽⁶²⁰⁾.

Un ruolo centrale è assunto, in questo scenario, dai piani della formazione del personale, elaborati da ciascuna amministrazione sulla base dei fabbisogni formativi rilevati, «anche in conseguenza di innovazioni tecnologiche, organizzative e normative».

Tali documenti contengono la programmazione delle attività formative – distinte, al loro interno, in funzione del carattere obbligatorio ovvero facoltativo e delle finalità cui le stesse sono orientate⁽⁶²¹⁾ –, le risorse finanziarie da destinarvi⁽⁶²²⁾, i soggetti esterni coinvolti nella realizzazione delle attività e le metodologie formative e didattiche previste⁽⁶²³⁾.

In tale contesto, la programmazione della formazione, già prevista nell'ambito del Piano triennale di formazione *ex art. 8, comma 2, d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70*⁽⁶²⁴⁾, viene integrata nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione – in particolare nella sezione relativa ad Organizzazione e capitale umano (nella sottosezione del

⁽⁶²⁰⁾ Così, ad esempio, l'art. 54 CCNL FL 2019-2021. Per una rassegna delle disposizioni contrattual-collettive relative alla formazione, si veda A. IMPRONTA, M. TIRABOSCHI, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, CNEL, 2024, n. 16.

⁽⁶²¹⁾ Ad esempio, i contratti collettivi distinguono tra le attività di formazione «che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite» e quelle «aventi l'obiettivo di far conseguire ai dipendenti il più alto grado di operatività ed autonomia in relazione alle funzioni di assegnazione», tenendo conto dell'evoluzione delle normative e delle conoscenze, nonché delle innovazioni tecnologiche ed organizzative degli stessi contesti.

⁽⁶²²⁾ Ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni (comunitari, nazionali o regionali).

⁽⁶²³⁾ A questo proposito, in particolare, nei piani deve valutarsi la possibilità di attivare strumenti innovativi, quali la formazione a distanza, sul posto di lavoro o mista e di creare comunità di apprendimento e di pratica. A questo fine, si prevede che, nell'attuazione dei piani di formazione, le amministrazioni si avvalgano della collaborazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), nonché di Università ed altri soggetti, sia pubblici che privati. Sull'evoluzione della Scuola Nazionale, si rinvia a M. D'ONGHIA, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, *op. cit.*, p. 588 ss.

⁽⁶²⁴⁾ Cfr. M. TURRIN, *Innovazione organizzativa e politiche formative nell'amministrazione digitale*, *op. cit.*, pp. 12-13. Sul punto, peraltro, D. AGUS, B. ARGOLAS, G. CICCARELLI E AL., *op. cit.*, p. 1285 evidenziano alcuni limiti di tale programmazione, *in primis* in termini di ritardi nella pubblicazione dei relativi piani.

Piano triennale dei fabbisogni del personale) –, evidenziando, ancora una volta, l'importanza di una pianificazione strategica e coerente con gli obiettivi dell'amministrazione.

In particolare, l'art. 6, comma 2, lettera b, d.l. n. 80/2021 convertito con modificazioni dalla l. n. 113/2021, prevede che il PIAO definisca, unitamente alla strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, «gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management», nonché alla completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche, trasversali e manageriali e, più in generale, all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla relativa progressione di carriera.

Il quadro è poi arricchito da una serie di direttive e atti di indirizzo del Dipartimento della Funzione pubblica. Dopo il Piano Strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano “Ri-formare la PA: Persone qualificate per qualificare il Paese” del 10 gennaio 2022 ⁽⁶²⁵⁾, la direttiva del 24 marzo 2023, emanata contestualmente al lancio del portale Syllabus ⁽⁶²⁶⁾, fornisce indicazioni metodologiche ed operative per la pianificazione, gestione e valutazione della formazione, promuovendo un approccio sistemico e orientato ai risultati.

Il documento, oltre a riconoscere la formazione come diritto-dovere soggettivo per il personale e come «investimento organizzativo necessario» e «variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo» per le amministrazioni, definisce un vero e

⁽⁶²⁵⁾ Il contenuto del Piano è consultabile al seguente link: <https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/piano-strategico-per-la-formazione-Ri-formare-10-gennaio-2022.pdf>. In generale, il Piano strategico pone l'attenzione sullo sviluppo di un *set* di competenze comuni a tutti i dipendenti pubblici, a partire da quelle digitali. Queste sono definite come le competenze necessarie affinché ciascun dipendente comprenda, accetti e adotti i nuovi strumenti a disposizione e i cambiamenti nei processi di lavoro, per essere promotore dell'innovazione per il miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e della qualità del proprio lavoro. Il riferimento per la formazione delle competenze digitali del personale pubblico è rappresentato dal documento metodologico “Syllabus delle competenze digitali per la PA” della Funzione pubblica, che descrive le competenze digitali minime richieste, organizzandole in 5 aree e tre livelli di padronanza (base, intermedio e avanzato). Sul tema, cfr. M. DE FALCO, *Le competenze digitali per la trasformazione smart del lavoro pubblico*, in *LPA*, 2022, 4, p. 789 ss.

⁽⁶²⁶⁾ Il portale della formazione della Pubblica Amministrazione è consultabile al sito <https://www.syllabus.gov.it/portale/web/syllabus>.

proprio “ciclo della formazione”⁽⁶²⁷⁾ e alcune priorità di investimento⁽⁶²⁸⁾, tra cui lo sviluppo delle competenze per la triplice transizione e delle *soft skills* o competenze trasversali (legate, tra l’altro, alla *leadership*, al lavoro in *team*, alla capacità di adattamento al cambiamento e alle doti comunicative⁽⁶²⁹⁾). Allineandosi, secondo alcuni, alle esperienze più virtuose del settore privato, introduce poi l’obbligo, per ciascuna amministrazione, di assicurare al personale almeno 24 ore annuali (pari a tre giornate lavorative) di attività formative⁽⁶³⁰⁾.

L’attuazione della direttiva è affidata ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane, nonché, ove presenti, ai responsabili della formazione e deve essere realizzata in sinergia con gli altri ruoli organizzativi, come il Responsabile per la trasformazione digitale per la formazione legata allo sviluppo delle competenze digitali.

La materia diventa, così, oggetto di valutazione della *performance* di dipendenti e dirigenti. Per i primi, infatti, il raggiungimento degli obiettivi formativi rileva «ai fini delle progressioni professionali all’interno della stessa area e fra le aree o qualifiche diverse», mentre per i secondi, «la promozione della formazione e, in

⁽⁶²⁷⁾ Alla luce delle indicazioni offerte dalla direttiva, il “ciclo di gestione” della formazione nelle amministrazioni pubbliche parte dall’individuazione delle priorità strategiche e dall’analisi del fabbisogno di competenze (a livello organizzativo e per famiglie professionali); presuppone la verifica delle competenze “in ingresso”; deve prevedere una formazione mirata, per colmare i *gap* di conoscenza e di competenza di ciascun dipendente; si conclude con la verifica delle competenze “in uscita”, in modo da rilevare e attestare i progressi compiuti a livello individuale e organizzativo, attraverso l’aggregazione e analisi degli esiti.

⁽⁶²⁸⁾ Tra le priorità da direttiva, si segnalano lo sviluppo delle competenze del personale pubblico funzionali alla transizione digitale, amministrativa ed ecologica delle pa; la strutturazione di percorsi di formazione iniziale per il personale neoassunto; l’attenzione alla formazione internazionale e a quella relativa alla gestione dei finanziamenti europei (p. 3).

⁽⁶²⁹⁾ Il tema è stato oggetto di specifica regolamentazione con il d.m. del 28 giugno 2023, che ha approvato il modello (*framework*) delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un *set* di comportamenti organizzativi che rappresentano l’espressione delle capacità trasversali e delle attitudini individuali rilevanti per svolgere «con successo» il proprio ruolo. Il *Framework* è composto da 16 competenze trasversali articolate in 4 aree (Capire il contesto pubblico, Interagire nel contesto pubblico, Realizzare il valore pubblico, Gestire le risorse pubbliche) e da 3 valori, trasversali a tutte le competenze (Integrità, Inclusione, Sostenibilità).

⁽⁶³⁰⁾ Cfr. G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Prove tecniche di umanesimo nel progetto di restyling del lavoro pubblico: verso l’infinito e oltre?*, in *RGL, Osservatori online*, 2023, 2, p. 20 ss. In questo modo, si supera uno dei limiti registrati nel sistema di formazione dei dipendenti pubblici, legato alla scarsità, *in primis* in termini quantitativi, delle attività formative svolte. Sul punto, cfr. D. AGUS, B. ARGIOLOS, G. CICCARELLI E AL., *op. cit.*, p. 1283 ss. Sulla correlazione tra pubblico e privato, sulla quale si baserebbero alcune scelte di investimento in formazione nel settore pubblico, cfr. C. VALENTI, *op. cit.*, p. 139 ss.

particolare, della partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative di sviluppo delle competenze promosse costituisce un obiettivo di performance»⁽⁶³¹⁾.

La centralità della dirigenza rispetto alla formazione trova ulteriore declinazione nella direttiva del 28 novembre 2023⁽⁶³²⁾, in cui si prevede che le amministrazioni assegnino a tutto il personale di livello dirigenziale obiettivi specifici, che impegnano il dirigente a promuovere, per sé e per il personale affidato alla sua gestione, un'adeguata partecipazione alle attività formative.

Da ultimo, la direttiva del 14 gennaio 2025, in linea con le previsioni descritte, ribadisce il carattere "necessario" della formazione⁽⁶³³⁾ ed eleva a 40 ore annue quella che deve essere garantita a ciascun dipendente.

Il documento si sofferma, altresì, sugli impatti positivi che tale fattore di sviluppo genera all'interno e all'esterno dell'amministrazione, rappresentando, al contempo, una leva per il benessere organizzativo e un mezzo per la produzione di valore pubblico. Rispetto alla prima dimensione, in particolare, in linea con quanto sostenuto nella presente ricerca, la direttiva evidenzia che la formazione si lega «alla soddisfazione, alla fidelizzazione, al benessere organizzativo e all'impegno dei dipendenti», poiché il miglioramento del benessere delle risorse genera ritorni «in termini di motivazione, senso di appartenenza e soddisfazione lavorativa».

5.1. La formazione come condizione abilitante il lavoro agile

Su questo quadro generale, di per sé già articolato, si innesta la formazione relativa alla modalità di lavoro agile, che con il primo deve essere integrata e coordinata.

Si è osservato, in proposito, che l'art. 20, comma 2, l. n. 81/2017 prevede la possibilità, per l'accordo individuale, di riconoscere, in favore del prestatore di lavoro, «il diritto all'apprendimento permanente, in modalità formali, non formali o informali, e alla periodica certificazione delle relative competenze» (*supra* Capitolo

⁽⁶³¹⁾ Cfr. direttiva 24 marzo 2023, pp. 3 e 11. Nel solco di queste evoluzioni, si collocano anche le modifiche al Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62/2013), che enfatizzano la responsabilità dei dirigenti nel promuovere una cultura organizzativa orientata all'apprendimento continuo. In particolare, l'articolo 13, comma 4-*bis* stabilisce che «Il dirigente cura la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile». Sulle recenti evoluzioni del Codice di Comportamento e sulle posizioni critiche assunte dal Consiglio di Stato, cfr. G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Prove tecniche di umanesimo nel progetto di restyling del lavoro pubblico: verso l'infinito e oltre?*, op. cit., pp. 22-26.

⁽⁶³²⁾ Avente ad oggetto «nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale», poi integrata dalla nota n. 430 del 24 gennaio 2024.

⁽⁶³³⁾ Per cui la sua promozione costituisce «specifico obiettivo di performance di ciascun dirigente» e l'inosservanza delle previsioni si associa a specifici profili di responsabilità ampiamente descritti dalla stessa direttiva (pp. 3-4).

III, § 2.3). A tale «diritto fragile per il lavoratore agile»⁽⁶³⁴⁾, la direttiva della Funzione pubblica n. 3/2017 non aggiunge nulla per il contesto del lavoro pubblico, ma inserisce la promozione della formazione tra le azioni trasversali che ciascuna amministrazione è tenuta a porre in essere per l'attuazione del lavoro agile⁽⁶³⁵⁾.

I rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021, poi, oltre a prevedere la generale «pianificazione strategica di conoscenze e saperi» già richiamata, intervengono sulla materia, al duplice fine di raccordare le azioni formative per i lavoratori agili con gli strumenti generali previsti (*i.e.* i piani della formazione) e di calibrare il contenuto della formazione in funzione delle peculiari caratteristiche della modalità, individuando le competenze necessarie per i prestatori di lavoro agile⁽⁶³⁶⁾.

Quanto alla prima finalità, pertanto, i contratti prevedono che nei piani della formazione (*supra* § 5), debbano essere inserite anche «specifiche iniziative» destinate al personale in lavoro agile. Ne consegue che la formazione legata alla modalità flessibile, lungi dall'essere ridotta ad elemento accidentale del ricorso all'istituto, viene considerata dimensione strutturale di quest'ultimo e, in ottica di sistema, parte integrante delle politiche formative del personale, dotata, pertanto, di specifica attenzione nei piani delle amministrazioni.

Rispetto ai contenuti della formazione, invece, è necessario che la stessa investa sia le competenze tecniche che quelle legate al modello di lavoro, dal momento che la modalità agile richiede il rafforzamento di *skills* quali «il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni»⁽⁶³⁷⁾. Si rende, quindi, necessario formare il personale tanto sull'utilizzo delle piattaforme e degli strumenti tecnologici per operare con la modalità flessibile, quanto sugli aspetti di rilevanza organizzativa.

A questo modello generale, rinvenibile in tutti e quattro i comparti, i contratti Funzioni Locali⁽⁶³⁸⁾ e Sanità⁽⁶³⁹⁾, come osservato, aggiungono, tra gli obiettivi formativi, i temi della salute e sicurezza sul lavoro (*supra* Capitolo III, § 3.1.5).

In linea con queste previsioni, la già richiamata direttiva del 28 novembre 2023 detta ulteriori indicazioni, individuando il consolidamento e lo sviluppo delle competenze legate all'uso degli strumenti e alle «modalità innovative» di lavoro, tra gli obiettivi prioritari nei piani formativi individuali per il personale impiegato

⁽⁶³⁴⁾ Così M. LAMBERTI, *op. cit.*, p. 209.

⁽⁶³⁵⁾ Per le azioni trasversali, cfr. la direttiva n. 3/2017, p. 15, nonché le considerazioni già condotte nel Capitolo III, § 1.2 e le relative note.

⁽⁶³⁶⁾ Le previsioni contrattuali recepiscono, in maniera pressoché pedissequa, le indicazioni delle linee guida per il lavoro agile ex d.m. ottobre 2021, p. 5.

⁽⁶³⁷⁾ Cfr. art. 40 comma 2 CCNL FC; art. 80 CCNL Sanità; art. 67 CCNL FL; art. 15 CCNL IR.

⁽⁶³⁸⁾ Cfr. art. 67, comma 2, CCNL FL.

