



Lavoro agile e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Un caso di studio transdisciplinare

PIERLUIGI DIGENNARO

Università di Milano

Ricercatore di Diritto del lavoro

Pierluigi.digennaro@unimi.it

ABSTRACT

This article analyses the relationship between digital transformation and remote work (lavoro agile) in the Italian Public Administration through a case study conducted within a large public organisation over the period from the outbreak of the Covid-19 pandemic to 2025. Starting from the identification of a gap in the existing literature, which has largely focused on theoretical or exegetical analyses of the phenomenon, the contribution adopts a socio-legal and transdisciplinary perspective aimed at observing labour law in its concrete dynamics of operation.

The study is based on a multi-method research design integrating qualitative analysis (semi-structured interviews with senior managers and focus groups with HR function managers), documentary analysis (administrative acts, collective agreements and individual remote work agreements), and a reconstruction of the relevant legal framework. The findings show that remote work, although formally in place prior to the pandemic and largely unused in the previous phase, played a central role in accelerating digitalisation processes, acting as a driving factor of organisational transformation and consolidating itself as an ordinary mode of work performance.

In contrast with the multifunctional role attributed to the institution by the legislator—also oriented towards improving public services, fostering organisational innovation and promoting management-by-objectives models—the analysis highlights how, in practice, remote work has been predominantly functionalised to objectives related to individual well-being and work–life balance. This outcome appears to be closely linked to the limited diffusion of a managerial culture consistent with the

management by objectives approach referred to in statutory and collective bargaining sources.

Keywords: Remote work; Public Administration Digital transformation; Work–life balance; Path dependency

<https://doi.org/10.60923/issn.2421-2695/23591>

Lavoro agile e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Un caso di studio transdisciplinare

SOMMARIO: 1. *Background* della ricerca e note metodologiche. – 2. Breve quadro evolutivo della legislazione italiana in materia di digitalizzazione della PA. La pandemia come possibile *critical juncture*. – 3. La interdipendenza tra trasformazione digitale e lavoro agile nel caso di specie. Dal lavoro agile in deroga al lavoro agile ‘normalizzato’. – 4. Studio della funzione affidata in concreto all’istituto giuridico del lavoro agile nel caso di specie. – 4.1. Inquadramento teorico. – 4.2. Analisi della documentazione, del Protocollo e dei PILA. – 5. Sintesi e discussione dei risultati dello studio.

1. *Background* della ricerca e note metodologiche

Il presente articolo è volto a rappresentare una parte degli esiti scientifici di una più ampia indagine⁽¹⁾ finalizzata ad analizzare il processo di trasformazione e innovazione digitale intrapreso all’interno della Pubblica Amministrazione italiana (d’ora in avanti PA) mediante uno studio di caso⁽²⁾ onde colmare un gap esistente in letteratura. In materia sono, infatti, presenti dati aggregati⁽³⁾ o letteratura⁽⁴⁾ che hanno preso in

(1) Tale ricerca è stata condotta nell’ambito del progetto di ricerca I.T.E.C.O. (Innovazione Tecnologica Come Opportunità), progetto PRIN-PNRR per la Linea Strategica 6, Tema Lavoro, formazione e competenze.

(2) In effetti, secondo la letteratura, la *Case Study Research* (Gillham, *Case study research methods*, Torrossa, 2010; Sena, *L’approccio del case study nella ricerca socio-economica*, SRS, 2016) permette di ottenere dati dettagliati e approfonditi, utili per comprendere meglio le dinamiche specifiche di un fenomeno rispetto a cui la letteratura precedente non ha ancora formulato modelli interpretativi specifici. Lo studio di caso singolo, pur con i suoi limiti (Gillham, 2010 cit. fra cui l’impossibilità di generalizzare i risultati in mancanza di ulteriori esempi), consente di elaborare ipotesi più specifiche da testare successivamente in un numero più elevato di contesti.

(3) Studi comparativi volti a misurare e monitorare il livello di digitalizzazione dei servizi pubblici nei diversi Stati europei per mezzo di specifici benchmark sono stati condotti sotto l’egida della Commissione europea. Nel *eGovernment Benchmark 2024. Insight Report*, European Commission – Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell’Unione europea, 2024, su <https://doi.org/10.2759/0684>, l’Italia ha ottenuto un punteggio di 62, inferiore di ben 14 punti rispetto alla media europea di 76, risultando inoltre in ritardo rispetto ai grandi Paesi comparabili quanto alle prestazioni complessive. Anche nei precedenti rapporti si leggeva che fino a quel momento (European Commission, *E-government Benchmark 2021. Entering a New Digital Government Era*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell’Unione europea, 2021, 8 ss.), a fronte di un tasso di digitalizzazione, inteso come messa a disposizione di servizi pubblici digitali, del 64 % (contro una media europea del 71 %), il tasso di penetrazione – ossia l’utilizzo dei servizi digitali da parte dei cittadini – risultava molto basso (36 %) e ben al di sotto della media UE (67 %); mentre nel 2022 (European Commission, *E-government Benchmark 2022. Synchronising Digital Governments*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell’Unione europea, 2022) veniva riportato un tasso di maturità digitale delle PPAA italiane inferiore di 7 punti percentuali rispetto alla media europea (61 % contro 68 %).

(4) Ad esempio, si vedano S. Armenia – N. Casalino – L. Gnan – G. Flamini, *A systems approach to the digital transformation of public administration*, in PinO, 2021, 14; M. Ben Rehouma– S. Hofmann, *Government Employees’ Adoption of Information Technology: A Literature Review*, in Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age, Delft

esame il fenomeno nel complesso o da un punto di vista teorico o della esegesi giuridica⁽⁵⁾, ma non indagini che abbiano preso in considerazione casi specifici e che siano in grado, in virtù di questa stessa modalità d'indagine, di ricostruire le dinamiche attraverso cui PA italiane di grandi dimensioni siano state in grado di operare la propria transizione digitale in questi ultimi anni.

Il framing temporale preso in considerazione nello studio va dall'innesco della pandemia (che, come sarà evidente dagli elementi forniti, ha rappresentato il fattore cruciale di accelerazione del processo oggetto di studio) fino al Gennaio del 2025, anno nel quale si è verificato, nella PA presa in esame, un cambio di governance che ha inizializzato l'implementazione di una seconda fase del processo di trasformazione digitale nell'ambito del quale la disponibilità dei nuovi strumenti di Intelligenza Artificiale vengono assunti come ulteriori fattori in grado di modificare consistentemente l'attività e la operatività della PA stessa. La finestra temporale presa in esame dalla ricerca rimane di interesse da un punto di vista scientifico, in primo luogo, perché rende intelligibile la fase attualmente in corso dal punto di vista micro (ossia a livello della singola organizzazione) ed, in secondo luogo, perché segnala, in un'ottica macro (ossia tenendo a riferimento l'intera PA italiana), un percorso che potrebbe essere comune a più PA italiane per ragioni che saranno esplicitate *infra*.

Per quanto concerne l'unità di analisi, il caso di studio ha riguardato un'università pubblica, prescelta in ragione di una serie di elementi che si procede a descrivere al fine di consentire eventuali comparazioni con possibili futuri studi simili. L'Università in questione (d'ora in poi l'Ateneo) può essere annoverata tra quelle che, nella classificazione Censis⁽⁶⁾, risultano qualificate come mega-Atenei in virtù di un numero di studenti iscritti, e quindi di utenti versati, per altro, all'uso di strumenti digitali per ragioni generazionali, superiore a 40.000. Parimenti, se si fa riferimento al dato relativo al numero di dipendenti, l'Ateneo, a fine 2024, superava i 2.000 dipendenti considerando il solo personale tecnico, amministrativo e bibliotecario (d'ora in poi PTA), circostanza che pone l'unità di analisi nel novero delle PA di grandi dimensioni. A tal proposito,

University of Technology, 30 maggio 2018, art. 43, 1 ss.; N. Haug – S. Dan – I. Mergel, *Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda*, PMR, 2024, 26, 7, 1963 ss.; J. Millard, *Exploring the impact of digital transformation on public governance*, European Union, Lussemburgo, 2023; T. Mountasser – M. Abdellatif, *Digital transformation in public administration: a systematic literature review*, IJPBR, 2023, 8, 10, art. 1. Più specificatamente sul caso italiano v.: N. Matteucci, *E-government e capitale umano nella Pubblica Amministrazione italiana: una prospettiva di medio periodo*, Prisma. Economia, società, lavoro, 2019, 2, 31 ss.; D.u. Galeta, *Digital Transition of Public Administration in Italy and the Right to a Good Administration: Problems and Prospects Also in the Perspective of the Implementation of the National Recovery and Resilience Plan*, ERDA&L, 2022, 3, 1, 57 ss.