⁽⁶³⁹⁾ Cfr. art. 80, comma 2, CCNL Sanità.

anche in modalità agile (o da remoto) ⁽⁶⁴⁰⁾. Da ultimo, la direttiva del 14 gennaio 2025, sottolinea il carattere obbligatorio della formazione in materia, prevista nei contenuti del POLA (*ex art. 14, comma 1, l. n. 124/2015*), poi confluiti nel PIAO. Il tema della formazione per i prestatori di lavoro agile e, in particolare, dei contenuti delle attività formative, invero, era stato già oggetto di attenzione all'interno delle Linee guida sul POLA del 2020, in cui, come anticipato, le misure formative figurano tra le condizioni abilitanti lo strumento e si chiarisce che la formazione necessaria per il lavoro agile non può ridursi a quella funzionale all'utilizzo delle tecnologie digitali.

Le indicazioni ministeriali parlano, in proposito, di «salute professionale» - intesa quale «adeguatezza dei profili professionali esistenti all'interno dell'ente rispetto a quelli necessari» -, che deve essere «indagata» con riferimento sia alle competenze *cd. «direzionali»* che a quelle del personale.

Tra le prime, da ricercare nelle figure dirigenziali e in chi assuma funzioni di coordinamento di altri lavoratori (ad esempio i dipendenti con incarichi di Elevata Qualificazione), si annoverano, in particolare, la capacità di programmazione, di coordinamento e di misurazione e valutazione dei risultati, nonché l'attitudine verso l'innovazione e l'uso delle tecnologie digitali. Come confermato dalle direttive successive, pertanto, la gestione del personale in modalità agile presuppone il possesso di adeguate competenze trasversali e di *leadership*.

Come richiesto già per le dimensioni di salute organizzativa (*supra* § 3) e digitale (*supra* § 4.1), ciascuna amministrazione deve procedere ad un'analisi preliminare del proprio «stato di salute», dal momento che è «utile» conoscere e riconoscere i lavoratori dotati delle competenze che possono facilitare l'implementazione e la diffusione del lavoro agile. Si rende, così, necessario rilevare i relativi bisogni e progettare «adeguati percorsi di formazione», qualora tali competenze «abilitanti» non siano sufficientemente diffuse.

Queste ultime, secondo le Linee guida, si traducono, *in primis*, nelle competenze digitali ⁽⁶⁴¹⁾ e organizzative. Quanto alle prime, rilevano l'utilizzo degli strumenti tecnologici e di *collaboration* e la sicurezza informatica. Alle competenze organizzative sono riconducibili, invece, la capacità di lavorare per obiettivi, per progetti e/o per processi e la capacità di auto-organizzarsi.

Su queste premesse, tra gli esempi di indicatori dello stato di salute professionale degli enti, le Linee guida inseriscono, pertanto, la partecipazione (in termini percentuali e riferita all'ultimo anno), di dirigenti e/o posizioni organizzative (ora Elevata Qualificazione), a corsi di formazione sulle competenze direzionali in

⁽⁶⁴⁰⁾ Si veda la direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica del 28 novembre 2023, pp. 8-9.

⁽⁶⁴¹⁾ Per la definizione ed il *framework* delle competenze digitali, si rinvia alle considerazioni sviluppate nel paragrafo precedente e alle relative note a piè di pagina.

materia di lavoro agile, nonché, l'utilizzo, da parte degli stessi, di un «approccio per obiettivi e/o per progetti e/o per processi per coordinare i collaboratori»⁽⁶⁴²⁾.

L'idea alla base della previsione è, in ottica circolare, di valutare sia, sul piano teorico, l'effettivo ricorso agli strumenti di formazione da parte del personale, sia, sul fronte applicativo, se le competenze in astratto acquisite si traducano nella concreta implementazione della modalità di lavoro (o di coordinamento del lavoro altrui) agile.

Tanto trova riscontro anche rispetto agli indicatori relativi alle competenze organizzative e a quelle digitali. Per le prime, infatti, sono richiamati la frequenza a corsi di formazione sulle competenze organizzative specifiche del lavoro agile e l'effettivo svolgimento del lavoro per obiettivi e/o per progetti e processi⁽⁶⁴³⁾; per le competenze digitali, assumono rilievo, invece, la partecipazione a sessioni formative in materia e l'utilizzo delle tecnologie digitali «potenzialmente utili» per la modalità in esame.

Chiarito il quadro teorico, è ora possibile analizzare – analogamente a quanto fatto per le altre dimensioni di salute degli enti – le misure previste dai PIAO regionali, dando conto dello stato dell'arte, nonché delle eventuali differenze, in termini di diversa o maggiore implementazione, rispetto al panorama descritto e, in particolare, alle indicazioni offerte dalle Linee guida e dalla contrattazione collettiva.

Inoltre, dal momento che, come osservato, la formazione del personale rileva, nella programmazione degli enti, tanto come condizione abilitante il lavoro agile, quanto come specifica strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo – confluendo, così, sia nella sottosezione relativa alla Organizzazione del lavoro agile che in quella della Formazione del personale – si ritiene, altresì, interessante analizzare l'eventuale presenza di raccordi tra le due parti dei documenti programmatici, al fine di verificare se le amministrazioni pianifichino (o meno) le attività formative generali e quelle specifiche per i prestatori di lavoro agile in ottica integrata (*infra* § 5.3).

5.2. Le misure formative dei PIAO regionali

Dall'analisi dei documenti di programmazione regionali, emergono tanto elementi di carattere generale, riconducibili all'impostazione complessiva adottata dalle amministrazioni rispetto alla formazione, quanto aspetti più specifici, relativi ai

⁽⁶⁴²⁾ Cfr. Linee guida sul POLA del 2020, p. 16.

⁽⁶⁴³⁾ Il richiamo alle attività svolte è richiesto sempre in termini percentuali e con riferimento all'ultima annualità.

contenuti formativi, ai soggetti coinvolti e, in alcuni casi, alle metodologie didattiche e agli strumenti utilizzati.

Con riferimento al primo profilo, in particolare, talune amministrazioni non approfondiscono la formazione nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile, come condizione per il ricorso alla modalità flessibile ⁽⁶⁴⁴⁾.

In alcuni casi, come per la Giunta della Basilicata e dell'Abruzzo, tale mancanza si associa alla generale assenza di previsioni relative ai fattori abilitanti lo strumento – e dunque, *a fortiori*, anche della formazione – e al suo programma di sviluppo.

Questo non significa, peraltro, che la formazione per l'accesso alla modalità flessibile non trovi alcuno spazio all'interno della programmazione dell'ente. In entrambe le amministrazioni, infatti, il tema è inserito nel «Programma» (per l'Abruzzo) o nel «Piano» (per la Basilicata) di formazione, nella successiva sottosezione ad esso dedicata ⁽⁶⁴⁵⁾. Il primo, in particolare, evidenzia la necessità, tra le priorità strategiche legate alla riqualificazione e al potenziamento delle competenze del personale, di «promuovere e valorizzare il ricorso al lavoro agile, anche attraverso opportune iniziative formative sul suo impiego nell'ambito della pubblica amministrazione». Nel PIAO della Giunta della Basilicata, la «implementazione del lavoro agile» trova riconoscimento esplicito tra i percorsi formativi.

Analogamente il PIAO della Giunta delle Marche, pur non regolando la formazione nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile, inserisce specifici riferimenti in quella relativa alla Formazione del personale (sottosezione 3.4). Qui si evidenzia, per un verso, che le modalità didattiche devono essere rese compatibili con il lavoro agile e da remoto, mediante «moduli brevi e specialistici» sincroni, riproposti poi in modalità asincrona. Al contempo, specie per i neoassunti, si prevede la frequenza ai corsi di formazione, finalizzati a potenziare le capacità di lavorare in lavoro agile e sui temi specifici del rafforzamento della capacità amministrativa.

Tra le amministrazioni che affrontano il tema della formazione nella parte dedicata al lavoro agile, invece, talune non riproducono il set di competenze e di indicatori di salute professionale offerto dalle Linee guida, limitandosi a generici riferimenti alle competenze ivi indicate per il lavoro agile e/o agli interventi formativi, già realizzati ovvero in programma.

⁽⁶⁴⁴⁾ Come si osserverà, in almeno 17 su 19 Regioni esaminate, al di là delle differenze tra Giunta e Consiglio Regionale, parte della programmazione è dedicata al tema della formazione per il lavoro agile.

⁽⁶⁴⁵⁾ In particolare, tra i temi oggetto di formazione, il piano (sottosezione 3.4) annovera: le Linee guida della Funzione pubblica per il lavoro agile, i requisiti obbligatori dei lavoratori, gli obblighi dei responsabili, il lavoro agile per i lavoratori fragili, gli accordi individuali, nonché lo sviluppo delle *soft skills*, la trasformazione digitale, le competenze sulla cybersicurezza e l'evoluzione digitale del lavoro. Cfr. PIAO Basilicata Giunta, p. 133.

È il caso del PIAO del Consiglio Regionale dell'Abruzzo, in cui si afferma che l'amministrazione provvede ad organizzare percorsi formativi per il personale (anche dirigenziale) «incentrati sul lavoro in modalità agile», con la sola ulteriore precisazione che, in virtù degli specifici obblighi in materia di salute e sicurezza connessi alla modalità flessibile, le attività già previste, sono «integrate» rispetto ai rischi derivanti dallo svolgimento della prestazione fuori dalla sede di lavoro, alle modalità d'uso degli strumenti eventualmente forniti e al comportamento da tenere in caso di incidente ⁽⁶⁴⁶⁾.

Nel PIAO della Giunta del Piemonte, tra i fattori abilitanti del lavoro agile, è indicata l'organizzazione di attività formative per il «potenziamento delle competenze manageriali, organizzative e digitali indispensabili per la gestione del lavoro in modalità agile» ⁽⁶⁴⁷⁾. Non c'è, peraltro, un piano di sviluppo dello strumento né, conseguentemente, della relativa formazione.

In altri casi, invece, gli enti riprendono – in tutto o in parte – le indicazioni delle Linee guida e le sviluppano in base agli specifici contesti e fabbisogni, integrando le singole dimensioni formative tra loro e, in alcuni casi, con la più ampia strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo dell'ente (*infra* § 5.3).

Se dal piano generale si passa al particolare, si osserva, poi, che, con riferimento ai contenuti della formazione, una prima direttrice è rappresentata dallo sviluppo delle competenze direzionali, relative, come anticipato, alla dirigenza e al personale apicale e indispensabili per governare il lavoro agile.

Nel PIAO della Giunta dell'Umbria, si sottolinea, infatti, che la modalità flessibile cambia «il modo di definire gli obiettivi, gestire deleghe e feedback, la capacità di motivare, la gestione di sé e del proprio tempo/lavoro» ⁽⁶⁴⁸⁾. Ai *managers* pubblici, di conseguenza, è richiesta una vera e propria «trasformazione cognitiva, comportamentale ed emotiva», per adeguarsi alla diversa modalità di lavoro e comprenderne limiti ed opportunità.

Analogamente, la Giunta della Lombardia, insiste sulla formazione per il *management*, al fine di «agevolare la trasformazione, anche culturale, collegata al nuovo modo di lavorare» ⁽⁶⁴⁹⁾.

Per questo, le attività formative sono orientate al rafforzamento di competenze quali il *project management*, la gestione del lavoro in *team*, ma anche la prevenzione e

⁽⁶⁴⁶⁾ Si veda PIAO Abruzzo CR, p. 396.

⁽⁶⁴⁷⁾ Cfr. PIAO Piemonte Giunta, p. 92.

⁽⁶⁴⁸⁾ Cfr. PIAO Umbria Giunta, p. 204 ss.

⁽⁶⁴⁹⁾ Si veda PIAO Lombardia Giunta, p. 77.

gestione dei conflitti e dello stress e la motivazione dei collaboratori, per prevenire i possibili rischi derivanti dallo svolgimento della prestazione a distanza ⁽⁶⁵⁰⁾.

È quanto emerge anche dal PIAO del Consiglio Regionale della Campania, in cui si evidenzia la necessità di una formazione «sul nuovo ruolo del capo nell'adozione dello smart working, sul passaggio dalla logica del controllo sulla presenza a un approccio di misura della performance lavorativa, [nonché] sulle modalità di coordinamento e collaborazione» ⁽⁶⁵¹⁾.

Tali dimensioni emergono, altresì, nella programmazione della Giunta dell'Emilia Romagna, in cui l'attenzione organizzativa si focalizza sulle *soft skills* (quali intelligenza emotiva e gestione del tempo) e sulle competenze specifiche per l'innovazione (come *smart leadership* e *design thinking*). A tal fine, sono descritte iniziative come il *team coaching*, per migliorare l'organizzazione del lavoro e le dinamiche di collaborazione all'interno del *team*, il monitoraggio delle relative attività ed «il percorso di formazione e autosviluppo legato alla motivazione intrinseca» dei componenti.

In generale, alle indicazioni fornite dalle Linee guida – riconducibili, come osservato, alle capacità di programmazione, di coordinamento e di misurazione e valutazione dei risultati, nonché all'attitudine verso l'innovazione e l'uso delle tecnologie digitali (*supra* § 5.1) –, alcuni documenti regionali aggiungono altre competenze direzionali, come l'assunzione di decisioni (cd. *decision making*) e di responsabilità, la comunicazione e la gestione dei collaboratori (tutte ricorrenti, ad esempio, nel PIAO della Giunta del Veneto ⁽⁶⁵²⁾). Anche rispetto alla gestione del lavoro ibrido, sono previsti specifici percorsi formativi, associati alla trasformazione digitale (Giunta del Veneto ⁽⁶⁵³⁾ e dell'Emilia Romagna ⁽⁶⁵⁴⁾).

Un secondo gruppo di contenuti formativi comuni a molte amministrazioni riguarda le competenze organizzative dei dipendenti in lavoro agile (*in primis* la capacità di lavorare per obiettivi, per progetti e/o per processi e la capacità di auto-organizzarsi).

⁽⁶⁵⁰⁾ La formazione in questione mira a rafforzare le competenze attraverso un modello articolato su quattro dimensioni: esperienza, interpretazione, confronto e azione. Cfr. PIAO Umbria Giunta, p. 204 ss.

⁽⁶⁵¹⁾ Cfr. PIAO Campania CR, p. 53.

⁽⁶⁵²⁾ Si veda PIAO Veneto Giunta, p. 332.

⁽⁶⁵³⁾ Per la Giunta del Veneto, si prevede, in particolare, l'attivazione di un percorso formativo sulla trasformazione digitale ed il lavoro agile, per dotare i dirigenti delle conoscenze e competenze su come gestire efficacemente il lavoro a distanza ed impostare un modello organizzativo di lavoro ibrido, in presenza e a distanza.

⁽⁶⁵⁴⁾ Nella programmazione dell'Emilia Romagna, si pone particolare enfasi sull'acquisizione di competenze manageriali innovative, come la *smart leadership*, il *design thinking* e la gestione del tempo, in risposta alla trasformazione digitale e all'evoluzione del lavoro ibrido. Cfr. PIAO Emilia Romagna Giunta, p. 263.

In proposito, non emergono differenze significative rispetto alle indicazioni delle Linee guida, che le amministrazioni tendono a riprodurre in maniera pressoché pedissequa.

È quanto avviene, tra l'altro, per la Giunta della Regione Liguria, il Consiglio Regionale e la Giunta del Lazio ⁽⁶⁵⁵⁾ ed il PIAO della Toscana. Alcune Regioni, come la Sardegna (PIAO della Giunta), associano alla capacità di pianificare autonomamente le proprie attività, anche quella di gestire riunioni virtuali.

Il terzo nucleo di contenuti formativi abilitanti il lavoro agile, secondo le Linee guida del 2020, è rappresentato dalle competenze digitali, oggetto di particolare attenzione nella programmazione regionale.

A questo gruppo di competenze, spesso declinate nei PIAO secondo il modello ministeriale *Syllabus*, sono, infatti, associati percorsi formativi, estesi anche alla totalità del personale (come nel caso della Giunta della Regione Puglia ⁽⁶⁵⁶⁾), in materia di accessibilità documentale e digitale, cybersicurezza, utilizzo delle tecnologie ICT e gestione documentale. La Giunta del Veneto, peraltro, aggiunge a questi contenuti anche corsi sull'utilizzo degli strumenti collaborativi digitali e delle piattaforme *cloud*. Altre realtà, come la Giunta della Sardegna, rimandano a tematiche quali l'uso responsabile delle risorse IT, il rispetto della normativa sulla protezione dei dati e la prevenzione dalle minacce informatiche.

In altre amministrazioni regionali, infine, per il ricorso alla modalità agile, oltre alla formazione per l'acquisizione (o il potenziamento) delle competenze direzionali, organizzative e digitali, si rendono necessari percorsi ulteriori.

Nella programmazione della Toscana e della Giunta del Veneto, ad esempio, la formazione per i prestatori agili si estende anche ai profili di salute e sicurezza. La Giunta della Regione Campania evidenzia, altresì, l'importanza di implementare «competenze tecnico-specialistiche di ambito», funzionali alla gestione del lavoro agile e legate alla conoscenza della disciplina in materia (così anche il PIAO della Toscana), di tecniche e strumenti per l'erogazione dei servizi *on line*, per la trasformazione digitale, nonché per l'analisi e la digitalizzazione dei servizi ⁽⁶⁵⁷⁾. Tali previsioni, invero, si inseriscono in una più ampia operazione di aggiornamento dei «dizionari delle competenze» – ora articolate in comportamentali ⁽⁶⁵⁸⁾, tecnico-

⁽⁶⁵⁵⁾ La Regione Lazio figura, tra l'altro, tra i pochi enti che programmano in modo chiaro e distinto la formazione per la dirigenza e per il personale di comparto.

⁽⁶⁵⁶⁾ La Giunta della Regione Puglia prevede, inoltre, una formazione specialistica per l'Ufficio Transizione Digitale ed eventuali ulteriori figure di supporto all'ufficio. Cfr. PIAO Puglia Giunta, p. 90.

⁽⁶⁵⁷⁾ Si veda PIAO Campania Giunta, p. 146.

⁽⁶⁵⁸⁾ Sono riviste anche le competenze comportamentali relative alla corretta programmazione del lavoro - anche utilizzando in modo più efficace le nuove tecnologie a disposizione per una organizzazione del lavoro flessibile ed agile -, nonché quelle relative all'orientamento al lavoro flessibile ed alla capacità di utilizzare strumenti e tecnologie di comunicazione a distanza.

professionali e tecnico-specialistiche ⁽⁶⁵⁹⁾ –, che, in ottica integrata, coinvolge la formazione generale e quella per il lavoro agile.

Altri elementi di interesse emergono, infine, con riferimento alle metodologie didattiche, talvolta associate all’acquisizione delle competenze funzionali al lavoro agile.

La Giunta della Regione Lazio prevede la formazione sulle competenze organizzative, integrata con lo *Smart Learning*, inteso quale metodologia didattica *online* che consente di accedere a percorsi di apprendimento flessibili e fruibili da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, per lo sviluppo delle *soft skills*. Il PIAO della Regione Toscana associa alle iniziative di formazione di tipo tradizionale, metodi didattici informali, secondo percorsi di affiancamento, verificabili e certificabili, tra l’altro, attraverso la modalità “*Training on the job*”.

5.3. Formazione per il lavoro agile e Piano della formazione: quale integrazione?

Se questo è lo scenario offerto dalla programmazione regionale, c’è, peraltro, un aspetto ulteriore di interesse che emerge dall’analisi dei documenti, relativo al rapporto tra la formazione prevista per la modalità flessibile – come tale, inserita nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile (3.2) – e quella generale, oggetto di pianificazione nella parte relativa al Piano triennale dei fabbisogni di personale (sottosezione 3.3).

Si è già osservato, in proposito, come, dalla tornata contrattuale 2019-2021, le amministrazioni siano tenute a prevedere, nei piani della formazione, «specifiche iniziative» destinate al personale in lavoro agile. I contenuti di quei documenti sono confluiti, poi, nei PIAO, in cui le stesse devono rappresentare tutti gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati, tra l’altro, allo sviluppo delle conoscenze tecniche, trasversali e manageriali (*supra* § 5.1).

Alla luce di queste previsioni e considerato il carattere obbligatorio della formazione per il lavoro agile ⁽⁶⁶⁰⁾, la programmazione della formazione non

⁽⁶⁵⁹⁾ Si passa, in sostanza, da una suddivisione in “competenze tecniche” e “competenze organizzative” ad una in “competenze comportamentali”, “competenze tecnico-professionali” e “competenze tecnico-specialistiche”. La Giunta della Regione Emilia-Romagna, invece, adotta un approccio sistemico, strutturando la formazione attorno a cinque obiettivi strategici e integrando contenuti innovativi (come *open badge*, certificazione delle competenze, formazione personalizzata), con una forte attenzione allo sviluppo delle *soft skills* e alla sinergia tra formazione tradizionale e nuovi contenuti.

⁽⁶⁶⁰⁾ La natura obbligatoria della formazione in materia, come chiarito dalla direttiva del 14 gennaio 2025, discende dalla modifica dell’art. 14, comma 1 della l. n. 124/2015, istitutiva del POLA. Si rinvia, sul punto, alle considerazioni condotte *supra* § 5.1.

dovrebbe allora considerarsi in modo distinto, a seconda che afferisca alla modalità flessibile ovvero a quella tradizionale di svolgimento della prestazione lavorativa, ma, in ottica di sistema, andrebbe concepita in modo unitario, nell'ambito delle strategie di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo nei piani delle amministrazioni.

Ne consegue, in concreto, che, all'interno dei PIAO, pur in assenza di esplicite indicazioni normative in tal senso, le due sottosezioni, lungi dall'essere strutturate come silos indipendenti, dovrebbero comunicare, in modo che la formazione per il ricorso alla (e l'implementazione della) modalità agile si configuri quale componente dei più ampi percorsi formativi previsti.

In proposito, peraltro, lo scenario emergente dai documenti regionali, appare solo in alcuni casi in linea con queste considerazioni.

Da un lato, infatti, in diverse amministrazioni non risultano raccordi o rinvii tra le sottosezioni di programmazione.

È quanto accade, ad esempio nei PIAO del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta ⁽⁶⁶¹⁾ e della Giunta del Piemonte ⁽⁶⁶²⁾, in cui i Piani di formazione non contengono alcun riferimento al lavoro agile. Analoghe considerazioni possono essere sviluppate per il Consiglio Regionale del Piemonte – che, tuttavia, tra gli obiettivi formativi, inserisce lo sviluppo delle competenze digitali e il potenziamento di quelle trasversali ⁽⁶⁶³⁾ –, nonché per il PIAO della Sicilia, in cui, oltre a non essere definite le condizioni abilitanti il lavoro agile – e, conseguentemente, la formazione –, mancano riferimenti al tema nella sottosezione dedicata agli obiettivi formativi ⁽⁶⁶⁴⁾.

D'altro canto, anche nei PIAO in cui si colgono connessioni tra le strategie formative, le soluzioni in concreto adottate risultano piuttosto eterogenee.

⁽⁶⁶¹⁾ Cfr. PIAO Valle d'Aosta CR, p. 98 ss.

⁽⁶⁶²⁾ Si veda PIAO Piemonte Giunta, p. 110 ss.

⁽⁶⁶³⁾ Tra gli obiettivi della formazione, si segnalano, nel PIAO, lo sviluppo delle competenze digitali e di aggiornamento informatico, il potenziamento delle competenze trasversali e la promozione del benessere organizzativo e della cultura del rispetto. Cfr. PIAO Piemonte CR, pp. 106-107.

⁽⁶⁶⁴⁾ Cfr. PIAO Sicilia (unico), p. 162 ss. per la parte relativa all'organizzazione del lavoro agile (e da remoto) e p. 246 ss. per la formazione del personale. Nella programmazione delle attività formative, è previsto, peraltro, un raccordo con la formazione legata al Piano delle azioni positive (*supra* §§ 2.2-2.2.1).

In alcune amministrazioni, ad esempio, la formazione per il lavoro agile è menzionata tra i temi dei piani formativi (Consiglio Regionale ⁽⁶⁶⁵⁾ e Giunta ⁽⁶⁶⁶⁾ del Lazio).

In altre ipotesi, invece, come nel PIAO del Trentino Alto Adige, nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile, si rinvia al Piano di formazione del personale – che, in questo caso, rappresenta un documento distinto rispetto al PIAO – in cui sono poi declinati «percorsi di formazione specifici per i/le lavoratori/lavoratrici agili» ⁽⁶⁶⁷⁾.

L'integrazione tra sezioni emerge, in particolare, in alcuni documenti programmatici.

Il PIAO del Consiglio Regionale della Campania, infatti, dopo aver sviluppato il tema all'interno della parte relativa ai fattori abilitanti del lavoro agile, rinvia alla sottosezione di formazione del personale, in cui, pur in assenza di un riferimento esplicito alla modalità flessibile, inserisce tra gli obiettivi strategici – sulla base dei quali strutturare il piano formativo – lo sviluppo delle competenze direzionali, organizzative e digitali, riprendendo le indicazioni delle Linee guida più volte richiamate ⁽⁶⁶⁸⁾.

Nella programmazione della Giunta Regionale campana, invece, il rinvio al lavoro agile è esplicito, dal momento che, nella sottosezione di formazione, sono previsti, tra l'altro, percorsi in materia di *smart working* e corsi per le competenze tecniche, trasversali, organizzative e manageriali dell'intero personale ⁽⁶⁶⁹⁾.

Il PIAO della Giunta lombarda, poi, si segnala, in primo luogo, perché, nell'approfondire, nell'apposita sede del documento, i fattori che abilitano il lavoro agile, ricollega, in ottica integrata, la relativa formazione tanto agli obiettivi strategici del Piano Regionale di Sviluppo Sostenibile (nella sottosezione di Valore

⁽⁶⁶⁵⁾ Si veda PIAO Lazio CR, p. 159. Accanto a questa, inoltre, si prevedono moduli formativi sul miglioramento della comunicazione (interna ed esterna) e della gestione dei conflitti, nonché sulla *cybersecurity*, la transizione digitale, lo sviluppo di competenze manageriali e la semplificazione dei processi.

⁽⁶⁶⁶⁾ Cfr. PIAO Lazio Giunta, Allegato tecnico 7, contenente la sottosezione di Piano formativo triennale. Nella tabella con gli ambiti di formazione (obbligatoria), è inserita quella relativa al lavoro agile («elevare le competenze sul tema al lavoratore agile, al team, alla dirigenza»).

⁽⁶⁶⁷⁾ Cfr. PIAO Trentino Alto Adige (unico), pp. 81-82.

⁽⁶⁶⁸⁾ Si veda PIAO Campania CR, p. 90, in cui si precisa che «Il Consiglio, si impegna a fare ricorso all'attività formativa al fine di: - accrescere le competenze direzionali intese come capacità di programmazione, coordinamento, misurazione e valutazione da parte del management; - accrescere le competenze organizzative intese come capacità di lavorare per obiettivi e capacità di auto-organizzarsi; - accrescere le competenze digitali intese come capacità di utilizzare le nuove tecnologie».

⁽⁶⁶⁹⁾ Cfr. PIAO Campania Giunta, p. 170 ss. Nella sottosezione, inoltre, da un lato, i percorsi formativi sono sviluppati in modo distinto per il personale dirigenziale e per quello di comparto; dall'altro, il tema è ricollegato con la programmazione delle azioni positive (*supra* §§ 2.2-2.2.1).

pubblico), quanto al Piano di formazione del personale (sottosezione 3.3). In quest'ultima, poi, declina le aree formative, inserendo, in quella obbligatoria, anche la formazione per il lavoro agile ⁽⁶⁷⁰⁾.

Da ultimo, merita di essere richiamata l'esperienza della Giunta della Puglia, in cui tanto nella parte relativa all'Organizzazione del lavoro agile, quanto in quella generale di Formazione del personale, le due dimensioni formative sono messe in relazione.

Infatti, dopo aver descritto contesto, soggetti e programma di sviluppo per il 2025, il PIAO pugliese indica le aree prioritarie di intervento formativo, inserendo espressamente nell'area VI (Formazione trasversale) quella relativa al lavoro agile. A questa si riconosce un ruolo prioritario a supporto dell'attuazione del piano di sviluppo della modalità flessibile di cui alla sottosezione precedente. Di conseguenza, si prevede che venga sviluppata attorno ai tre pilastri di competenze (direzionali, organizzative e digitali) descritti nella relativa sottosezione e qui richiamati ⁽⁶⁷¹⁾.

⁽⁶⁷⁰⁾ Cfr. PIAO Lombardia Giunta, p. 111.

⁽⁶⁷¹⁾ Si veda PIAO Puglia Giunta, p. 88 ss.

CONCLUSIONI

Sommario: **1.** Lavoro agile e benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione. – **2.** Le condizioni abilitanti il lavoro agile come leve di benessere. Spunti di riflessione dall'analisi dei PIAO delle Regioni: le misure organizzative. – **2.1.** Le misure digitali e formative. – **3.** Il lavoro agile come leva del benessere organizzativo: una questione di cultura oltre che di strumenti.

1. Lavoro agile e benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione

È possibile, a questo punto, tirare le somme del percorso di ricerca condotto finora e rispondere al primo interrogativo posto a suo fondamento: se il lavoro agile possa essere inteso, sul piano teorico e nella sua dimensione applicativa, quale strumento per la promozione del benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione.

Per ragionare sulla connessione tra i due temi, si è ritenuto necessario, in via preliminare, approfondire tale ultimo concetto – per come affermatosi negli studi sociologici e di psicologia dell'organizzazione, in cui storicamente trova primo riconoscimento – e poi ricercarne la valenza giuridica, nel rapporto di lavoro in generale e nel precipuo contesto del lavoro pubblico (Capitolo II).

In relazione alla prima operazione di approfondimento, quindi, si è osservato come, negli studi richiamati, il benessere organizzativo sia inteso come «l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative».