⁽⁵⁾ V., *ex plurimis*, L. Zappalà, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione alla amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, Federalismi.it, 2024, 27, 232 ss.; C. Romeo, *La transizione digitale nei rapporti di pubblico impiego*, in E. Belisario – G. Cassano (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione: principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, *Il diritto del mercato del lavoro*, 2022, 3, 529 ss., Pacini Giuridica; L. Zoppoli – P. Monda, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, DRI, 2020, 2, 312–344.

⁽⁶⁾ La classifica annuale del Censis è rinvenibile su <https://www.censis.it/formazione/la-classifica-censis-delle-universita%C3%A0-italiane-edizione-20252026>

vale la pena di precisare che l'indagine si è focalizzata esclusivamente sul PTA per l'ovvia ragione della disomogeneità della disciplina applicabile a professori e ricercatori esclusi ex art. 3 del TUPI dalla cosiddetta contrattualizzazione del pubblico impiego.

Ulteriore ragione a sostegno della scelta del presente Ateneo è derivata da una preliminare desk analysis che ha posto in rassegna la struttura organizzativa dei più grandi atenei nazionali nonché le linee strategiche dagli stessi enunciate per mezzo dei piani pluriennali pubblicati online. È emerso un quadro in cui l'Università in questione emergeva come una delle poche ad aver implementato una struttura specifica dedicata all'ICT e ai servizi digitali. Nel caso di specie, in particolare, l'università selezionata ha reso tale struttura pienamente operativa ed ha accentrato determinate funzioni in modo da creare una piena omogeneità degli strumenti tecnologici in uso in tutto l'Ateneo, adottando, in tal modo, una strategia ritenuta idonea a favorire una transizione digitale ordinata, efficiente ed in grado di attingere all'obiettivo del miglioramento dei servizi e del risparmio di spesa.

Ai fini di un'analisi osservazionale sul campo, l'attenzione è stata focalizzata sulla comprensione dei fattori che intervengono nella costruzione di un'amministrazione digitale e sugli effetti che tale processo produce sulla struttura organizzativa, sulle modalità di lavoro, sulle relazioni di impiego e sul benessere del personale. Nella prima fase della ricerca sono state, quindi, esaminate le azioni intraprese per conseguire la transizione digitale, sia sotto il profilo delle policy adottate sia in relazione alle pratiche concretamente implementate, con specifico riferimento al personale amministrativo. L'indagine ha approfondito, in particolare, le priorità individuate dalla governance e dalla dirigenza nelle strategie di digitalizzazione e gli effetti che, secondo questi attori, le decisioni in materia di innovazione tecnologica hanno avuto sull'organizzazione e sulla qualità della vita lavorativa. L'analisi ha, inoltre, preso in considerazione gli ostacoli incontrati nella gestione del cambiamento e le risorse che hanno favorito il raggiungimento dei risultati attesi.

La prima fase dell'indagine è stata condotta per mezzo di interviste semi-strutturate. In particolare, sono state condotte 11 interviste individuali a dirigenti, selezionati in quanto le loro funzioni sono state centrali rispetto alla definizione della strategia di trasformazione digitale (n. 3, di cui 2 uomini) e alla gestione delle iniziative collegate all'implementazione degli strumenti nelle pratiche aziendali (8, di cui 7 donne). I partecipanti sono stati reclutati tramite un campionamento a valanga, che ha visto i vertici dell'organizzazione come primi intervistati. Coerentemente con il design della ricerca sopra riportato, tutte le interviste sono state condotte seguendo una traccia finalizzata a rilevare il punto di vista dei partecipanti secondo le seguenti dimensioni: a) evoluzione e percorso delle politiche di Ateneo in materia di digitalizzazione; b) implementazione ed uso delle innovazioni digitali introdotte pre e post pandemia; c) gli impatti percepiti (aspettative e reazioni) come rilevanti e loro gestione; d) valutazione (ostacoli maggiormente incontrati nella gestione dell'implementazione delle tecnologie digitali e loro gestione e risorse che hanno aiutato la gestione del processo di

trasformazione e) domande di chiusura e obiettivi per il futuro nel processo di trasformazione dell'organizzazione in amministrazione digitale.

Durante la fase di rilevazione dei dati sono emerse due aree fondamentali che richiedevano un approfondimento specifico. Da un lato, veniva evidenziata l'importanza attribuita allo sviluppo delle competenze digitali individuali del personale e, dall'altro, appariva evidente un chiaro legame tra l'accelerazione dei processi di digitalizzazione e l'uso del lavoro agile emergenziale durante il periodo pandemico. Seguendo, quindi, il dato emerso durante l'esplorazione, da un lato sono state sviluppate due analisi secondarie di dati di natura quantitativa e, dall'altro, si è proceduto a integrare le interviste qualitative con focus group. Per quanto attiene alle analisi quantitative, la prima è stata sviluppata su dati già in possesso dell'organizzazione relativi al gap tra le competenze attese e quelle possedute dal personale (sulla base delle valutazioni dei responsabili delle strutture dipartimentali e della direzione centrale) mentre la seconda ha avuto ad oggetto i dati estratti dalla piattaforma Syllabus⁽⁷⁾ della Funzione Pubblica (contenente informazioni sul numero di dipendenti che hanno svolto almeno un corso di formazione sulle competenze digitali, il livello di competenze digitali pre-corso e il livello di competenza posseduto post-corso). Questa parte della ricerca nonché la valutazione dei dati sul benessere organizzativo condotta per mezzo della somministrazione di un questionario *ad hoc* non sono oggetto del presente articolo.

Per quanto attiene, invece, ai focus group, questi hanno riguardato figure di coordinamento e responsabili di processi di area HR. In particolare, un focus group è stato condotto con il personale dello staff dell'area formazione (5 componenti, inclusa la responsabile, tutte donne); l'altro con la responsabile e 4 referenti dell'area welfare e responsabili del lavoro agile (4 donne e 1 uomo). In questo caso, le domande afferenti alle dimensioni sopra illustrate sono state adattate allo scopo di un'indagine più specifica per aree tematiche ed al fine di far emergere una rappresentazione polifonica delle dinamiche organizzative.

Interviste e focus group sono state condotte fino a saturazione del dato. Tutte le interviste sono state successivamente trascritte e analizzate attraverso una preliminare analisi tematica⁸ volta a individuare i temi comuni emersi.

Durante il campo sono stati raccolti gli atti amministrativi e documentali prodotti dall'amministrazione, gli accordi collettivi di primo e secondo livello necessari all'analisi, nonché un sample significativo di accordi individuali sul lavoro agile (oltre 40, campionati per direzioni e dipartimenti, d'ora in avanti PILA) nonché alcuni esempi, fra i pochi esistenti, di Piani per il Telelavoro (d'ora in avanti PT). Questi documenti sono stati analizzati, *in primis*, come atti di natura giuridica e posti in relazione con le disposizioni normative che compongono il quadro giuridico di riferimento, ma anche

(7) Accessibile su <https://www.syllabus.gov.it/portale/web/syllabus> e di cui di dirà infra, par. 2.

(8) Gianturco G., *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini Scientifica, Milano, 2018, e Braun, V., & Clarke, V. *Using thematic analysis in psychology*, *QRP*, 3(2), 77–101.

come strumenti di natura organizzativa. Dal punto di vista giuridico, le disposizioni legislative sono analizzate non per mera esegesi, bensì con un approccio funzionale e confrontate con quelle di fonte contrattuale.

In definitiva, in questo modo, secondo l'ottica dei Socio-Legal Studies, il diritto è stato osservato nel suo contesto sociale e funzionale, per come è realmente praticato, negoziato e interpretato dagli attori reali ed in una dinamica evolutiva lungo un periodo particolarmente significativo per i cambiamenti avvenuti. I saperi e le conoscenze provenienti dalle varie discipline non entrano in dialogo fra loro in modo additivo, ma contribuiscono a costruire un sapere unitario e situato.