La nozione, assunta quale riferimento anche dal Dipartimento della Funzione pubblica, come visto, valorizza l'interazione tra i singoli e l'organizzazione e considera il benessere (organizzativo) non quale caratteristica della persona o condizione originaria dell'ambiente – come tale indipendente dai soggetti che operano al suo interno –, ma come proprietà dinamica, che attiene al rapporto tra lavoratore e ambiente di lavoro, da considerare per far sì che le esigenze della persona possano coesistere ed integrarsi con quelle dell'organizzazione.

Alla luce di queste considerazioni, si è proceduto alla ricerca del rilievo giuridico del benessere organizzativo nel rapporto di lavoro. Tale seconda operazione, stante l'assenza di una nozione nell'ordinamento nazionale, è stata condotta a partire dalla

ricostruzione dei due pilastri – della salute (in senso bio-psicosociale) e dell'organizzazione – che a tale concetto concorrono.

Invero, proprio in questa correlazione tra salute e sicurezza e organizzazione – che informa tutto il sistema di prevenzione e protezione alla base del d.lgs. n. 81/2008 –, si ritiene si riempia di significato la nozione di benessere organizzativo, intesa allora quale dimensione dell'organizzazione o, più correttamente, della interazione tra persone e organizzazione.

Sulla base di questo primo risultato, allora, la riflessione è stata spostata al contesto del lavoro pubblico, in cui, diversamente dal privato, numerose, ancorché spesso frammentarie, disposizioni rimandano, in via esplicita o implicita, al benessere organizzativo.

La loro analisi sistematica, condotta rispetto al Testo unico sul pubblico impiego (artt. 7 e 57, d.lgs. n. 165/2001), alle fonti secondarie e alla contrattazione collettiva, ha permesso di cogliere la natura poliedrica del concetto, spesso connesso al tema del contrasto alla violenza e alle discriminazioni e di volta in volta inteso quale bene in sé da perseguire nei contesti di lavoro ovvero leva per l'efficienza delle prestazioni e la produttività, sul presupposto che queste dipendano dalla costruzione di un ambiente salubre e sano per i lavoratori.

Sulla base delle riflessioni sviluppate, si ritiene, in definitiva, che il concetto rappresenti la preconditione per il benessere integrale del personale pubblico ed uno dei principi cui l'azione dell'amministrazione e, in particolare, l'organizzazione del lavoro e degli uffici, da parte della dirigenza, devono essere orientate.

Acclarato il rilievo giuridico del benessere organizzativo, in linea con l'obiettivo della ricerca, questo è stato poi posto in relazione alla modalità di lavoro agile, per capire se l'attuazione e lo sviluppo di tale strumento flessibile all'interno delle pubbliche amministrazioni, potessero concorrere, in chiave positiva, al perseguimento del più ampio obiettivo di benessere (Capitolo III).

Per fare ciò, si è proceduto, in via preliminare, ad un'analisi della disciplina legislativa – integrata dalla direttiva n. 3/2017 della Funzione pubblica – e contrattual-collettiva dell'istituto. Al contempo, peraltro, la rilevanza che lo stesso assume all'interno della pianificazione degli enti, ha indotto ad indirizzare l'indagine anche verso gli strumenti di programmazione strategica ed operativa pubblica (prima POLA, ora PIAO), per comprendere l'architettura programmatica in cui la modalità di lavoro flessibile si inserisce.

In questo contesto, invero, si è ravvisata la sede naturale in cui “costruire” l'orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo e sono emersi i primi profili di connessione tra i due termini della questione (Capitolo IV).

Da un lato, infatti, si è osservata la centralità che assume la persona nel contesto di lavoro pubblico e che rende ben possibile (oltre che auspicabile) un'organizzazione del lavoro orientata al benessere organizzativo.

Per altro verso, anche la particolare fattispecie in esame, in virtù degli elementi essenziali ed eventuali che la caratterizzano (flessibilità spazio-temporale, possibile utilizzo di «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi», ricorso agli strumenti tecnologici) può in astratto concorrere al più generale miglioramento del benessere. Centrali, in questa prospettiva, sono gli impatti sul personale (in termini di motivazione, soddisfazione e coinvolgimento rispetto al proprio lavoro) e sull'organizzazione (*in primis* in ottica di incremento della produttività).

Tale orientamento emerge, inoltre, come osservato, dalla visione dello stesso legislatore, che, proprio rispetto all'istituto del lavoro agile, dapprima con le Linee guida del 2017 e poi con quelle del 2020, amplia le finalità di cui all'art. 18, l. n. 81/2017, arrivando a comprendere anche la promozione del benessere organizzativo.

Ricostruiti tali primi importanti riscontri sul piano teorico, si è cercato, allora, di verificare se l'idea di fondo della presente ricerca sia o meno coltivata nei fatti – e, in caso affermativo, in quali termini – dalle amministrazioni. In altre parole, si è inteso osservare se esse concepiscano e progettino il lavoro agile in relazione al benessere organizzativo, ponendo i due termini in connessione o, preferibilmente, individuando nel primo uno strumento per il miglioramento del secondo.

L'analisi, condotta all'interno dei PIAO regionali (sottosezioni di Organizzazione del lavoro agile, Piani delle Azioni Positive, linee strategiche di pianificazione) sulla base delle indicazioni metodologiche già descritte, ha cercato di fotografare lo scenario esistente, enucleando, ove possibile, anche pratiche e modelli positivi, in grado di innescare meccanismi virtuosi di miglioramento della pianificazione tra enti.

Numerose sono risultate le amministrazioni regionali che associano il lavoro agile al benessere organizzativo, in alcuni casi, come osservato, esplicitando proprio – in linea con l'idea di partenza della presente ricerca – come il primo «possa agire sul benessere dei lavoratori in una prospettiva molto più ampia della semplice conciliazione vita-lavoro» (Giunta dell'Emilia Romagna).

Inoltre, se si prescinde dai casi, pur descritti nel Capitolo quarto, in cui i due termini sono accostati senza fornire indicazioni su come la modalità flessibile possa concorrere al miglioramento del benessere (es. Umbria), spunti significativi sono emersi dalle diverse Regioni che danno contenuto alla relazione tra i due termini (Regione Campania, Trentino Alto Adige, Toscana, ecc.).

Alla luce della disamina condotta nei paragrafi precedenti, a conclusione del percorso fin qui tracciato, merita di evidenziarsi come, anche nella prospettiva delle amministrazioni analizzate, siano proprio le predette caratteristiche – essenziali

ovvero eventuali – del lavoro agile gli aspetti in grado di migliorare il benessere organizzativo.

Determinanti risultano senz'altro, come osservato, la maggiore autonomia nell'esecuzione della prestazione lavorativa e lo spostamento dell'attenzione sul controllo dei relativi risultati. A questi fattori si associano necessariamente, dal punto di vista dei lavoratori, la responsabilizzazione nella gestione dei tempi di lavoro e nel perseguimento degli obiettivi assegnati nonché, per la dirigenza, il passaggio dall'organizzazione per mansioni a quella per obiettivi e dal controllo alla fiducia (*infra* § 3).

A tale «cultura gestionale orientata al lavoro per obiettivi e risultati», derivante dalla sperimentazione di soluzioni organizzative flessibili (*in primis* appunto dal lavoro agile), si associano, anche secondo gli enti, il miglioramento della produttività e del benessere organizzativo.

L'analisi condotta ha mostrato, pertanto, come, al di là delle finalità esplicitate in apertura dell'art. 18, comma 1, l. n. 81/2017, tanto nella prospettiva del legislatore quanto nella dimensione attuativa delle Regioni, l'orientamento del lavoro agile al benessere organizzativo non solo rappresenti una strada percorribile, ma sia, di fatto, un percorso già intrapreso, per il miglioramento dell'organizzazione e del lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni.

2. Le condizioni abilitanti il lavoro agile come leve di benessere. Spunti di riflessione dall'analisi dei PIAO delle Regioni: le misure organizzative

Acclarato che il lavoro agile può essere (e in alcune amministrazioni già è) inteso quale leva per il benessere organizzativo, ci si è interrogati sui fattori in grado di incidere su tale orientamento.

L'ipotesi sostenuta in questa sede è che, posto il variegato quadro regolativo dello strumento, siano le tre condizioni abilitanti il lavoro agile, indicate dalle Linee guida del 2020, i fattori più in grado di orientare la modalità flessibile verso il perseguimento del benessere organizzativo. Su queste, connesse rispettivamente all'organizzazione, al grado di digitalizzazione di ciascun ente e al livello di formazione del personale, si ritiene, dunque, che le amministrazioni debbano investire, per assicurare l'effettivo sviluppo del lavoro agile, e – per ciò che qui rileva – per migliorare, attraverso questo, i propri livelli di benessere.

Elementi a supporto di tale ipotesi sono offerti dalle stesse Linee guida, che, nell'analizzare le tre condizioni abilitanti, le associano a determinate dimensioni di “salute” dell'amministrazione, articolate, in linea con le tre componenti richiamate, in salute organizzativa, professionale e digitale.

Riscontri in questa direzione sono emersi, poi, come osservato, anche dalla disamina dei PIAO regionali. Nella programmazione della Regione Toscana, ad esempio, non solo viene evidenziato l'orientamento del lavoro agile al benessere

organizzativo (*supra*), ma si sottolinea come questa essenziale evoluzione delle finalità dello strumento sia stata possibile proprio a partire dalla valorizzazione delle condizioni abilitanti la sua implementazione.

La Regione, infatti, «unendo l'introduzione del lavoro agile agli elementi che rendono efficace il suo utilizzo» - quali l'orientamento al risultato e all'utente, la responsabilizzazione e l'autonomia organizzativa, la maturità digitale, lo sviluppo delle competenze trasversali e professionali, la flessibilità dei modelli organizzativi - «ha cercato di migliorare i servizi verso l'utenza e il benessere organizzativo interno».

Su queste basi, allora, si è ritenuto opportuno analizzare, anche rispetto alle indicazioni provenienti dal quadro normativo, lo spazio che le amministrazioni attribuiscono alle tre dimensioni nell'attuazione e nello sviluppo della modalità flessibile.

Muovendo dalle misure organizzative, spunti significativi per la riflessione sono emersi rispetto alla mappatura dei processi e delle attività, al sistema di programmazione per obiettivi e di monitoraggio del lavoro agile e, infine, alla riprogettazione degli spazi e al lavoro in *team*.

Quanto alla prima, requisito indispensabile per l'utilizzo e l'implementazione del lavoro agile, si è osservato come le soluzioni adottate dalle amministrazioni risultino piuttosto eterogenee, spaziando dalle ipotesi di assenza di una mappatura, a quelle in cui la stessa è effettuata a livello di singola struttura o unità organizzativa per arrivare, infine, ai casi in cui è condotta a livello centrale dell'ente ed in modo integrato.

Rispetto allo scenario generale, quest'ultima opzione appare preferibile. In primo luogo, infatti, sulla scorta delle indicazioni fornite dalle Linee guida del 2020 e in linea con la logica integrata sottesa al PIAO, il ricorso al lavoro agile andrebbe programmato in modo uniforme all'interno di ciascun ente. Ciò, ferma la valutazione del dirigente, cui competono, in definitiva, le determinazioni sull'organizzazione del lavoro e degli uffici, risulta più facile se la mappatura dei processi non è rimessa alla singola struttura - con rischio di duplicazioni e differenze ingiustificate tra gli uffici -, ma viene svolta a livello centrale, ove possibile con il contributo (e tenendo conto delle peculiarità) delle diverse unità organizzative.

Nella prospettiva dell'implementazione dello strumento, è necessario, altresì, che tale ricognizione dei processi e delle attività non sia un elaborato statico e immutabile nel tempo, ma, come insegnano le esperienze virtuose descritte nel quarto Capitolo, venga aggiornata periodicamente e implementata, anche alla luce della progressiva digitalizzazione dei processi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Quanto ai suoi contenuti, di conseguenza, più che limitarsi ad un elenco delle attività eseguibili a distanza, la mappatura dovrebbe contenere una pur sintetica valutazione di “smartabilità” delle prestazioni ed indicare, in caso negativo, le criticità riscontrate e le possibili soluzioni praticabili dall’ente (già avviate o da programmare). Questo permetterebbe, come dimostrano le esperienze esaminate, di migliorare la mappatura, intervenendo su alcuni degli ostacoli rilevati e individuando soluzioni operative per ampliare il novero delle attività compatibili con la modalità di lavoro agile.

Al contempo, un’analisi unica e via via più dettagliata, come emerge dall’esperienza del Consiglio Regionale della Puglia, oltre a consentire un’implementazione dinamica dello strumento, si pone anche nella prospettiva del più generale potenziamento dei processi di lavoro, in termini organizzativi e tecnologici.

Tale possibilità trova conferma negli stessi PIAO regionali, in cui si affronta il tema della riorganizzazione amministrativa, in funzione dei cambiamenti intervenuti nelle modalità di lavoro. Alcuni enti, come osservato, anche grazie all’utilizzo del lavoro agile, hanno avviato da qualche anno un percorso di ridefinizione del proprio modello organizzativo, che passa per la razionalizzazione dell’articolazione interna, lo snellimento dei processi decisionali e lo sviluppo di logiche e spazi organizzativi, per incentivare la cooperazione e la responsabilizzazione del personale.

La questione chiama in causa le altre misure organizzative – della programmazione per obiettivi e del monitoraggio del lavoro agile, da un lato, e della riprogettazione degli spazi e del lavoro in *team*, dall’altro –, che sono risultate centrali nello sviluppo dello strumento nelle amministrazioni esaminate.

Quanto alle prime due, tra loro, come visto, intrinsecamente interconnesse, dall’analisi condotta all’interno dei PIAO regionali è possibile cogliere alcuni punti fermi.

Posta la nota formulazione dell’art. 18, comma 1, l. n. 81/2017, che relega l’organizzazione per «fasi, cicli ed obiettivi» ad un ruolo marginale, si è vista l’importanza dell’orientamento al risultato nella prospettiva di valorizzare, attraverso il lavoro agile, la persona ed i risultati prodotti, in una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, con conseguente miglioramento del benessere organizzativo.

A tal fine, risulta indispensabile un adeguato sistema di programmazione per obiettivi e di monitoraggio del lavoro agile, quale supporto materiale che informa e abilita tale caratteristica del modello di lavoro flessibile. Senza una chiara definizione degli obiettivi e un corrispondente meccanismo di monitoraggio puntuale degli esiti raggiunti, infatti, l’orientamento al risultato finirebbe per rappresentare un contenitore vuoto, sospeso - nella migliore delle ipotesi - nelle intenzioni delle parti, ma privo di qualsiasi effettività.

Inoltre, se implementati correttamente, tali strumenti possono migliorare l'organizzazione del lavoro (non solo agile), consentendo di verificare il relativo andamento e riprogrammare, ove necessario, tempi, attività e risorse assegnati alle strutture, per incrementare l'efficienza dell'azione pubblica.

Una simile posizione, già emergente dalle indicazioni ministeriali, si coglie con forza anche dagli strumenti di pianificazione delle amministrazioni, che consentono di sviluppare alcune riflessioni ulteriori rispetto a questi sistemi.