Venendo, in particolare, al contenuto di questo articolo, all'interno della ricerca descritta, esso intende mostrare alcuni dei risultati della ricerca complessiva, partendo da uno dei dati emersi, ossia, come accennato *supra*, dal nesso inscindibile tra l'implementazione del lavoro agile emergenziale durante la pandemia e l'accelerazione della trasformazione digitale di questa specifica PA. Le interviste sono quindi utili a ricostruire l'evoluzione delle politiche di Ateneo nel campo di indagine, a verificare l'esistenza di un allineamento o, al contrario, di un disallineamento tra quanto riscontrabile nei documenti ufficiali e le prassi concrete e a creare il substrato empirico a sostegno del ragionamento giuridico. Quest'ultimo intende mettere in relazione la dinamica osservata con il dibattito in corso, nello stesso arco di anni, all'interno della comunità dei giuristi del lavoro sul lavoro agile e sulle sue potenzialità all'interno della PA. In particolare, come sarà meglio chiarito in seguito, l'indagine di caso può offrire spunti per riflessioni sulla funzione, intrinsecamente ambivalente, del lavoro agile, evidenziando come l'attuazione in concreto dell'istituto, assunti determinati fattori di sfondo, mostri la prevalenza di una delle due finalità implicite nelle disposizioni. Inoltre, la ricerca mostra come, senza una cultura e una formazione manageriali in linea con il management by objectives richiamato dalle norme (e i cui concetti chiave sono ricostruiti nel saggio, creando un ponte con la dottrina organizzativista), il lavoro agile non riesca ad attingere all'obiettivo di essere un fattore trasformativo della PA. Per quanto i risultati di un singolo caso di studio non possano essere generalizzati, esso può mostrare una possibile linea di indagine fruttifera se calata in altri contesti analoghi soprattutto in un caso, come questo, la cui dinamica, come si preciserà *infra*, si è sviluppata in un contesto annoverabile come *critical juncture*.

I risultati di ricerca qui illustrati sono resi possibili esclusivamente dall'adozione di una metodologia multi-metodo e transdisciplinare, orientata a superare i confini disciplinari per acquisire prospettive e risultati non accessibili con un approccio tradizionale basato esclusivamente sull'analisi giuridica. Pur includendo, ove opportuno, anche dati di natura statistica, la specificità di questa metodologia rispetto a un approccio meramente multidisciplinare risiede nel fatto che i dati empirici — derivanti sia dall'analisi qualitativa sia dall'osservazione diretta sul campo — non vengono semplicemente affiancati alla dimensione giuridica, ma sono integrati in un unico quadro interpretativo. In tal modo, le categorie analitiche del diritto, della sociologia e

dell'organizzazione del lavoro concorrono alla costruzione di un linguaggio comune e di un livello di comprensione del fenomeno che trascende i limiti delle singole discipline⁽⁹⁾.

L'articolo è così organizzato. Nel secondo paragrafo, che segue questa premessa e che è volto a definire un quadro normativo di insieme, viene descritta la stratificazione ed evoluzione della legislazione sulla digitalizzazione della PA in modo da dare conto di uno dei fattori estrinseci alla organizzazione studiata che, assieme alla tecnologia disponibile, hanno indirizzato lo sviluppo del processo di trasformazione digitale dell'Ateneo nel momento in cui è sopravvenuta la pandemia e subito dopo. All'interno di questo contesto normativo si pongono anche le disposizioni di disciplina relative alle modalità di lavoro agile. L'evoluzione del dato normativo viene posta in connessione con la *critical juncture* rappresentata dal periodo pandemico in grado di innescare dinamiche di *path dependency*.

Il paragrafo successivo (numero 3) è invece dedicato alla descrizione della connessione del processo di trasformazione digitale dell'Ateneo con la disciplina e prassi concreta di utilizzo e diffusione del lavoro agile all'interno dell'organizzazione studiata. Pertanto, si sofferma sulle interviste e sui documenti interni di Ateneo, onde descrivere brevemente le modalità concrete di sviluppo della transizione digitale nella PA oggetto di studio e, più dettagliatamente, la diffusione del lavoro agile come modalità 'normale' di lavoro nell'organizzazione.

Il paragrafo 4 mette al centro e confronta la funzione assunta dall'istituto giuridico del lavoro agile da un punto di vista teorico e della *ratio legis* (par. 4.1 e con particolare riferimento al lavoro nella PA) e da un punto di vista concreto nell'organizzazione studiata (par. 4.2)

L'ultimo paragrafo è volto a presentare e discutere sinteticamente i risultati emersi dalla ricerca. In particolare, ci si soffermerà sul rapporto tra lavoro agile e digitalizzazione della PA, sulla funzione svolta in concreto dall'istituto in rapporto a quelle volute dal legislatore, e sulle conseguenze del lavoro agile 'normalizzato' sull'organizzazione di una grande PA in futuro. Su questo ultimo fronte, si discute della plausibilità che dinamiche analoghe a quelle studiate possano verificarsi anche in altre PA, in costanza di determinati fattori in grado di innescare un effetto di *path dependency*.

2. Breve quadro evolutivo della legislazione italiana in materia di digitalizzazione della PA. La pandemia come possibile *critical juncture*

Come indicato in premessa, l'evoluzione della normativa che regola il processo di digitalizzazione della PA è particolarmente rilevante, poiché, definendo il quadro

⁽⁹⁾ Per un'applicazione pratica dell'approccio transdisciplinare v.: A. Murgia *et al.*, "Hybrid Areas of Work Between Employment and Self-Employment: Emerging Challenges and Future Research Directions", *FS*, vol. 5, 2020, art. 86, in *open access* su <https://doi.org/10.3389/fsoc.2019.00086> e A. Murgia (a cura di), *Hybrid Labour. Measuring, Classifying and Representing Workers at the Boundaries of Employment and Self-Employment*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022.

giuridico entro cui operano le amministrazioni, può costituire sia una fonte di vincoli sia un incentivo alla digitalizzazione.

L'inizio del processo di lenta e progressiva informatizzazione della pubblica amministrazione italiana prima e di digitalizzazione si origina più propriamente con l'ingresso del nuovo millennio. Nel 2005 viene introdotto nella l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, un primo accenno all'uso della "telematica" come strumento di efficientamento dell'attività delle PA. Successivamente lo stesso *art. 3 bis* sarà modificato dal decreto semplificazioni n. 76/2020 in piena pandemia per giungere all'attuale formulazione secondo cui "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*". Taluna dottrina ha sottolineato come questa novella della disposizione abbia determinato una portata precettiva più stringente con il passaggio da una azione incentivante ad un vero e proprio obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche⁽¹⁰⁾.

In ogni caso, la norma già dalla sua prima stesura poneva in evidenza le tre dimensioni di utilizzo delle tecnologie informatiche ossia il foro interno alla organizzazione, il rapporto tra le varie amministrazioni pubbliche ed uffici ed infine l'interfaccia con gli utenti del servizio pubblico.

Le tre aree di operatività delle tecnologie sono tra loro strettamente interconnesse poiché al fine di ottenere efficienza, efficacia, semplificazione ed, in estrema sintesi, servizi migliorati per l'utenza finale è necessaria una migliore interconnessione delle informazioni già in possesso delle pubbliche amministrazione con un minore aggravio per il cittadino (secondo il principio del '*once only*' richiesto dalle policy europee)⁽¹¹⁾, ma soprattutto è necessario efficientare i servizi proprio per mezzo di tali tecnologie le quali però necessitano, per essere utilizzate propriamente, di una formazione adeguata del personale ed un continuo aggiornamento delle competenze del dipendente pubblico.

Sempre al 2005 risale una importante momento di avanzamento della normativa in materia di digitalizzazione della PA con l'adozione del CAD (codice dell'amministrazione digitale)⁽¹²⁾ che ha stabilito il quadro normativo per l'utilizzo delle tecnologie digitali nella PA. L'art. 12, d.lgs. n. 82/2005, infatti, funzionalizza l'uso della tecnologia a fini organizzativi come strumento per attingere gli «obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel

⁽¹⁰⁾ F. Laus, *La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi, processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità, LPA*, 2020, 3, 49 ss.