In primo luogo, è necessario che la programmazione degli obiettivi avvenga in modo unitario rispetto all'attività (agile e non) complessivamente svolta dal lavoratore. Come sottolineato in diversi PIAO, stante l'unitarietà della prestazione lavorativa, l'attività resa in modalità agile non rappresenta un *quid pluris* rispetto a quella "ordinaria" del lavoratore, per cui i relativi obiettivi integrano e completano quelli ordinari assegnati al dipendente, attivando, ove possibile, un'evoluzione del modo di lavorare nel suo complesso e non limitata ai momenti in cui la prestazione sia resa fuori dall'ufficio.

In questo senso, spunti interessanti emergono dalle amministrazioni che hanno sviluppato piattaforme di *collaboration* a supporto della (micro)programmazione e del controllo in tempo reale delle attività, in grado di generare anche impatti positivi in termini di valorizzazione dell'autonomia e dell'iniziativa dei singoli.

Al contempo, tuttavia, se la programmazione del lavoro avviene per obiettivi e non in funzione dei tradizionali "compiti" affidati al lavoratore, su logiche analoghe devono basarsi anche i meccanismi tanto di verifica (in itinere ed *ex post*) quanto di misurazione e valutazione dell'attività svolta. Rispetti ai primi, ciò implica che, posta la centralità – confermata nelle esperienze esaminate – dei *report* periodici di lavoro agile, è importante che la loro compilazione, lungi dal ridursi a mero adempimento burocratico, inutile ai fini dell'implementazione della modalità flessibile, valorizzi, al contrario, gli effettivi risultati raggiunti dal lavoratore. In questa direzione, spunti preziosi sono offerti dalle Regioni (es. Consiglio Regionale della Puglia) che hanno aggiornato i relativi *format*, mediante la previsione di una sezione specifica dedicata ai risultati dell'attività prestata in modalità agile.

Quanto al secondo profilo, si ritiene essenziale che i sistemi di programmazione e monitoraggio del lavoro agile siano integrati con quelli di misurazione e valutazione della performance (SMVP), già previsti nelle singole amministrazioni. Sebbene la questione sfiori solo marginalmente il tema della presente ricerca e meriti senz'altro di essere sviluppata in una riflessione autonoma, alcuni elementi emergono dall'analisi condotta.

Talune amministrazioni, come osservato, accennano all'esistenza di un collegamento tra il monitoraggio del lavoro in modalità agile effettuato dal dirigente ed il sistema di misurazione e valutazione delle *performances* dell'ente. Peraltro, tali collegamenti non sono esplicitati nella sottosezione di Organizzazione del

lavoro agile (neppure mediante rinvii a quella dedicata alla Performance), ma i documenti si limitano a precisare come la prestazione in modalità flessibile sia valutata sia in sede di verifica degli obiettivi di *performance*, che secondo le modalità concordate nell'accordo individuale (di regola il *report*).

Per le misure organizzative, spunti interessanti sono emersi, infine, rispetto al tema della riprogettazione degli spazi, a sua volta connessa al lavoro in *team*.

Su questo fronte, emerge chiaramente la volontà di superare la dicotomia tradizionale tra presenza fisica e lavoro da remoto. Le amministrazioni regionali più mature stanno adottando logiche di *activity based working* e promuovendo il *desk sharing*, il *coworking* diffuso – con conseguente valorizzazione anche delle relazioni tra colleghi – e l'utilizzo di strumenti digitali per la gestione integrata delle postazioni e degli spazi. Anche in questo caso, le esperienze virtuose, rappresentate nel quarto Capitolo, si configurano come *best practices* avanzate e sistemiche, utili per gli altri enti, perché capaci di coniugare innovazione organizzativa, sostenibilità ambientale ed efficienza economica.

2.1. Le misure digitali e formative

Passando alle misure digitali, l'analisi dei PIAO ha evidenziato la presenza diffusa di strumenti tecnologici a supporto del lavoro agile. Questi, a differenza di quanto osservato per le leve di salute organizzativa, risultano spesso inseriti anche in documenti programmatici privi di espliciti riferimenti alle condizioni abilitanti il lavoro agile. Questo dato suggerisce che le tecnologie digitali costituiscono ormai un'infrastruttura tendenzialmente consolidata, il cui impiego prescinde dalla loro finalizzazione specifica al lavoro a distanza.

Al di là delle singole misure attuate, dunque, il quadro generale appare incoraggiante, poiché il lavoro agile si intreccia con i più ampi e risalenti obiettivi di trasformazione digitale, che da tempo orientano i percorsi evolutivi delle amministrazioni pubbliche.

In questa prospettiva, gli interventi digitali analizzati si inseriscono in una strategia articolata e trasversale, volta non solo a favorire il lavoro agile, ma a modernizzare in senso più ampio l'organizzazione. Essa si concentra, in particolare, sulla digitalizzazione e semplificazione dei processi e dei servizi, nonché sulla riprogettazione delle postazioni di lavoro in chiave digitale (cd. "postazione unica"), al fine di creare un contesto operativo davvero abilitante.

Coerentemente con tale visione, i programmi di sviluppo degli enti, almeno per le amministrazioni che li descrivono nei propri documenti di pianificazione, risultano orientati soprattutto al miglioramento e al consolidamento delle misure già previste (dotazione tecnologica, VPN, strumenti di archiviazione e condivisione digitale, firma digitale e banche dati accessibili da remoto) e, solo in misura più limitata, all'introduzione di strumenti finora assenti.

Per gli enti che non forniscono indicazioni sulle misure adottate, invece, non può escludersi che permangano ancora significativi margini di miglioramento, in termini di maturità digitale e di creazione delle condizioni abilitanti il lavoro agile, soprattutto nella prospettiva della presente ricerca. Tuttavia, proprio rispetto a tali situazioni, il quadro ricostruito potrà rappresentare un modello di riferimento virtuoso e uno stimolo al miglioramento, utile anche per il più generale efficientamento dell'organizzazione e dei servizi amministrativi.

L'ultimo gruppo delle condizioni abilitanti, riguarda, come osservato, le misure formative. Su questo fronte, in considerazione delle criticità riscontrate, possono cogliersi maggiori margini di miglioramento per le amministrazioni.

Un primo dato da considerare attiene all'importanza del tema. Questo vale tanto per la gestione delle risorse umane e il miglioramento qualitativo dei servizi a cittadini e imprese, quanto – nella prospettiva della presente ricerca ed in linea con la direttiva del gennaio 2025 – per lo sviluppo del lavoro agile ed il miglioramento del benessere organizzativo, in virtù dei ritorni che gli investimenti in formazione generano in termini di motivazione, senso di appartenenza e soddisfazione lavorativa.

Tale importanza, peraltro, non emerge in modo uniforme dalla programmazione regionale, dal momento che, come osservato, talune amministrazioni non approfondiscono la formazione nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile. E a queste ipotesi si ritiene siano assimilabili anche quelle degli enti che si limitano a generici riferimenti alle competenze per il lavoro agile e/o agli interventi formativi – già realizzati ovvero in programma – senza, peraltro, fornire un piano di sviluppo dello strumento flessibile né, conseguentemente, della relativa formazione.

Seguendo il percorso tracciato dalle esperienze virtuose esaminate, invece, le amministrazioni dovrebbero potenziare i percorsi formativi per il lavoro agile, dando contenuto alle indicazioni offerte dalle Linee guida e dalle direttive ministeriali successive.

A questo proposito, un secondo profilo attiene, poi, alla formazione erogata ed ai soggetti coinvolti. Rispetto alle ormai note indicazioni del 2020, che valorizzano lo sviluppo delle competenze direzionali (per la dirigenza ed il personale apicale) e di quelle organizzative e digitali (per i lavoratori agili), va senz'altro salutato con favore il potenziamento, da parte di alcune amministrazioni regionali, di tali competenze, con la previsione di *skills* come l'assunzione di decisioni (cd. *decision making*) e di responsabilità, la comunicazione e la gestione dei collaboratori.

Al contempo, anche grazie alla spinta impressa (*rectius* imposta) a livello ministeriale, si coglie la crescente attenzione verso lo sviluppo delle *soft skills* (quali intelligenza emotiva e gestione del tempo) e delle competenze specifiche per l'innovazione (come *smart leadership* e *design thinking*). Anche rispetto alla

gestione del lavoro ibrido, si osservano percorsi formativi specifici, associati alla trasformazione digitale.

In proposito, peraltro, stante la diffusione raggiunta dalla modalità di lavoro agile e la sempre crescente presenza di gruppi di lavoro ibridi, si ritiene che la relativa formazione, ferma restando la sua componente di condizione abilitante per l'accesso allo strumento, possa essere utilmente estesa alla totalità dei dipendenti e non limitarsi a coloro che effettivamente svolgano la prestazione in modalità agile. Da un lato, infatti, l'utilità di un simile ampliamento della platea dei destinatari sembra essere stata colta da alcune amministrazioni, specie con riferimento alle competenze digitali, estese, in taluni casi, alla generalità del personale (es. Giunta della Regione Puglia).

Dall'altro lato, alla luce delle più recenti trasformazioni del lavoro, anche competenze come quelle organizzative – incentrate sulla capacità di lavorare per obiettivi, per progetti e/o per processi e di auto-organizzarsi – assumono un ruolo cruciale per la crescita professionale, a prescindere dalla circostanza che il lavoro sia prestato dentro o al di fuori dell'ufficio.

Tali competenze risultano, invero, sempre più centrali in un contesto lavorativo caratterizzato da autonomia e flessibilità operative crescenti e dalla valorizzazione dei risultati, in cui alla dimensione gerarchica si affiancano logiche reticolari, collaborative e orientate alla creazione di valore pubblico. Inoltre, il loro sviluppo contribuisce a rafforzare la resilienza individuale e organizzativa, facilitando l'adattamento a contesti mutevoli, ibridi e sempre più digitalizzati, come quelli che si vanno consolidando nel settore pubblico.

In questa prospettiva, si rende necessario, come anticipato nel quarto Capitolo, potenziare il raccordo tra la formazione prevista per la modalità flessibile (nella sottosezione di Organizzazione del lavoro agile) e quella generale (dopo il Piano triennale dei fabbisogni di personale).

In concreto, all'interno dei PIAO, pur in assenza di esplicite indicazioni normative in tal senso, le due sottosezioni, lungi dall'essere strutturate come *silos* indipendenti, dovrebbero comunicare, in modo che la formazione per la modalità agile si configuri quale componente dei più ampi percorsi formativi previsti per la totalità del personale. Anche in questo caso, le esperienze virtuose di integrazione tra sezioni (Giunta della Puglia, Lombardia ecc.), si ritiene possano rappresentare uno spunto prezioso per le amministrazioni ancora in ritardo nell'implementazione di questa condizione abilitante.

3. Il lavoro agile come leva del benessere organizzativo: una questione di cultura oltre che di strumenti

L'analisi condotta, muovendo dall'ipotesi – avvalorata dalle Linee guida del 2020 – che siano le condizioni abilitanti il lavoro agile a costituire i fattori strategici su cui investire per orientare lo strumento al benessere organizzativo, ha analizzato, pertanto, lo stato dell'arte delle amministrazioni individuate, per ragionare sullo sviluppo della modalità flessibile nella direzione proposta. Ne viene restituito un quadro complesso, fatto di criticità ma soprattutto di opportunità ancora parzialmente inesprese.

Nonostante le differenze esistenti tra i livelli di maturità delle varie Regioni, si coglie una direzione comune: quella di un'amministrazione pubblica più flessibile e digitale, in grado di valorizzare le competenze interne, migliorare la qualità dei servizi e rispondere in modo più efficace alle sfide del cambiamento.

In questa prospettiva, peraltro, si ritiene che investire esclusivamente su strumenti e misure, ancorché fondamentale, non sia sufficiente.

Come già chiarito nel primo capitolo, orientare il lavoro agile al benessere significa porre al centro la persona, riconoscendola – nella duplice veste di dipendente e di utente dei servizi – come forza motrice e al contempo destinataria del cambiamento. L'efficacia degli strumenti organizzativi, digitali e formativi, allora, risulta condizionata dalla capacità dell'amministrazione di tradurre tale centralità in una concreta attenzione alla persona, intesa non solo come risorsa da gestire, ma come soggetto attivo, da coinvolgere, responsabilizzare e valorizzare.

Si avverte la necessità di un vero e proprio cambio di paradigma nella cultura organizzativa ⁽⁶⁷²⁾, in cui il lavoro agile, lungi dal ridursi a mera trasposizione dell'attività d'ufficio in altro luogo, come anticipato, si configuri quale differente approccio al lavoro, fondato su una sintesi virtuosa di flessibilità, autonomia e collaborazione.

Tale transizione, ancora incompiuta in molti contesti pubblici, richiede di superare la cultura del controllo e dell'adempimento – eredità di una tradizione amministrativa rigidamente ancorata al principio di legalità, non sempre in grado di assicurare contestuale qualità dell'azione pubblica –, a favore di una cultura orientata ai risultati, alla fiducia e alla qualità relazionale.

Tali considerazioni sono in linea con la ricostruzione del concetto di benessere organizzativo e del relativo rilievo giuridico nel contesto di lavoro, condotta nel

⁽⁶⁷²⁾ Dello stesso avviso è V. TALAMO, *Impatto della digitalizzazione e nuove modalità di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni: le sfide e le opportunità*, in *LPA*, 2019, 3, p. 74, il quale sostiene la necessità di «una vera e propria rivoluzione culturale che scardini gli assetti tradizionali del lavoro burocratico e del *modus operandi* del *management* pubblico».

secondo Capitolo, che ha messo in luce l'importanza di considerare anche una serie di condizioni intangibili ulteriori, per assicurare il benessere nell'organizzazione.

Tanto il modello teorico degli anni 2000, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica, quanto la direttiva sul benessere organizzativo del 2004, sottolineano l'importanza di aspetti come la qualità dell'ambiente di lavoro, la chiarezza degli obiettivi, la coerenza tra enunciati e pratiche, il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze, la comunicazione interna e la circolazione delle informazioni, quali variabili essenziali per promuovere un'organizzazione orientata al benessere. Tali elementi non sembrano trascurabili neanche nella prospettiva della presente ricerca.

In questo contesto, il ruolo dei dirigenti si rivela decisivo: a loro, nell'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro, spetta il compito di orientare i processi, definire gli obiettivi ed i carichi di lavoro e operare il controllo sui risultati. A loro compete, altresì, *ex art. 13 d.P.R. n. 62/2013*, la promozione del benessere organizzativo.

A tal fine, si rende indispensabile promuovere un nuovo stile di *leadership* collaborativa, capace di valorizzare il personale, favorirne l'*empowerment* e costruire senso condiviso attorno al lavoro svolto, quale parte della più ampia operazione generativa di valore pubblico della Pubblica Amministrazione.

Naturalmente, ciò richiede che la dirigenza sia adeguatamente formata e supportata⁽⁶⁷³⁾: non è realistico immaginare un cambiamento reale nel modo di esercitare il potere e nel farsi promotori dell'innovazione se non si forniscono ai dirigenti strumenti concreti e spazi di autonomia effettiva. Al contrario, l'adozione di logiche difensive da parte del legislatore, fondate sulla diffidenza e sull'inasprimento dei controlli, rischia di irrigidire ulteriormente l'azione dirigenziale, vanificando ogni spinta al cambiamento e cristallizzando modelli organizzativi ormai obsoleti.