⁽¹¹⁾ Il Once-Only Principle (OOP) è stato formalmente introdotto a livello europeo nel Piano d'Azione per l'eGovernment 2016-2020, adottato dalla Commissione Europea nel 2016. Il principio mira a garantire che cittadini e imprese forniscano determinate informazioni standard alle autorità pubbliche una sola volta, consentendo alle amministrazioni di riutilizzare e condividere tali dati internamente, nel rispetto delle normative sulla protezione dei dati e con il consenso esplicito degli utenti.

⁽¹²⁾ D. Lgs. n. 82/2005, che si poneva anche come evoluzione e ampliamento del DPR 445/2000 al cui interno erano contenute norme sulla documentazione amministrativa e sui documenti informatici.

rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione»⁽¹³⁾. Questo decreto ha posto le basi per una maggiore interoperabilità tra i sistemi della PA, da un lato (con una condivisione sicura dei dati tra le amministrazioni), e la dematerializzazione dei documenti cartacei dall'altro. Ha inoltre introdotto il riconoscimento legale dei documenti firmati digitalmente, la PEC con valore legale, il diritto per cittadini e imprese di interagire con la PA tramite strumenti digitali ed il principio di accesso trasparente ai dati. Successivamente, nell'ambito della Riforma Madia della PA, la l. n. 124/2015 ha posto l'accento sulla semplificazione amministrativa e sulla digitalizzazione delle pratiche burocratiche, obbligando le amministrazioni pubbliche a garantire l'accessibilità online ai propri servizi e dati ed incrementando l'uso di PEC e SPID come strumenti ordinari.

Altro elemento di rilievo è stata la creazione nel 2012 della Agenzia italiana per il digitale (Agid) fondamentale strumento di implementazione delle strategie programmate dal CAD per mezzo dei Piani Triennali per l'Informatica nella PA⁽¹⁴⁾. Alla detta agenzia infatti l'art. 14 *bis*, d.lgs. n. 82/2005 demanda l'obiettivo di promuovere «l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese», richiamando ancora una volta i principi della trasparenza e imparzialità e i criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Nel 2017⁽¹⁵⁾ viene anche individuata ed introdotta, tramite la modifica dell'art. 17 CAD⁽¹⁶⁾, la figura del Responsabile per la Transizione Digitale da collocarsi in ciascun ente o pubblica amministrazione in una posizione di autonomia nella quale egli risponde direttamente all'organo di vertice politico o, in sua assenza, a quello amministrativo al fine di garantire operativamente la trasformazione digitale dell'amministrazione e nella predisposizione dei servizi pubblici digitali.

⁽¹³⁾ L'art. 12 CAD recita che «le PA nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità degli obiettivi indicati nel Piano triennale dell'informatica nella pubblica amministrazione».

⁽¹⁴⁾ L'Agid ha prodotto tre differenti Piani triennali per la digitalizzazione della PA dando seguito ad un'evoluzione progressiva: dalla definizione del Modello strategico dell'informatica nella PA (2017-2019) alla sua implementazione (2019-2021), fino al focus su azioni e monitoraggio (2020-2023). Il piano (2022-2024) è stato prodotto non solo come evoluzione degli altri, ma, in particolare, nell'ottica di dare maggiore spazio al PNRR. Di particolare rilevanza l'ultimo Piano 2024-2026 (aggiornato nel 2025) il quale si inserisce più ampio contesto di riferimento definito dal programma strategico "Decennio Digitale 2030" 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.

⁽¹⁵⁾ Nel d.l. n. 179/2016 si estese a tutte le amministrazioni (non solo centrali) l'individuazione di un ufficio dirigenziale a cui affidare la transizione alla modalità operativa digitale, mentre con il d.l. n. 217/2017 nacque il concetto di Responsabile per la Transizione Digitale.

⁽¹⁶⁾ Art. 17, commi 1 ter e 1 *sexies* CAD

Completano le riforme introdotte per successivi accomodamenti e modifiche delle norme previste nel CAD⁽¹⁷⁾ l'introduzione di una responsabilità di natura dirigenziale e disciplinare per mancata osservanza e attuazione delle disposizioni del Codice stesso (con effetti anche sulla retribuzione di risultato e sul trattamento accessorio dei dirigenti responsabili) nonché di un dovere⁽¹⁸⁾ di attuare politiche di reclutamento e formazione del personale finalizzate in particolare alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione.

Nonostante, quindi, come appare chiaro dalla breve disamina fornita, fosse già in atto una progressiva seppur lenta implementazione di tecnologie e principi legati alla digitalizzazione della PA italiana che, al contempo, faceva il paio con una esplicitata attenzione delle istituzioni Europee al fine di accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione⁽¹⁹⁾, la reale spinta ad una trasformazione si è avuta in ragione delle esigenze scaturite a seguito della pandemia da Covid 19 ed ai conseguenti provvedimenti nonché alle possibilità anche economiche consentite dal PNRR (i cui fondi hanno consentito un reclutamento straordinario di personale nella PA anche per mezzo di figure contrattuali non standard o flessibili).

In particolare, la necessità di mantenere attivi i servizi pubblici e gli uffici delle amministrazioni con la riduzione contestuale del rischio per la salute dei dipendenti ha innescato gioco forza un massiccio uso del telelavoro e soprattutto del lavoro agile consentendo ampie deroghe rispetto alle disposizioni di regolamentazione di quest'ultimo istituto⁽²⁰⁾ con la contestuale esigenza, quindi, di fornire strumenti digitali che consentissero a dipendenti e utenti una operatività per la via digitale.

⁽¹⁷⁾ D.lgs. n. 179/2016 (riforma Madia) contenente Modifiche e integrazioni al Codice della amministrazione digitale e introduzione dell'art. 18 bis del CAD sulla violazione degli obblighi di transizione digitale *ex art.* 41, d.l. n. 77/2021 convertito con la l. n. 108/2021.

⁽¹⁸⁾ Art. 13 CAD (formazione informatica dei dipendenti pubblici) comma 1. «Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, attuano politiche di reclutamento e formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché dei temi relativi all'accessibilità e alle tecnologie assistive, ai sensi dell' articolo 8, legge 9 gennaio 2004, n. 4».

⁽¹⁹⁾ Proprio questo era il nome del Piano d'azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020, Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, COM (2016) 179 final, 19 Aprile 2016.

⁽²⁰⁾ In part., la deroga ha riguardato la possibilità di ricorrere al lavoro agile anche in assenza dell'accordo individuale con il lavoratore – altrimenti necessario *ex lege* 81/2017 - e la possibilità di procedere, in via telematica, all'(in)formazione del lavoratore in ordine alla sicurezza ed ai rischi connessi alla modalità agile di esecuzione della prestazione, mediante l'apposita documentazione resa disponibile sul sito dell'INAIL, nonché la possibilità di utilizzare strumentazione informatica personale del dipendente. La prime disposizioni derogatorie si trovavano nel DPCM 1 marzo 2020 (all'art. 4 lett. a) successivamente riprodotte nel DPCM 4 marzo 2020 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica applicabili sull'intero territorio nazionale. Tale regime semplificato è rimasto in vigore durante lo stato di emergenza e le successive proroghe, fino al 31 marzo 2022. Norme specifiche relative alla PA con deroghe dello stesso tenore erano contenute nell'art. 87 commi 1 e 2, d.l. 17 Marzo 2022. In quel medesimo anno, secondo i dati dell'Osservatorio sullo smart working del Politecnico di Milano, il tasso di diffusione dello Smart Working nelle PA è stato pari al 67% dei dipendenti.

Da questo punto di vista, quindi, le tecnologie a disposizione, così come gli istituti giuridici utilizzati e ‘amplificati’ nella loro praticabilità concreta dal legislatore, possono essere considerati quali fattori esogeni al pari del virus, ma preesistenti alla pandemia, che, in qualche modo, hanno indirizzato ed incanalato le potenzialità della digitalizzazione effettiva della PA.