È in tale prospettiva, allora, che si richiama, sempre più insistentemente, la necessità di un "*management umanistico*"⁽⁶⁷⁴⁾, fondato sulla formazione, sulla comunicazione e su una gestione che rifiuti la logica del sospetto e del controllo – tanto verso la dirigenza quanto verso i dipendenti – per investire, invece, nella costruzione di contesti fiduciosi e abilitanti.

In definitiva, l'analisi condotta ha messo in luce come il lavoro agile possa configurarsi come una leva per il benessere organizzativo, a condizione che le misure a supporto – di natura organizzativa, digitale e formativa – siano integrate in un disegno complessivo coerente e sistemico. Gli strumenti adottati, pur rilevanti,

⁽⁶⁷³⁾ Sulla necessità di supportare la classe dirigente a ricoprire un ruolo di "guida" per lo *smart working*, cfr. M. BARBIERI, V. MELE, F. VIDÈ, *Le prospettive dello smart working nella PA: riflessioni e spunti*, in G. VALOTTI (a cura di), *Reactive PA, Lezioni dalla pandemia per il cambiamento della Pubblica amministrazione*, SDA Bocconi, 2021, p. 256.

⁽⁶⁷⁴⁾ Parla di "*management umanistico*" G. NICOSIA, *Potere datoriale pubblico, lezione dallo Statuto e management umanistico nello smart working post-emergenziale*, op. cit., p. 264.

CONCLUSIONI

però, non costituiscono un fine in sé, bensì mezzi a servizio di un nuovo paradigma relazionale, fondato sull'ascolto, sulla partecipazione e sul riconoscimento del valore delle persone.

Solo attraverso questa trasformazione culturale e relazionale il lavoro agile potrà affermarsi stabilmente nella prassi come leva di innovazione e benessere organizzativo, sostenendo una Pubblica Amministrazione più giusta, più efficiente e più vicina ai bisogni delle persone.

BIBLIOGRAFIA

- AGUS D., ARGIOLOS B., CICCARELLI G., CIMINO B., D'ALTERIO E., GIURICKOVIC DATO A., MATTARELLA B. G., RIVELLINI G., SCREPANTI S. e TONETTI A., *La gestione del personale: tra incentivi e disincentivi*, in *RTDP*, 2021, 4, pp. 1255-1294
- ALBERTINI S., MUZZI C., *Contrattazione aziendale e cambiamento organizzativo*, in CASNICI N., CATELLANI M., *Relazioni industriali decentrate. Ricerche empiriche e riflessioni a partire dal caso bresciano*, FrancoAngeli, Milano, 2023, pp. 97-113
- ALBI P., *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 430/2020
- ALBI P., *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2008
- ALES E., *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, in *LPA*, 2024, 4, pp. 620-645
- ALES E., *Il lavoro in modalità agile e l'adeguamento funzionale della subordinazione: un processo indolore?*, in *Federalismi.it*, 2022, 34, pp. 181-192
- ALES E., *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *DLM*, 2021, I, pp. 43-58
- ALES E., *Maternità e congedi parentali*, in *Enc. dir. – Annali*, vol. IX, Giuffrè, 2016, pp. 531-556
- ALES E., *Occupational Health and Safety: a European and Comparative Legal Perspective*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT* -120/2015
- ALESSI C., *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, in *Quaderno DLM*, 2022, 14, pp. 85-102
- ALESSI C., *La direttiva 2019/1158/UE. Alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro*, in CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Napoli, 2022, pp. 29-52

- ALESSI C., *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, 2018, 3, pp. 804-821
- ALESSI C., *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004
- ALTIMARI M., *Telelavoro e lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in *VTDL*, 2018, 3, pp. 843-864
- AMBROSINO G., *Valutare il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione: un case study*, in *TOPIC: Temi di Psicologia dell'Ordine degli Psicologi della Campania*, 2022, vol. 1, 1, pp. 110-130
- ANDREONI A., *Il lavoro agile nel collegamento negoziale*, in *RGL*, 2018, 1, pp. 105-114
- ANGELINI L., *Dalle species al genus (e viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, in *Working papers di Olympus*, 2014, 34, pp. 77-88
- ARAN, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018. Rapporto finale*, gennaio 2022
- ARBORE A., *Potere di controllo e potere disciplinare nel lavoro agile*, in GAROFALO D. (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Modena, 2018, pp. 456-468
- ASHFORTH B. E., *Climate formation: Issues and extensions*, in *The Academy of Management Review*, 10, 4, pp. 837–847
- AVALLO F., PAMPLOMATAS A., *Salute organizzativa: psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Raffaello Cortina, Milano, 2005
- AVALLO F., BONARETTI M. (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2003
- BALANDI G. G., CALAFÀ L., *Il rischio da lavoro oggi*, in *LD*, 2012, 2, pp. 179-185
- BALDUCCI M. G., *Il benessere organizzativo: un concetto che in-forma il lavoro*, in *Quaderni Fondazione Di Vittorio*, 2021, 3, pp. 21-47
- BARASSI L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, S.E.L., Milano, 1901
- BARBIERI M., MELE V., VIDÈ F., *Le prospettive dello smart working nella PA: riflessioni e spunti*, in VALOTTI G. (a cura di), *Reactive PA, Lezioni dalla pandemia per il cambiamento della Pubblica amministrazione*, SDA Bocconi, 2021, pp. 239-256
- BATTISTI A. M., *Lavoro sostenibile. Imperativo per il futuro*, Giappichelli, Torino, 2018

- BIAGIOTTI A., *A proposito di lavoro a distanza “post-emergenziale”: il caso degli uffici giudiziari*, in *LPA*, 2023, 4, pp. 720-750
- BIASI M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024
- BIASI M., *Dalla prevenzione del mobbing alla promozione del benessere sul luogo di lavoro? Ragionando attorno ai “nuovi” perimetri degli obblighi e delle responsabilità datoriali in materia di sicurezza*, in *Ambienteditto*, 2024, 2, pp. 1-23
- BIASI M., *Le fonti e i presupposti del potere disciplinare nel lavoro pubblico*, in BOSCATI A. (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, pp. 723-732
- BOLOGNINI B., *L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni*, in *RIPM*, 2022, 5, 1, pp. 118-133
- BOMBELLI C., *Il lavoro e la vita: alla ricerca di un nuovo punto di incontro*, in *Sviluppo & Organizzazione*, 2003, 199, pp. 69-77
- BONARETTI M., TESTA P., *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2003
- BONTEMPI V. (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, Università Roma Tre Press, 2022
- BORGOGELLI F., *Riflessioni sul sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni, in attesa di nuove norme*, in *DLM*, 2019, 3, pp. 473-498
- BOSCATI A., ZILLI A. (a cura di), *La flessibilità nelle pubbliche amministrazioni*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano (in corso di pubblicazione)
- BOSCATI A., ZILLI A. (a cura di), *Il trattamento economico nella pubblica amministrazione*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2024
- BOSCATI A., *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro: lo strano caso delle pubbliche amministrazioni*, in ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro – Venezia, 8 maggio 2023*, ADAPT University Press, 2024, pp. 122-143
- BOSCATI A., ZILLI A. (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Vol. I, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2022
- BOSCATI A., *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent'anni dall'approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 2, pp. 337-389
- BOSCATI A., *L'inquadramento giuridico del lavoro da remoto tra potere direttivo e autonomia della prestazione*, in MARTONE M. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, pp. 49-75

- BOSCATI A., *La specialità del lavoro pubblico. Fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *LPA*, 2018, pp. 1-66
- BOZZANCA F., RUFFINI R., *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, una nuova stagione di riforme per il lavoro pubblico*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 2021, 2, pp. 13-17
- BRACCI E., GOBBO G., BRUNO A., *L'integrazione tra gestione del rischio e gestione della performance negli Enti Locali: il caso del Comune di Ferrara*, in *Azienda Pubblica*, 2020, Vol. 3, pp. 299-316
- BRACCI E., DEIDDA GAGLIARDO E., MAZZATORTA S., *Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l'integrazione*", in *Azienda Pubblica*, 2018, vol. 31, 2, pp. 213-241
- BROLLO M., *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, Atti delle giornate di studio AIDLASS Campobasso, 25-26 maggio 2023, *La Tribuna*, 2024, pp. 13-149
- BROLLO M., *Lavoro agile per i lavoratori fragili: lezioni dalla pandemia*, in *ADL*, 2022, 3, pp. 405-429
- BROLLO M., *L'altro accesso: il patto accessorio di lavoro agile*, in BOSCATI A., ZILLI A. (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2022, Vol. I, pp. 7-42
- BROLLO M., *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, 6, pp. 553-570
- BROLLO M., *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *LPA*, 2017, 1-6, pp. 119-128
- BUOSO S., *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2020
- BUOSO S., *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *DSL*, 2019, 1, pp. 23-36
- CAIROLI S., *Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica*, in *LDE*, 2021, 1
- CAIROLI S., *Prime questioni sulla fattispecie del lavoro in modalità agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *LPA*, 2018, 1, pp. 79-108
- CALAFÀ L., *I congedi dei genitori dopo la trasposizione della direttiva 2019/1158*, in *Quaderno DLM*, 2022, 14, pp. 13-40
- CALAFÀ L., *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella p.a. alle soglie della XVIII Legislatura*, in *RGL*, 2018, 3, pp. 473-487
- CALAFÀ L., *Congedi e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2004
- CALDERARA D., *Garanzia della disconnessione nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024

BIBLIOGRAFIA

- CALDERARA D., *La transizione digitale: il patto di lavoro agile, la gestione algoritmica del lavoro e gli obblighi informativi trasparenti*, in *Federalismi.it*, 2023, 25, pp. 150-170
- CALDERARA D., *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative*, in *LPA*, 2018, 2, pp. 69-88
- CALIA I., *Le modifiche alla l. n. 81/2017 e al d.lgs. n. 81/2015: uno sguardo d'insieme (artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 105/2022)*, in GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, 96, Tomo II, pp. 577-591
- CAMPANELLA P., *Clausole generali e obblighi del prestatore di lavoro*, Atti delle giornate di studio AIDLaSS Roma, 29-30 maggio 2014
- CAPALBO A., *Il patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 2021, 3, pp. 32-50
- CARABELLI U., *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 101/2010
- CARDINALI V., *Il lavoro di uomini e donne in tempo di Covid. Una prospettiva di genere*, in *INAPP Working Paper*, 2021, 56
- CARINCI F., *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in *LPA*, 2023, 1, pp. 3-10
- CARINCI F., *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 119/2011
- CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009
- CARUSO B., *La regolazione asimmetrica della micro organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 494/2025
- CARUSO B., DEL PUNTA R., TREU T., *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 2023
- CARUSO B., *Tra lasciati e rovine della pandemia: più o meno smart working*, in *RIDL*, 2020, 2, p. 215 ss.
- CARUSO B., *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in *Biblioteca '20 Maggio' – Collective volumes*, 2019, 8

- CASILLO R., TUFO M., *Il lavoro agile*, in ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 204 ss.
- CASSESE S., *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993
- CEPIKU D. ET AL., *Dal PIAO alla programmazione strategica integrata delle università italiane*, Rapporto finale, febbraio 2023
- CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011
- CERULLI IRELLI V., *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione”*, in *Diritto pubblico*, 2009, 1
- CERVAP, *Progetto UPIAO: Analisi della qualità dei PIAO e proposte di Linee Guida ad hoc con riferimento alle Province italiane delle Regioni a Statuto ordinario*, Rapporto finale, 2024
- CERVAP, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023*, Rapporto 2021
- CIUCCIOVINO S., *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 2024, pp. 573-614
- CNEL, *Relazione Al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2022
- COLÌ E. ET AL., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), 2012
- CONAGHAN J., *Work, family and the discipline of labour law* IN CONAGHAN J., RITTICH K. (eds.), *Labour law, work and family*, Oxford University Press, 2005, pp. 32-74
- CORAZZA L., *Art. 21. Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in NOGLER L., MARINELLI M., *La riforma del mercato del lavoro. Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, 2012, pp. 144-155
- CORRADO A., *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Federalismi.it*, 19 ottobre 2022, pp. 186-211
- CORSO M., *Sfide e prospettive della rivoluzione digitale: lo smart working*, in *DRI*, 2017, 4, pp. 978-984
- CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Napoli, 2022
- CORTI M., *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *RGL*, 2007, I, pp. 163-244

- COSTANTINI S., *Contrattazione collettiva nazionale e conciliazione fra lavoro e vita familiare: un rapporto difficile*, in *LD*, 2009, 1, pp. 121-141
- COX T., GRIFFITHS A., *The assessment of psychosocial hazards at work*, in SCHABRACQ M. J., WINNUST J. A. M., COOPER C.L. (a cura di), *Handbook of Work and Health Psychology*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995
- CUTTONE M., *Oltre il paradigma dell'unità di luogo, tempo e azione: la revanche dell'autonomia individuale nella nuova fattispecie del lavoro agile*, in VERZARO M. (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 55-72
- DALL'ANNESE R., *Il ruolo di OIV e Nuclei di valutazione nella gestione dei sistemi di controllo strategico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2021, 6, p. 48 ss.
- D'ALTERIO E., *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *RGL*, 2018, 3, pp. 488-505
- D'ANTONA M., *L'accordo del 23 luglio 1993 nel settore pubblico*, in DE MARTIN G. C. (a cura di), *Il nuovo assetto del lavoro pubblico*, in *Quaderni ARAN*, FrancoAngeli, 1999, pp. 309-317
- D'ANTONA M., *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, 1997, 4, pp. 35-73
- D'ANTONA M., *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *GDLRI*, 1990, 2, p. 87 ss.
- DAGNINO E., *Il lavoro pubblico tra innovazione tecnologica e partecipazione organizzativa: quadro normativo e disciplina contrattual-collettiva in materia di lavoro a distanza*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, CNEL, 2024, 19
- DAGNINO E., *Priorità per l'accesso al lavoro agile e ad altre forme di lavoro flessibile*, in GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, 96, Tomo II, p. 602 -611
- DAGNINO E., *'Working Anytime, Anywhere' and Working Time Provisions. Insights from the Italian Regulation of Smart Working and the Right to Disconnect*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2020, vol. 9, 3
- DAGNINO E., TIRABOSCHI M., TOMASSETTI P., TOURRES C., *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, in DAGNINO E., TIRABOSCHI M. (a cura