Così per ciò che attiene, ad esempio, alla digitalizzazione dei servizi per l’utente finale, il Decreto Semplificazioni⁽²¹⁾ ha reso obbligatorio l’utilizzo di SPID, CIE e CNS per l’accesso ai servizi digitali della PA, ha rafforzato l’uso della piattaforma IO, destinata a centralizzare l’interazione tra cittadini e amministrazioni ed incentivato l’adozione di cloud computing nelle infrastrutture IT della PA. Allo stesso tempo ha introdotto l’art. 13 bis del CAD che prevede l’adozione di un codice di condotta tecnologico col quale dovrebbe disciplinare le modalità di progettazione, sviluppo ed implementazione dei progetti sistemi e servizi digitali delle PA (nel rispetto di diritti e libertà fondamentali delle persone e del principio di non discriminazione).

Per ciò che attiene invece al versante interno dell’organizzazione delle PA ed alle modalità operative delle stesse soprattutto sul fronte della gestione del personale, due elementi sono di particolare rilievo dal punto di vista dell’innovazione normativa.

Dapprima il legislatore ha introdotto lo strumento del POLA (ossia il Piano Organizzativo del Lavoro Agile) con l’art. 263, comma 4-bis, d.l. n. 34/2020 ⁽²²⁾. Questo piano deve essere redatto entro il 31 Dicembre di ogni anno e contenere le modalità attuative del lavoro agile, le misure organizzative adottate, 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.

Durante la pandemia il legislatore dell’emergenza aveva posto fine alla fase della sperimentazione del lavoro agile nella PA aprendo la fase del lavoro agile come ‘modalità ordinaria’ di svolgimento della prestazione del dipendente pubblico (così definita nell’art. 87 comma 1, d.l. n. 18/2020) tanto da stabilire che almeno il 60% dei dipendenti, le cui attività lo consentissero, potessero avvalersi di questa modalità lavorativa e comunque prescrivendo una applicazione del lavoro agile, anche in mancanza del POLA, ad almeno il 30% dei dipendenti che ne avessero fatto richiesta. Nonostante il dietrofront imposto successivamente dal ministro Brunetta durante il Governo Draghi che dapprima aveva ridotto la percentuale del lavoro agile nella PA⁽²³⁾ ed aveva poi

⁽²¹⁾ D.L. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. n. 120/2020.

⁽²²⁾ Conv. con modd. dalla L. n. 77/2020. Questa disposizione ha modificato l’art. 14, L. n. 124/2015, prevedendo che le amministrazioni pubbliche redigano, entro il 31 gennaio di ogni anno, il POLA come sezione del Piano della Performance.

⁽²³⁾ Per mezzo del d.l. «Proroghe» 30 aprile 2021, n. 56, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi», che riduce la percentuale minima dal 60 al 15%. La norma mai abrogata formalmente dispone che «il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 15% dei dipendenti possa avvalersene». La dottrina desume dalla lettera della norma che sia necessario una verifica di compatibilità con le attività

stabilito il rientro dei pubblici dipendenti ripristinando il lavoro in presenza come modalità ordinaria di lavoro⁽²⁴⁾ ciò che è accaduto in alcune PA tra cui, come si vedrà si può annoverare l'Ateneo, è la trasformazione della attività in modalità agile come 'operatività normale' e interiorizzata come tale dagli stessi dipendenti ormai avvezzi alla miglior bilanciamento vita/lavoro consentito dal lavoro agile.

L'ulteriore elemento di rilievo nella più recente disciplina scaturita durante l'ondata pandemica è la prescrizione *ex art.* 6, d.l. n. 80/2021 dell'adozione del PIAO (Piano Integrato di Attività e di Organizzazione) da parte di tutte le PA (con esclusione delle scuole e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti (salvo l'adozione in modalità semplificata per quelle più piccole) di durata triennale. Si tratta di un documento unico di programmazione e governance utilizzabile in chiave di *change management*⁽²⁵⁾ volto, da un lato, a snellire e semplificare gli adempimenti a carico degli enti e, dall'altro, ad adottare una logica integrata rispetto alle scelte fondamentali di sviluppo dell'amministrazione. Tale strumento, infatti, convoglia al suo interno una pluralità di piani già previsti dalla normativa tra cui il Piano delle azioni concrete (PAC), il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD), il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PtPCT), il Piano di Azioni Positive (PAP), ma, soprattutto, in relazione all'oggetto di questo paper, il POLA stesso nonché il Piano della Performance (PdP) ed il Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP). All'interno del PIAO un aspetto chiave è l'impegno per la semplificazione e la reingegnerizzazione dei processi amministrativi, con l'obiettivo di rendere i servizi più accessibili ed efficienti per cittadini e imprese ed in particolare la accessibilità fisica e digitale per cittadini anziani e disabili⁽²⁶⁾. Si tratta in particolare di azioni, fra le altre, necessarie alla creazione di valore pubblico proprio perché volte a migliorare la qualità dei servizi offerti, aumentare la trasparenza e favorire la partecipazione attiva dei cittadini. Per ciò che attiene poi al profilo gestionale e organizzativo, nella sezione "Performance" (a cui si collega la valutazione ai fini della retribuzione accessoria), coerentemente si precisa che vanno indicati, fra gli altri, anche gli obiettivi di digitalizzazione di ciascuna amministrazione⁽²⁷⁾.

svolte dal lavoratore prima che sia possibile l'attivazione dello smart working (si vedano A. Riccio, *Lavoro agile e telelavoro*, in A. Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, 331 ss.; e L. Zoppoli, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'"ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A., LPA*, 2021, 1, 1 ss.

⁽²⁴⁾ Coerentemente con la riapertura di tutte le attività economiche, sociali e culturali del Paese, previsto dal DPCM 23/09/2021 e dal DM Funzione Pubblica 8 ottobre 2021.

⁽²⁵⁾ Sul *change management* si vedano D. De Masi, *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*, Marsilio, 2020; e G. Capaldo – G. Manfredi – A.F. De Toni, *Il Business Process Management*, Franco Angeli, 2021.

⁽²⁶⁾ Si veda in part. all'interno del DPCM 24 Giugno 2022 n. 132, all'art. 3 «Sezione Valore pubblico, Performance e Anti-corruzione», al comma 1 che riporta ai numeri 2) e 3) le seguenti sotto-sezioni di programmazione: 2) le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; 3) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti; [...].

⁽²⁷⁾ D.m. 24 Giugno 2022, n. 132, lett. b), n. 2.

Nella sezione "Organizzazione e Capitale Umano"⁽²⁸⁾ del PIAO sono state incluse iniziative specifiche per facilitare la transizione digitale, fra cui appunto la implementazione del lavoro agile, la digitalizzazione dei processi interni (revisione e ottimizzazione dei flussi di lavoro attraverso l'uso di tecnologie digitali per aumentare l'efficienza e la trasparenza) e la promozione della cultura dell'innovazione (ossia iniziative volte a sensibilizzare il personale sull'importanza della trasformazione digitale e a incoraggiare la partecipazione attiva ai processi di cambiamento).

Il PIAO è, di fatto inteso come uno strumento di programmazione circolare, dunque, che mette al centro il valore pubblico⁽²⁹⁾ quale chiave di volta di tutta la gestione. Nella visione del PIAO "il processo di digitalizzazione [...] dovrebbe e potrebbe essere calato in un contesto programmatico più ampio [...] con riconoscimento degli obiettivi di valore pubblico perseguiti, con individuazione dei processi, delle infrastrutture, delle risorse e delle competenze, presenti e/o da acquisire per rendere effettivo il percorso di digitalizzazione, ma anche per meglio definire i processi, gli attori e le responsabilità, della dirigenza e del personale, relative all'utilizzo dei sistemi di IA nella PA"⁽³⁰⁾.

All'interno di questo contesto, particolare enfasi è stata posta sulla formazione, la cui pianificazione è parte di una specifica sezione del PIAO⁽³¹⁾. In particolare, secondo il Ministero della PA, il Piano strategico «pone l'attenzione sullo sviluppo di un set di competenze comuni a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a partire da quelle digitali: queste ultime 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 che questi comportano, in modo da essere promotore dell'innovazione nella prospettiva del miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e della qualità del proprio lavoro»⁽³²⁾. In effetti, l'art. 6 (comma 2, lett. b), d.l. n. 80/2021 indica quali priorità della formazione quelle finalizzate «al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali, l'accrescimento culturale e dei

⁽²⁸⁾ *Ibidem* Art. 4 co. 1, lett. b).