- di), *Verso il futuro del lavoro, Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2016, 50, pp. 75-99
- DAGNINO E., *Diritto alla disconnessione: Legge n. 81 del 2017 ed esperienza comparata*, in *DRI*, 2017, 4, pp. 1024-1040
- DAGNINO E., MENEGOTTO M., PELUSI L. M., TIRABOSCHI M., *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*, ADAPT University Press, 2017
- DAGNINO E., MOSCARITOLLO I., *Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?*, in *Bollettino ADAPT*, 15 settembre 2016
- DALLA SEGA M., *Il welfare aziendale per la sostenibilità delle aree interne*, in *Professionalità Studi*, 2023, 2, p. 144-160
- DAL MIGLIO G. E AL., *Clima e benessere organizzativo nel quadro dei sistemi di valutazione della performance. L'esperienza in ISFOL*, in *Osservatorio Isfol*, 2012, 1, pp. 147-161
- DAVIES A. R., FRINK B. D., *The Origins of the Ideal Worker: The Separation of Work and Home in the United States From the Market Revolution to 1950*, in *Work and Occupations*, 2014, 41, 1, pp. 18-39
- DE FALCO M., *Le competenze digitali per la trasformazione smart del lavoro pubblico*, in *LPA*, 2022, 4, p. 789-814
- DE FALCO M., *Il lavoro agile nelle (e per le) Aree interne*, in BROLLO M. ET AL. (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022, pp. 22-38
- DE FALCO M., *Costrittività organizzativa: se il lavoratore si ammala, l'INAIL risponde. Nota a Cass. civ., 14 maggio 2020, n. 8948 (ord.)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, 3, pp. 916-935
- DEIDDA GAGLIARDO E., IEVOLI R., PAGLIERI L., *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, in *Azienda Pubblica*, 2024, 4, pp. 725-744
- DEIDDA GAGLIARDO E. ET AL., *La qualità dei PIAO nelle "Mega" Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico*, in *Azienda Pubblica*, 2023, 2, pp. 131-151
- DEIDDA GAGLIARDO E., SAPORITO R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *RIPM*, 2021, vol. 4, 2, pp. 196-236
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI L., GOBBO G., IEVOLI R. (2020), *La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, Vol. 9,10,11,12, pp. 317-335

BIBLIOGRAFIA

- DEL BENE L., *L'applicazione del d.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L'esperienza del Comune di Livorno*, in *Azienda Pubblica*, 2014, 1, pp. 39-56
- DEL CONTE M., *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in *DRI*, 2015, 4, pp. 939-960
- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro e valori*, in Id. (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze, 2022, p. 25
- DEL PUNTA R., *Un diritto per il lavoro 4.0*, in CIPRIANI A., GRAMOLATI A., MARI G. (a cura di), *Il lavoro 4.0. La IV Rivoluzione Industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, pp. 225-249
- DELLA ROCCA G., *Amministrazione digitale: limiti e prospettive*, in DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, 2017, pp. 535 ss.
- DELL'OLIO M., *La subordinazione nell'esperienza italiana*, in *ADL*, 1998, 3, pp. 697-713
- DELOGU A., *Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in VERZARO M. (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 133-154
- DESSÌ O., *Il controllo a distanza sui lavoratori*, ESI, Napoli, 2017
- DI GIOIA F., *Lavoro agile per i dipendenti pubblici cd. "fragili": uno sguardo alla nuova direttiva del ministero della funzione pubblica*, in *Bollettino ADAPT*, 29 gennaio 2024, n. 4
- DI GIOIA F., *Il nuovo sistema di classificazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni: uno sguardo alle previsioni del Comparto Funzioni Locali*, in *Bollettino ADAPT*, 8 gennaio 2024, n. 1
- DI GIOIA F., *Pubblico impiego: arriva il rapporto del comitato scientifico sull'impatto delle riforme in materia di capitale umano*, in *Bollettino ADAPT*, 3 ottobre 2022, n. 33
- DI MEO R., *Il diritto alla disconnessione nella prospettiva italiana e comparata*, in *LLI*, 2017, 3, 2, pp. 19-38
- DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Telelavoro, Smart-working, Coworking. Misure e servizi di conciliazione innovativi: una guida per le PA*, 2015
- DI STASI A., *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico. Un bilancio vent'anni dopo*, in *LPA*, 2019, 4, pp. 48-57

- D'ONGHIA M., *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in RGL, 2015, 3, pp. 585-601
- DONATI P., *Ripensare la conciliazione famiglia-lavoro nell'ottica della sussidiarietà*, in FALDETTA G., *Corporate family responsibility e work life balance*, FrancoAngeli, 2008, pp. 93-107
- DONINI A., *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, in VERZARO M. (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva e individuale, Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 111-132
- DUNI G., *L'amministrazione digitale: il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008
- DUNI G., voce *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali*, 2007, I, p. 13
- ESPOSITO M., *Smart work e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in MARTONE M. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, pp. 147-153
- ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018
- ESPOSITO C., *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1962, p. 37
- FALDETTA G., *Corporate family responsibility e work life balance*, FrancoAngeli, 2008
- FENOGLIO A., *Il diritto alla disconnessione del lavoratore agile*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, pp. 547-562
- FERZETTI F., LANNUTTI V., *La difficile conciliazione vita-lavoro in Italia: la via del remote working*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2021, 3, pp. 1-26
- FILÌ V., *La professionalità per l'occupabilità in una lettura di genere*, in CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L. (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, Firenze University Press, 2024, vol. III, tomo I, pp. 493-502
- FILÌ V. (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022

BIBLIOGRAFIA

- FINOTTO V., *Lavoro autonomo e lavoro agile: una nuova frontiera manageriale*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, pp. 27-39
- FIORILLO L., *Il lavoro agile: continua il processo di ridefinizione del Diritto del lavoro*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 165-175
- FRANCO M., *Investire sul capitale umano: benessere organizzativo e soddisfazione lavorativa*, in FRANCO M., GREGORI G. L., MARCONE M. R. (a cura di), *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Società Editrice Esculapio, 2012, pp. 119-132
- FRANCO M., *La responsabilità del datore e del prestatore di lavoro in materia di sicurezza nel D.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (e successive modificazioni)*, in *RIDL*, I, 1996, 3, p. 243 ss.
- GAETA L., PASCUCCI P., POTI U. (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1999
- GAETA L., PASCUCCI P., *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, Torino, 1998
- GAETA L., *Lavoro a distanza e subordinazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1993
- GALLUCCIO C., *La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: alcuni aspetti teorici*, in *Sistemi intelligenti*, 2009, 1, pp. 111-125
- GAMBACCIANI M., *L'infortunio in itinere del lavoratore "agile"*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 247-255
- GAMBARDELLA F., *Lavoro agile e amministrazione digitale: il ruolo del responsabile per la transizione al digitale*, in *Quaderno DLM*, 2022, 13, pp. 115-127
- GARGIULO U., *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradisismo*, in *LPA*, 2019, 2, pp. 57-81
- GARILLI A., NAPOLI M. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo. D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (con aggiornamento alla L. 7 agosto 2012, n. 135 - Spending Review)*, Cedam, Padova, 2013
- GARILLI A., RICCOBONO A., DE MARCO C. ET AL. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2018
- GAROFALO D., TIRABOSCHI M., *L'impatto sulla disciplina del rapporto di lavoro del d.lgs. n. 104/2022 (emanato in attuazione della direttiva UE n. 2019/1152)*, in GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di),

Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, 96, Tomo I, pp. 3-24

GAROFALO D., voce *Formazione nel contratto di lavoro*, in DEL PUNTA R., ROMEI R., SCARPELLI F. (diretto da), *Contratto di lavoro*, in *Enc. dir., Tematici*, VI, Milano, 2023, p. 670 ss.

GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., SEGHEZZI F. (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, ADAPT Labour Studies e-Book series, nn. 89, 90, 91, 92, 93, Bergamo, 2020

GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROISI A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, n. 96

GAROFALO D., *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in GAROFALO D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, Modena, 2018, pp. 3-27

GAROFALO D., MISCIONE M. (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, IPSOA, 2011

GAROFALO D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004

GENTILE M. (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Ediesse, Roma, 2009

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Roma, 1979, par. 3

GLASGOW R. E., TERBORG J. R., *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, in *Journal of Consulting and clinical Psychology*, 1988, vol. 56, 3, pp. 365-373

GRAGNOLI E., *Esiste un diritto alla felicità in azienda?*, in *VTDL*, 2022, 1, pp. 9-28

GRAGNOLI E., *Commento all'art. 28 d.lgs. 81/2008*, in ZOLI C. (a cura di) *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro, Commentario diretto da Luigi Montuschi*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 393 ss.

GRAMANO E., *L'accordo sul lavoro agile: forma e contenuto*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, pp. 503-514

GRECO M. G., *Felicità e Stato sociale*, in *VTDL*, 2022, 1, pp. 63-86

GREENHAUS J., BEUTELL N., *Sources of Conflict Between Work and Family Roles*, in *Academy Of Management Review*, 1985, 1, 1, pp. 76-88

GROSSI P., SCHIOPPO F., *Misura del benessere organizzativo*, in ALAIMO L.S. E AL. (a cura di), *AIQUAV 2019: VI Convegno nazionale dell'Associazione italiana per gli studi sulla qualità della vita: benessere collettivo e scelte*

BIBLIOGRAFIA

- individuali, Fiesole (FI), 12-14 dicembre 2019, Libro dei contenuti brevi*, Genova University Press, 2019, pp. 47-54
- GUARINIELLO R., *Tutela del benessere organizzativo*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 2022, 36, pp. 2147-2151
- GUARINIELLO R., *Lavoro agile e tutela della sicurezza*, in *DPL*, 2017, 32-33, pp. 2007-2011
- IACCI P., GALIMBERTI U., *Dialogo sul lavoro e la felicità*, Egea, Milano, 2021
- IMPRONTA A., TIRABOSCHI M., *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, CNEL, 2024, 16
- INGRAO A., *Lavoro agile per obiettivi: riflessioni intorno alla tipicità sociale e legale*, in *LLI*, 2023, vol. 9, 2
- INGRAO A., *Il controllo a distanza sui lavoratori e la nuova disciplina privacy. Una lettura integrata*, Cacucci, Bari, 2018
- JAFFE D. T., *The healthy company: Research paradigms for personal and organizational health*, in SAUTER S. L. & MURPHY L. R. (Eds.), *Organizational risk factors for job stress*, American Psychological Association, 1995, pp. 13-39
- KAHN R. L. E AL., *Organizational stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Wiley, New York, 1964
- LAFORGIA S., *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *DSL*, 2016, 1, pp. 126-137
- LAMBERTI M., *L'accordo individuale e i diritti del lavoratore agile*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 195-212
- LAMBERTUCCI P., *I poteri del datore di lavoro nello Statuto dei lavoratori dopo l'attuazione del c.d. Jobs Act del 2015: primi spunti di riflessione*, in *ADL*, 2016, 3, pp. 514-536
- LASSANDARI A., *Il diritto del lavoro tra realtà, razionalità e felicità*, in *VTDL*, 2022, 1, pp. 29-48
- LEVI A. (a cura di), *Il nuovo art. 4 sui controlli a distanza. Lo statuto dei lavoratori dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016
- LEWIS S., GAMBLES R., RAPOPORT R., *The Constraints of a 'Work-Life Balance' Approach: an International Perspective*, in *The International Journal of Human Resource Management - Issue 3: Work-life balance*, 2007, 18, pp. 360-373
- LEWIS S., *The Integration of Paid Work and the Rest of Life: Is post-industrial work the new leisure?* in *Leisure Studies*, 2003, 22, 4, pp. 343-355

- LIM M., MISRA J., *Work-life balance*, in *Oxford Bibliographies*, pp. 1-11
- LUDOVICO G., *L'inail e il mobbing: per il Consiglio di Stato la parola spetta al legislatore*, in *RIDL*, 2009, 4, pp. 1035-1043
- LUPO A., *Lavoro agile e pubblico impiego dopo la legge Madia: quali prospettive future?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 2, pp. 553-568
- MACALUSO C., *Il ruolo del lavoratore nella normativa prevenzionistica tra obblighi e tutele*, in *Igiene & Sicurezza del lavoro*, 2011, 5, p. 265 ss.
- MAINARDI S., *Inquadramenti pubblici, Atto II. Appunti dai ccnl tra organizzazione e tutela della professionalità*, in *LPA*, 2023, 3, pp. 449-472
- MAINARDI S., *L'assetto delle fonti tra legge e contrattazione collettiva*, in BOSCATI A. (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, pp. 79-100
- MAIO V., *Il telelavoro*, in PERSIANI M. (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, Utet, Torino, 2010, pp. 777-805
- MALZANI F., *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, Milano, 2014
- MANZELLA P., NESPOLI F., *Le parole del lavoro: agile o smart?*, in DAGNINO E., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2016, 50, pp. 23-25
- MARCHETTI B., voce *Amministrazione digitale*, in MATTARELLA B. G., RAMAJOLI M. (a cura di), *Enciclopedia del diritto: funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 75 ss.
- MASLOW A. H., *A theory of human motivation*, Armando, Roma, 1973
- MASTROGIUSEPPE P., TALAMO V., *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive*, in *LPA*, 2021, 2, pp. 251-293
- MAJER V., MAROCCI G., *Il clima organizzativo. Modelli teorici e ricerche empiriche*, Carocci, Roma, 2003
- MATTARELLA B.G., *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 6, pp. 714-718
- MAYO E., *The Human Problems of Industrial Civilization*, MacMillan, New York
- MENGONI L., *Il contratto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 2000, p. 97 ss.
- MILITELLO M., *Tempi di lavoro e conciliazione. L'orario di lavoro scelto come strumento di parità*, in *Quaderno DLM*, 2022, 14, pp. 41-66
- MILITELLO M., *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli, Torino, 2020
- MONDA P., *Il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: scenari e prospettive dopo la pandemia*, in *Quaderno DLM*, 2022, 13, pp. 129-144

BIBLIOGRAFIA

- MONEA A., *I diritti della persona sul lavoro*, in MONEA P. et al. (a cura di), *Rapporto di lavoro e gestione del personale in Regioni, Enti locali, Camere di commercio e Società a partecipazione pubblica*, Maggioli Editore, 2020
- MONTUSCHI L., *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, III ed., Milano, Franco Angeli, 1989
- MULLINS L. J., *Management and organisational behaviour*, Pearson ed., Harlow, 2016
- MUSELLA F., *Digital regulation: come si cambia la Pubblica amministrazione*, in *Rivista di Digital Politics*, 2, 1-2, pp. 3-32
- NANIA R., *Le libertà economiche: impresa e proprietà*, in NANIA R. (a cura di), *L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, 2011, p. 266 ss.
- NAPOLITANO G., *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2022, 2, pp. 153-158
- NATULLO G., *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, Torino, 2020
- NATULLO G., *Il telelavoro*, in CARINCI F., ZOPPOLI L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, pp. 611-621
- NERI M. (a cura di), *Tempo e giustizia nella conciliazione vita-lavoro. Quaderno del programma di ricerca "l'officina di organizzazione"*, Tao Digital Library, 2016
- NICOSIA G., *Le sfide organizzative e gestionali per le amministrazioni italiane nella stagione che promuove il valore della persona nel lavoro*, in GAROFALO D., RICCARDI A., *Il pubblico impiego contrattualizzato. Problemi attuali e prospettive*, Pisa, 2025, pp. 55-67
- NICOSIA G., *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *LDE*, 2024, 1
- NICOSIA G., SARACINI P., SPINELLI C., *Prove tecniche di umanesimo nel progetto di restyling del lavoro pubblico: verso l'infinito e oltre?*, in *RGL*, Osservatori online, 2023, 2, pp. 17-27
- NICOSIA G., *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *VTDL*, 2022, 1, pp. 87-114
- NICOSIA G., SARACINI P., SPINELLI C., *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle p.a.: nuovi contratti, nuova organizzazione*, in *RGL*, Osservatorio, 2022, 2, pp. 11-25
- NICOSIA G., *Il piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nella PA*, in *Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera*, 12 febbraio 2021
- NICOSIA G., *Potere datoriale pubblico, lezione dello Statuto e management umanistico nello smart working post-emergenziale*, in *Quaderno DLM*, 2021, 10, pp. 259-268