⁽²⁹⁾ Il concetto di *public value*, introdotto da M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1995 designa l'insieme dei benefici collettivi generati dall'azione pubblica non solo in termini di efficienza, ma anche di legittimazione democratica, equità e fiducia istituzionale. Esso si contrappone al paradigma del New Public Management, incentrato sull'importazione di logiche aziendalistiche nella pubblica amministrazione (efficienza, performance, competizione). Per un confronto tra i due approcci v. J. O'Flynn, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications*, *AJPA*, 2007, 66, 3, 353 ss.

⁽³⁰⁾ L. Zappalà, *op. cit.*, 27, 232 ss.

⁽³¹⁾ Sezione 3 Organizzazione e capitale umano, 3.3, Piano triennale dei fabbisogni del personale. L'articolazione per sezioni del Piao è definita dagli artt. 3, 4, 5 e 6 (quest'ultimo per il caso delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti) del d.m. 30 Giugno 2022, n.132. L'art. 3 di detto decreto richiama il concetto di valore pubblico (vedi nota *supra*) all'art. 3 ponendolo nella seconda sezione e l'organizzazione del capitale umano all'art. 4 ponendolo nella terza sezione.

⁽³²⁾ Direttiva del Ministero per la PA 23/03/2023 Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal PNRR.

titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale».

Proprio in ragione del rilievo dato alla formazione ed in particolare alla formazione digitale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha lanciato il portale della formazione del capitale umano della PA per le competenze digitali detto Syllabus il quale descrive le competenze digitali minime richieste ad ogni dipendente pubblico, con particolare riferimento a quelle connesse a norme e strumenti relativi ai processi di trasformazione digitale dell'amministrazione italiana e all'erogazione dei servizi on-line a cittadini e imprese.

Nella medesima Direttiva 24/03/2023, il Ministero insiste sul fatto che la formazione è anche fondamentale leva che sostiene un «processo di transizione verso un lavoro agile che non rappresenti la trasposizione fuori ufficio delle stesse logiche del lavoro tradizionalmente praticate in presenza» ma consenta di «addestrare i dipendenti all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, nonché l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni». Con questo appare evidente che il Ministero ha inteso il lavoro agile anche quale leva del cambiamento organizzativo all'interno degli uffici.

In generale, la crescente attenzione e consapevolezza da parte del Ministero per la Pubblica Amministrazione e del Dipartimento della Funzione Pubblica rispetto alla necessità di attività formative per l'acquisizione delle competenze tecniche richieste dalla transizione digitale si colloca nella direzione di affrontare le criticità evidenziate dalla dottrina, in particolare quelle relative ai fattori abilitanti immateriali – tra cui rientrano le competenze digitali – che hanno ostacolato l'effettiva attuazione della transizione digitale nella pubblica amministrazione italiana⁽³³⁾. Vieppiù è stato sottolineato⁽³⁴⁾ come si debba ormai parlare di un vero e proprio obbligo giuridico in capo al datore di lavoro pubblico nei confronti dei propri dipendenti a erogare attività formative specifiche relative alle competenze digitali discendenti sia dall'obbligo al soccorso istruttorio in capo alla PA (cioè di assistenza informatica dell'utente) ricavabile da una recente pronuncia del Consiglio di Stato⁽³⁵⁾ e sia dal dovere di miglioramento dell'efficacia e efficienza della azione amministrativa sempre più basato, come si è potuto vedere, sulla digitalizzazione dei processi amministrativi.

In ogni caso, per quanto ancora recentemente taluna dottrina abbia sottolineato che, nonostante l'enfasi ventennale sul tema, il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione sia “più leggibile nelle norme che nella realtà della vita

⁽³³⁾ C. Spinelli, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, LPA, 2020, 2, 21 ss.

⁽³⁴⁾ M. De Falco, *Pubblico impiego e professionalità digitale nell'accesso e nel rapporto di lavoro*, in A. Boscati– A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Wolters Kluwer Italia, 2022, 435 ss.

⁽³⁵⁾ In part., v. il decreto cautelare del Cons. Stato, 21 Ottobre 2022, n. 5055, le cui osservazioni sono state, poi, recepite nel merito da Cons. Stato 15 Dicembre 2022 n. 10983.

amministrativa”⁽³⁶⁾ è indubbio che il legislatore abbia decisamente accelerato proprio a seguito della pandemia modificando uno dei dati strutturali in grado di determinare il cambiamento, ossia il quadro giuridico a cui va aggiunto il rilascio sul mercato di nuovi prodotti, anch’esso verificatosi durante la pandemia, volto a catturare i nuovi bisogni delle attività da remoto.

All’interno del quadro descritto, la pandemia da Covid-19 può essere identificata come caso di *critical junctures* anche secondo i criteri rigorosi elaborati a tal fine dal lavoro seminale di Capoccia e Kelemen⁽³⁷⁾ e ciò sia prendendo come riferimento l’intero comparto della PA sia riferendo l’analisi all’organizzazione studiata in questa ricerca. Sintetizzando molto il pensiero degli Autori, gli stessi ritengono che l’elemento cruciale per identificare una *critical juncture*⁽³⁸⁾ sta nel fatto che nel periodo preso a riferimento (che nel nostro caso è la pandemia), il quale deve essere più breve del periodo entro cui si misurano gli effetti, gli attori sociali o politici godono di maggiore libertà di azione, perché le strutture che normalmente vincolano le loro scelte si indeboliscono temporaneamente. Questo aumenta notevolmente le probabilità che si inneschi un cambiamento e che quest’ultimo abbia effetti duraturi. Infatti, le decisioni prese durante una *critical juncture* influenzano in maniera duratura il futuro, secondo un processo di *path dependency*⁽³⁹⁾.

Venendo al nostro caso, quindi, in una ottica generale, il legislatore, proprio a seguito di un evento così imprevisto e di portata storica come la pandemia, ha visto di molto ampliate le sue opzioni di scelta in molte materie tanto che addirittura limiti costituzionali di primissimo rilievo hanno perso presa tanto da essere, in alcuni contesti, superati o quantomeno messi duramente alla corda⁽⁴⁰⁾. Anche per ciò che attiene all’istituto giuridico che sarà maggiormente al centro di questa analisi, ossia il lavoro agile, la dottrina⁽⁴¹⁾ ha sollevato dubbi sulla legittimità *ex art. 97 Cost.* della disciplina

⁽³⁶⁾ L. Zoppoli, *Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi*, WP “Massimo D’Antona”, IT. 3/2024.

⁽³⁷⁾ G. Capoccia – R.D. Kelemen, *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, in *WPs*, 2007, 59, 3, 341 ss.

⁽³⁸⁾ Definisce esplicitamente la pandemia Covid 19 come ‘critical juncture’ J. Twigg, *COVID-19 as a “Critical Juncture”: A Scoping Review*, *GPL*, 2020, in www.globalpolicyjournal.com/articles/health-and-social-policy/covid-19-critical-juncture-scoping-review.

⁽³⁹⁾ J. Mahoney, *Path dependence in historical sociology*, *Theory and Society*, 2000, 29, 4, 507 ss.

⁽⁴⁰⁾ Per un approfondimento v. A. Gusmai, *Lo “stato d’emergenza” ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?, dirittifondamentali.it*, 2020; e P. Digennaro, *La pandemia de COVID-19, sus efectos en los sistemas laborales y jurídicos y, en particular, en el caso de Italia*, in L. Mendoza (coord.), *Derecho del trabajo: actualidad y proyección. Ensayos desde la pospandemia*, *Derecho & Sociedad*, 2023.

⁽⁴¹⁾ V. Pisani, *Lavoro agile nella P.A.: possibili profili di illegittimità costituzionale*, *GLav*, 2020, 33-34, 11 ss.; L. Zoppoli, *Pandemia, lavoro, Costituzione: nuovi equilibri, nuovo bilanciamento?*, in L. Zoppoli (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, *Diritti Lavoro Mercati*, 2021, 11, 45 ss.; M. Barbieri, *El empleo público en Italia ante los cambios tecnológicos y organizativos*, *Temas Laborales: RATBS*, 2021, 157, 11 ss. ha invece sottolineato i rischi a cui è stato sottoposto il diritto costituzionale alla salute dei lavoratori (in particolare in relazione all’orario di lavoro) nonché la possibile alterazione del sinallagma contrattuale e del principio costituzionale della giusta retribuzione determinatisi con il passaggio al lavoro a distanza generalizzato e non programmato durante l’emergenza pandemica in assenza di una riorganizzazione della PA e delle sue funzioni.

sul lavoro agile emergenziale introdotta in quel periodo. Per quello che qui interessa, gli effetti a lungo termine derivati da quanto accaduto e dalle scelte operate dagli attori politici e sociali, che si rispecchiano nella dinamica normativa sopra ricostruita, sono contestualmente, da un lato, un'accelerazione della trasformazione digitale delle PA, quantomeno dal punto di vista della strumentazione effettivamente in uso, e, dall'altro, la trasformazione del lavoro agile da "emergenziale" in lavoro "normalizzato". L'effetto della diffusione del lavoro agile come modalità normale di lavoro è testimoniato dal caso di studio qui in discussione, nonché da dati statistici aggregati⁽⁴²⁾, che mostrano un uso duraturo e addirittura crescente di questa modalità di lavoro nella PA. I due ordini di effetti citati saranno resi più espliciti nel prosieguo dell'articolo ed ulteriori riflessioni saranno svolte, invece, relativamente ad una terza questione, ossia la funzione in concreto che l'istituto giuridico del lavoro agile normalizzato assume in un contesto come quello analizzato per mezzo di questo studio di caso. Questa terza speculazione può essere utile per aprire alla comprensione del peso che queste trasformazioni possono avere anche sulla modifica degli assetti organizzativi della PA.

3. La interdipendenza tra trasformazione digitale e lavoro agile nel caso di specie. Dal lavoro agile in deroga al lavoro agile 'normalizzato'

Nel periodo precedente la pandemia l'Ateneo aveva già avviato una prima forma di trasformazione digitale soprattutto intesa come *digitization*⁽⁴³⁾ ossia come dematerializzazione di attività e processi che precedentemente avvenivano attraverso documentazione cartacea a partire dalle domande di laurea, presentazione dei piani di studio o richiesta e rilascio di certificazioni. Allo stesso modo erano state introdotte risorse bibliografiche digitalizzate messe a disposizione dell'utenza nonché strumenti gestionali digitali di supporto per le attività di coordinamento di questa area.

È però a partire dal 2019 che si assiste ad una accelerazione:

«[...] la fase Covid ci aveva già avviato verso un processo di digitalizzazione, cioè noi durante la fase COVID, inevitabilmente, devo dire anche drammaticamente, abbiamo dovuto dare una svolta alla nostra organizzazione e quindi abbiamo dovuto anticipare una serie di progetti, programmi e scelte [...]. Fino ad allora noi avevamo

⁽⁴²⁾ Anche in questo caso ci vengono in soccorso in un'ottica macro i dati dell'Osservatorio sullo smart working del Politecnico di Milano. Dopo il picco degli 860 mila dipendenti pubblici in Smart working nel 2021 a pandemia in corso, nel 2024 si è raggiunto quota 500.000 con una stima in crescita nel 2025 (605.000) a fronte di un fenomeno praticamente inesistente nel 2019 ossia prima della pandemia.

⁽⁴³⁾ Come precisato da C. Legner – T. Eymann – T. Hess – C. Matt – T. Böhmman – P. Drews – A. Maedche – N. Urbach – F. Ahlemann, *Digitalization: opportunity and challenge for the business and information systems engineering community*, *B&ISE*, 2017, 59, 4, 301 ss.; nonché da C. Gong – V. Ribiere, *Developing a unified definition of digital transformation*, in *Technovation*, 2021, 102, art. 102217, la *digitization* ossia il processo tecnico di conversione di segnali analogici in segnali digitali va tenuto ben distinto dalla *digitalization* che consiste nell'uso di tecnologie e dati digitali per riprogettare e sostituire i processi aziendali tradizionali ossia una forma di transizione digitale più matura che consiste nel secondo step intrapreso dall'ateneo oggetto di studio.

precedentemente un'amministrazione molto tradizionale anche nelle metodologie, nei sistemi e nella sua organizzazione, la fase della gestione del Covid ci ha traghettato verso un modello nuovo che ha fatto della digitalizzazione una necessità e quindi in quella fase noi abbiamo cominciato ad avviare un qualcosa che poi nel momento in cui il PNRR è stato approvato e ha posto al centro, come centralità questo obiettivo non ci ha spiazzati»

[dirigente governance]

Dalle interviste al settore ICT emerge che a questa fase (2019-2020) risale anche l'implementazione del progetto dedicato alla progettazione e messa in opera dei servizi tecnologici volto a semplificare e uniformare i servizi e gli ambienti digitali di lavoro, aumentando anche la sicurezza nell'accesso e nell'utilizzo, nonché la sicurezza dei dati. Questo progetto sarà poi costituito in settore a sé stante all'interno della Direzione ICT dal gennaio 2023 e si basa sul passaggio da una gestione autonoma dei servizi informatici e tecnologici su base dipartimentale ad una gestione per poli o campus definita di tipo territoriale dagli intervistati con la messa in opera di modelli tecnologici sviluppati direttamente dal settore e con il progressivo superamento dei referenti tecnologici di dipartimento.

Inoltre, durante quegli anni, inizia la prassi, divenuta successivamente policy stabile e tuttora vigente, di fornire un personal computer con suite e applicazioni già preinstallate a tutto il suo personale. La detta politica era originariamente volta a consentire la prosecuzione dei servizi in piena efficienza durante la pandemia nonché a consentire l'implementazione del lavoro da remoto⁽⁴⁴⁾ ed in particolare da casa così come era richiesto in quel periodo dalle disposizioni di legge richiamate nell'exkursus al precedente paragrafo, ma è stata mantenuta come forma di automazione dei processi che non soltanto migliora i servizi per l'utenza, ma semplifica anche il lavoro dei tecnici (seppure talora implichi una modifica delle tasks e competenze richieste a questi ultimi).

«Oggi arriva un PC sulla tua scrivania accendi metti le tue credenziali e ti trovi tutto. Dietro c'è un processo, c'è una progettazione, cioè tu trovi già i programmi che ti servono, installati, il catalogo nel portale aziendale dove puoi installarti applicazioni in autonomia, trovi le stampanti che con un click ti installi tu e che sono già pubbliche. Prima tutto questo richiedeva un processo per il tecnico di dipartimento che era tutto manuale, c'era poca automazione»

[personale settore servizi digitali]

⁽⁴⁴⁾ Nello specifico, il lavoro da remoto è stato disciplinato solo dal CCNL 2019-2021 entrato in vigore dal 18 Gennaio 2024 all'interno del Titolo denominato "Lavoro a distanza" (art. 15 Contratto Istruzione e Ricerca) composto da due capi, di cui il primo sul lavoro agile e il secondo sulle "altre forme di lavoro a distanza" sintetizzate dal concetto di lavoro da remoto comprensivo del telelavoro domiciliare e da forme di *coworking* o lavoro da centri satellite. Ciononostante, come si vedrà anche *infra*, la nomenclatura "lavoro da remoto" era già utilizzata in Ateneo in documenti ufficiali riferiti al periodo pandemico che precedono le linee guida ministeriali sul lavoro da remoto e non deve quindi sorprendere che anche gli intervistati utilizzassero tale nomenclatura.

Allo scoppio dell'emergenza sanitaria, l'Amministrazione aveva appena avviato il confronto con le organizzazioni sindacali per definire un accordo sull'introduzione del lavoro agile in Ateneo. Fino a quel momento, infatti, l'Ateneo non aveva ancora dato avvio alla sperimentazione prevista dalla direttiva 1 giugno 2017, n. 3 (attuativa dell'art. 14, l. n. 124/2015), e i dipendenti non lavoravano in modalità agile. Esistevano, secondo quanto riportato durante le interviste, solo casi rari di telelavoratori a cui era stata concessa questa modalità di lavoro per ragioni particolari di carattere personale ed in particolare in ragione di disabilità importanti (si sarebbe trattato di circa una decina di tele-lavoratori).

Di conseguenza, i mesi da marzo a dicembre 2020 segnano un importante sforzo organizzativo di introduzione e massiccio ricorso al lavoro agile "emergenziale".