- NICOSIA G., *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul “capitale umano” nelle pubbliche amministrazioni*, in *RTDP*, 2019, 3, p. 775 ss.
- NICOSIA G., *Introduzione all’analisi della recente riforma del lavoro pubblico: organizzazione, gestione e valutazione*, in *Quaderno RGL*, 2019, 4, pp. 15-30
- NIGLIO N., *Art. 7. Gestione delle risorse umane*, in NIGLIO N., SIMONETTI S. (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, pp. 53-61
- NOGLER L., MARINELLI M., *La riforma del mercato del lavoro. Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, 2012
- NOGLER L., *Il telelavoro a domicilio*, in SCHLESINGER P. (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Milano, 2000, p. 511 ss.
- NUNIN R., *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, Trieste, 2012
- OCCHINO A., *Il lavoro agile nella contrattazione collettiva*, in *LPA*, 2018, 3, pp. 81-110
- OLIVIERI A., *Diritto del lavoro e (in)felicità tra eudaimonismo e garantismo*, in *VTDL*, 2022, 1, pp. 115-146
- OLIVIERI A., *Gli obblighi del pubblico dipendente e la rilevanza disciplinare del codice di comportamento*, in BOSCATI A. (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 733-752
- OLIVERI L., *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli, Rimini, 2009
- ORSI BATTAGLINI A., CORPACI A., *Sub art. 2, comma 1. Commento*, in CORPACI A., RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, Cedam, 1999, p. 1064 ss.
- ORSI BATTAGLINI A., *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *GDLRI*, 1993, p. 461 ss.
- PASCUCCI P., *Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*, in PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 11-30
- PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, FrancoAngeli, 2019
- PASCUCCI P., *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *Prisma*, 2016, 1, pp. 21-31

- PASQUALETTO E., *Il recesso dall'accordo sul lavoro agile*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018
- PASQUARELLA V., *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *Working Papers di Olympus*, 2012, 6, pp. 1-21
- PELLIZZONI B. (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo. Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2005
- PELUSI L. M., *La disciplina di salute e sicurezza applicabile al lavoro agile*, in *DRI*, 2017, 4, pp. 1041-1057
- PERULLI A., *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, pp. 43-65
- PERUZZI M., *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *DSL*, 2017, 1
- PERUZZI M., *Il rapporto tra stress lavoro correlato e rischi psicosociali nelle fonti unieuropee e interne*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, in *Working papers di Olympus*, 2014, 34, pp. 89-93
- PERUZZI M., *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in *Working Papers di Olympus*, 2011, 2, pp. 1-46
- PESSI R., FABOZZI R., *Gli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 227-245
- PETTIGREW A. M., *On studying organizational cultures*, in *Administrative Science Quarterly*, 1979, 24, pp. 570-581
- PICARO R., *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della "Performance" nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 1, pp. 35-63
- PONZELLINI A. M., RIVA E., *Work-life balance e performance aziendale nella prospettiva del Diversity Management*, in *Sociologia del lavoro*, 2014, 134, pp. 84-103
- PONZELLINI A. M., TEMPIA A., *Quando il lavoro è amico. Aziende e famiglie: un incontro possibile*, Edizioni Lavoro, 2003

- POTI U., CORDELLA C., *Il telelavoro nella pubblica amministrazione: aspetti organizzativi e riflessi sull'occupazione*, in *DML*, 1999, p. 318 ss.
- PRETEROTI A., *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *LDE*, 2021, 1
- PROIA G., *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione della prestazione di lavoro agile*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 177-193
- QUADRI G., *Lo smart working tra esigenze organizzative e tutela della persona del lavoratore pubblico*, in *Quaderno DLM*, 2021, 10, pp. 269-276
- RANSOME P., *Conceptualizing boundaries between 'life' and 'work'*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2007, 18, 3, pp. 374-386
- REPETTO D., *La direttiva della funzione pubblica sul benessere organizzativo*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2003, 4, pp. 95-100
- RICCARDI A., *Trent'anni che sconvolsero il pubblico impiego. La storia della riforma*, in GAROFALO D., RICCARDI A., *Il pubblico impiego contrattualizzato. Problemi attuali e prospettive*, Pisa, 2025
- RICCI M., DI NOIA F., *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *LPA*, 2017, 1, pp. 1-24
- RICCIO A., *Lavoro agile e telelavoro*, in BOSCATI A. (a cura di) *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, pp. 347-377
- RICCOBONO A., *Digitalizzazione della p.a. e accesso al lavoro pubblico: problemi e prospettive*, in *LPA*, 2024, 4, pp. 646-670
- ROMEI R., *Della felicità, della dignità e di possibili declinazioni*, in *VTDL*, 2022, 1, pp. 49-62
- RUFFINI R., DALL'ANESE R., *La valutazione della performance*, in BOSCATI A. (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, pp. 515-540
- RUSCIANO M., *La concertazione e il lavoro pubblico*, in *GDLRI*, 2021, 172, pp. 719-730
- SANTINI F., *La contrattazione integrativa*, in BOSCATI A. (a cura di), *IL LAVORO PUBBLICO. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, pp. 125-144
- SANTONI F., *L'obbligazione di risultato nei contratti di lavoro tra vecchi e nuovi problemi*, in *MGL*, 2019, 4, pp. 923-933

BIBLIOGRAFIA

- SANTORO PASSARELLI G., *Il lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in *DRI*, 2017, 3, pp. 771-790
- SANTORO PASSARELLI G., *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *RIDL*, 2017, 3, p. 369-396
- SANTORO PASSARELLI F., *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1945
- SARACINI P., *Lo smart working nel settore pubblico*, in CARABELLI U., FASSINA L. (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, Seminari della Consulta Giuridica CGIL, 2021, 4, pp. 87-100
- SARTORI A., *Il controllo tecnologico sui lavoratori. La nuova disciplina italiana tra vincoli sovranazionali e modelli comparati*, Giappichelli, Torino, 2020
- SARTORI A., *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, Cedam, 2018, pp. 471-502
- SCAGLIARINI S., SENATORI I. (a cura di), *Lavoro impresa e nuove tecnologie dopo l'AI Act*, Modena, 2024
- SCARPONI S., "Work life balance" fra diritto UE e diritto interno, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT* – 156/2021
- SCHIAVETTI F., *Il lento cammino del lavoro agile nell'Amministrazione pubblica: difficoltà e prospettive di un'inevitabile trasformazione*, in *Federalismi.it*, 2025, 6, pp. 173-187
- SCHWAB K., *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano, 2016
- SEGHEZZI F., *La nuova grande trasformazione*, ADAPT University Press, 2017
- SENATORI I., *La «nuova» conciliazione vita-lavoro e la contrattazione collettiva: una sfida che si ripete*, in *RGL*, 2022, 4, pp. 596-611
- SERRAU C., *Il lavoro a distanza nella Pubblica Amministrazione: quale spazio per il lavoro da remoto?*, in *LPA*, 2024, 4, pp. 716-741
- SGUEO G., *PNRR – Governance e semplificazioni: la transizione digitale*, in *GDA*, 2021, pp. 746 ss.
- SIMONCINI A., *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in CAVALLO PERIN R., GAIETTA D. U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, pp. 1-42
- SORGI C., *Il TAR, l'Inail ed il mobbing*, in *LG*, 2005, 12, pp. 1199-1205
- SPINELLI C., *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *LPA*, 2020, 2, pp. 21-33

SPINELLI C., *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *Quaderno RGL*, 2019, 4, pp. 147-152

SPINELLI C., *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari, 2018

STAMERRA F., LACKOVA E., LEGGERI S., ALTILIO C., TUROLO M., *La spesa pubblica per i figli: benefici economici vs servizi*, in ALES E., CANAVESI G. (a cura di), *Sicurezza sociale e famiglia*, Seminari Previdenziali Maceratesi – 2023, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 107-146

STAMERRA F., *La formazione obbligatoria ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 104/2022*, in GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., TROJSI A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, 96, Tomo I, pp. 341-349

TAGLIAFERRI E., *La costruzione del PIAO: l'esperienza del Comune di Forlì*, in *Azienditalia*, 2023, 1, pp. 114-121

TALAMO V., *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento ed i CCNL 2019-21*, in *LPA*, 2023, 3, p. 473 ss.

TALAMO V., *Impatto della digitalizzazione e nuove modalità di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni: le sfide e le opportunità*, in *LPA*, 2019, 3, pp. 71-76

TALAMO V., *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 257-283

TAYLOR F.W., *The principles of scientific management*, Harper & Brothers Publishers, New York, 1911

TERBORG J. R., *The organisation as a context for health promotion*, in OSKAMP S., SPACAPAN S. (eds.), *Social psychology and health: The Claremont Symposium on Applied Social Psychology*, Newbury park, Sage, 1986

TINTI A. R., *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 419/2020

TIRABOSCHI M., *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in *DSL*, 2022, 1, pp. 136-154

TIRABOSCHI M., *Il problema del lavoro senza mercato e il lavoro senza valore di mercato: dover essere giuridico e nuova ontologia del lavoro*, in TIRABOSCHI M., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, pp. 152-191

BIBLIOGRAFIA

- TIRABOSCHI M., *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2017, 4, pp. 921-977
- TIRABOSCHI M., *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *DRI*, 2015, 3
- TIRABOSCHI M., GIOVANNONE M., *Valutazione stress lavoro-correlato: indicazioni dalla Commissione consultiva*, in *Guida al Lavoro Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2010, n. 46, pp. 10-16
- TIRABOSCHI M., *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffré, 2009, pp. 65-72
- TIRABOSCHI M., *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 29/2005
- TOPO A., *La l. n. 183/2010 e il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, in GAROFALO D., MISCIONE M. (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, IPSOA, 2011, pp. 119-128
- TREU T., *Politiche europee e nazionali per la transizione verde*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 160/2024
- TREU T., MICHETTI P., *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 466/2023
- TRIFILETTI R., *La conciliazione vita/lavoro, un genus ambiguo delle politiche sociali, in particolare nell'approccio dagli investimenti sociali*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 2, pp. 349-362
- TROJANI F., *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: una prima lettura a caldo. Cittadinanza digitale, SPID e nuove forme di relazione tra cittadini/imprese e pa*, in *Comuni d'Italia*, 2016, 2, 13
- TROJANI F., *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, in *Comuni d'Italia*, 2016, 6, 11
- TUBERTINI C., *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *GDA*, 2022, 5, pp. 614-622
- TULLINI P. (a cura di), *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Giappichelli, Torino, 2017
- TURRIN M., *Innovazione organizzativa e politiche formative nell'amministrazione digitale*, in *LDE*, 2022, 1
- VALENTI C., *La sfida della formazione nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della contrattazione collettiva*, in *DLM*, 2024, 17, pp. 135-146

- VALLAURI M. L., *Una sfida alla PA dal lavoro agile*, in *Quaderno RGL*, 2019, 4, pp. 169-180
- VALLEBONA A., *Istituzioni di diritto del lavoro*, Cedam, 2010
- VALOTTI G. (a cura di), *Reactive PA, Lezioni dalla pandemia per il cambiamento della Pubblica amministrazione*, SDA Bocconi, 2021
- VALOTTI G., BARBIERI M., GIACOMELLI G. E AL., *Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*, in *RIPM*, 2020, 3, 2, pp. 299-319
- VECCHI G., *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Quaderno RGL*, 2019, 4, pp. 77-87
- VIMERCATI A., *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *LPA*, 2022, 1, pp. 25-37
- VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, Bononia University Press, Bologna, 2017
- VINCIERI M., *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *DLM*, 2016, 3, pp. 631-648
- VITALETTI M., *Equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Il decreto legislativo di attuazione della Direttiva n. 2019/1158*, in *RGL*, 2023, 4, pp. 563-577
- ZAPPALÀ L., *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *federalismi.it*, 2024, 27, pp. 232-265
- ZILLI A., *Organizzazione e lavoro (agile) nella pubblica amministrazione*, in ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro – Venezia, 8 maggio 2023*, ADAPT University Press, 2024, pp. 144-160
- ZILLI A., *Dal telelavoro... al telelavoro: vent'anni (e due pandemici) attorno alla prestazione resa fuori dai locali dell'organizzazione*, in *ADL*, 2022, 4, pp. 703-719
- ZILLI A., *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione "4.0"*, in GAROFALO D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Modena, ADAPT University Press, 2018, pp. 356-379
- ZILLI A., *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in SERAFIN S., BROLLO M. (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, pp. 183-191
- ZOPPOLI L., *Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 491/2024

BIBLIOGRAFIA

- ZOPPOLI L., *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 489/2024
- ZOPPOLI L., *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in RIDL, 2022, I, pp. 199-220
- ZOPPOLI L., *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'"ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, in LPA, 2021, 1, pp. 3-23
- ZOPPOLI L., *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, in Biblioteca 20 maggio, 2020, 1, pp. 334-352
- ZOPPOLI L., MONDA P., *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in DRI, 2020, 2, pp. 313-343
- ZOPPOLI L., *Com'è cambiato il diritto del lavoro*, in Quaderno DLM, 2018, 5, pp. 329-352
- ZOPPOLI L., *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- ZUCARO R., *Il diritto all'equilibrio vita-lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024
- ZUCARO R., *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in LDE, 2021, 4
- ZUCARO R., *Pubblica amministrazione e smart working dalla disciplina ordinaria alla deroga emergenziale*, in LPA, 2020, 2, pp. 81-108
- ZUCARO R., *Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela*, in LLI, 2019, vol. 5, 2, pp. 215-233

ELENCO DEI PIAO ANALIZZATI

PIAO Abruzzo Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Abruzzo Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Basilicata Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Calabria Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Campania Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Campania Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Emilia-Romagna Giunta Regionale + Assemblea Legislativa 2024-2026 (aggiornamento 2025)
PIAO Friuli Venezia Giulia Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Friuli Venezia Giulia Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Lazio Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Lazio Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Liguria Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Liguria Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Lombardia Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Lombardia Consiglio Regionale 2025-2027 (anno 2025)
PIAO Marche Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Marche Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Piemonte Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Piemonte Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Puglia Giunta + Consiglio Regionale 2023-2025 (aggiornamento 2025)
PIAO Sardegna Giunta Regionale 2025-2027
PIAO Sardegna Consiglio Regionale 2025-2027
PIAO Sicilia 2025-2027 (unico)

BIBLIOGRAFIA

- PIAO Toscana 2025 (unico)
- PIAO Trentino-Alto Adige 2025-2027 (unico)
- PIAO Umbria Giunta Regionale 2025-2027
- PIAO Umbria Consiglio Regionale 2025-2027
- PIAO Valle d'Aosta Giunta Regionale 2025-2027
- PIAO Valle d'Aosta Consiglio Regionale 2025-2027
- PIAO Veneto Giunta Regionale 2025-2027
- PIAO Veneto Consiglio Regionale 2025-2027