La digitalizzazione dei processi e delle relative procedure ha richiesto investimenti in supporti hardware e per l'acquisto e l'implementazione di software come, ad esempio, Global Protect per l'utilizzo della VPN, Microsoft Teams come sistema di *collaboration* e Avaya per la telefonia. È stata inoltre attuata un'importante digitalizzazione dei servizi erogati agli studenti attraverso l'implementazione della didattica a distanza e la conversione dei servizi all'utenza in attività di sportello on-line e su appuntamento. Successivamente parte il progetto per automatizzare il prestito dei libri attraverso un servizio self-service nelle biblioteche e vengono introdotti i servizi di prenotazione online dei posti.

Nel tempo vengono introdotti strumenti che consentono di remotizzare tutta una serie di attività ed al personale di operare le proprie tasks anche da casa o comunque in modalità agile. Accanto ai software di gestione di documenti come Archiflow viene implementato il cloud di Ateneo. Vengono introdotti strumenti di gestione data-driven per il personale dirigente e apicale al fine di supportare decisioni basate appunto su dati più precisi (in particolare Power BI). La Piattaforma di People Care, che era già operativa prima della pandemia, diventerà, da un certo momento in avanti, il canale per la richiesta e l'attivazione del lavoro agile.

Nei documenti di Ateneo appare chiara la consapevolezza che, di fatto, l'adozione di nuovi strumenti informatici e di comunicazione via web, di nuove tecniche di coordinamento e gestione dei rapporti di lavoro, nonché l'opportunità di usufruire di percorsi formativi per favorire la crescita professionale da remoto occorrevano quali condizioni abilitanti per consentire l'implementazione del lavoro agile in maniera estesa tra il personale e per periodi di tempo significativi.

Il primo Piano Straordinario di Lavoro da Remoto⁽⁴⁵⁾ dell' Ateneo interviene subito a seguito della istituzione delle zone rosse (23 Febbraio) in data 25 Febbraio 2020

⁽⁴⁵⁾ Si noti che la denominazione del piano adottata dall'Ateneo, che, appunto, fa riferimento al "lavoro da remoto", precede sia le linee guida del Ministero della PA del 30 novembre 2021 sia, ovviamente, le successive produzioni contrattuali della tornata 2019-2021, conclusasi soltanto nel 2024. Pertanto, la nomenclatura venne adottata quale termine generale ed atecnico posto che non poteva esserci alcun riferimento specifico ad una delle plurime forme di lavoro a distanza che i contratti

e quindi poco prima del lockdown (8 Marzo), proprio per venire incontro a casi specifici di personale con particolari esigenze di carattere sanitario, familiare e/o logistico. In questa prima fase, secondo i dati rinvenibili nella documentazione, solo l'11% del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario lavora da remoto. A seguito del DPCM 8 marzo 2020 e all'introduzione del lavoro agile come modalità ordinaria di lavoro durante l'emergenza sanitaria (DPCM 11 marzo 2020 e d.l. n. 18/2020) il lavoro agile viene esteso a tutti i lavoratori. In questa fase il monitoraggio e la rendicontazione delle attività avvengono attraverso mezzi informali e concordando le giornate in modalità agile di volta in volta con i responsabili.

«all'inizio tutto avveniva in maniera artigianale...avevamo un modulo word e ce lo inviavamo via mail. Il validatore ossia il responsabile doveva guardare cosa c'era nel modulo e si trattava di 2000 persone (perché tutti erano a casa nel lockdown) [...] Ad un certo punto hanno implementato il caricamento su Startweb [ndr si tratta di un gestionale presenze]]che ci ha agevolato»

[referente progetto 1 ufficio referente area del personale]

Nel frattempo, nel maggio del 2020 l'Amministrazione individua i servizi essenziali dell'Ateneo ed elenca, per questi servizi, le eventuali attività indifferibili da rendere in presenza, anche saltuaria. L'Ateneo arriva, quindi, ad individuare, per converso, le attività che possono essere svolte a distanza, senza generare un impatto negativo in termini di quantità e qualità dei servizi. Le attività indispensabili, nonché quelle di presidio per il cui svolgimento la presenza rimane essenziale, confluiranno quindi negli allegati di un Decreto Rettorale del 3 maggio 2020. La maggior parte delle strutture interessate da dette mansioni risulta ancora oggi fra quelle meno coinvolte dal lavoro agile (es. Direzione ICT, la Direzione Servizio Bibliotecario d'Ateneo e la Direzione Servizi Patrimoniali, Immobiliari e Assicurativi per i servizi di custodia e portierato).

Durante il *lockdown*, i lavoratori in modalità agile rappresentavano l'86% del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario. Nonostante il graduale rientro dei lavoratori nella fase successiva, ossia tra maggio e agosto 2020, la percentuale non scese di molto, rimanendo al 75%. Anche nel momento in cui le disposizioni del legislatore riportano il personale delle PA a rientrare in presenza al 50%, al personale che svolge attività eseguibili in modalità agile viene data la possibilità di usufruire del 50% delle giornate lavorative in detta modalità. Di fatto, lungo tutto il 2020 la percentuale di personale in modalità agile non scenderà mai al di sotto del 69%. Nel 2021, poi, la percentuale di PILA (ossia accordi individuali per il lavoro agile) presentati sulla popolazione complessiva rappresentava il 60, 65%. Gli ultimi dati aggiornati a dicembre

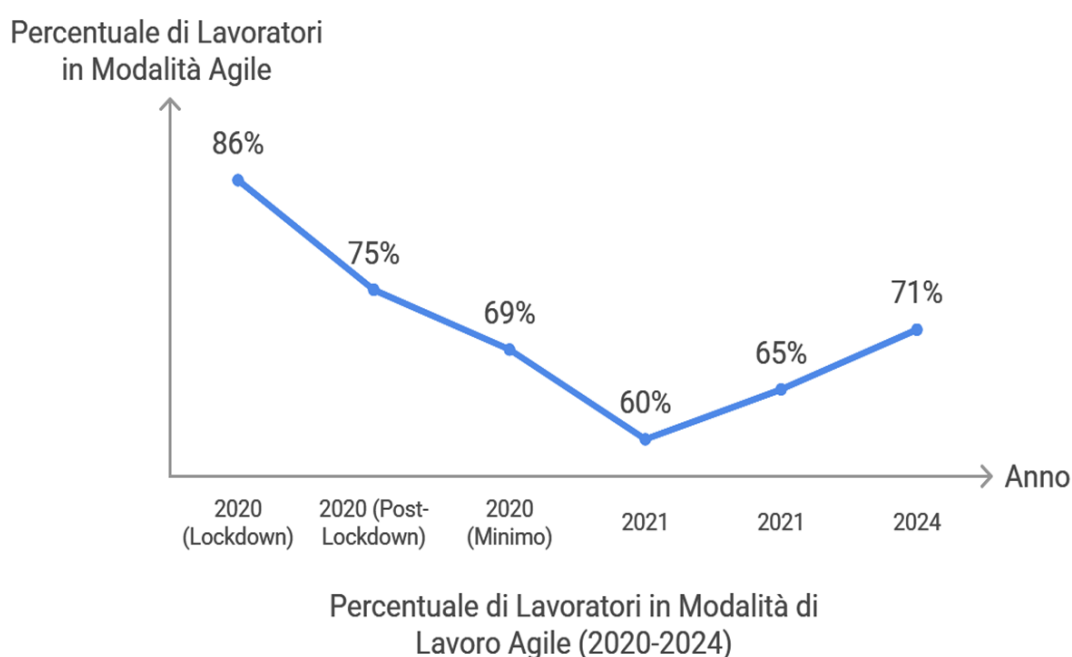
collettivi hanno provveduto a regolare, basandosi sulle linee guida, soltanto successivamente, peraltro, sollevando in dottrina taluni dubbi sui tratti di distinguibilità con telelavoro e lavoro agile. Su quest'ultimo punto, in part., v. *Il lavoro a distanza nella pubblica amministrazione: quale spazio per il lavoro da remoto?*, LPA, 2024, 4, 716-741; mentre, per un'analisi della medesima stagione contrattuale, v. E. Ales, *Il lavoro a distanza nelle Pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, LPA, 2024, 4, 620-645.

2024 riportano una percentuale di personale che usufruisce della modalità di lavoro agile pari al 71%.

Di fatto, nel corso del tempo, già durante la pandemia, il lavoro agile si trasformava in una ‘modalità operativa normalizzata’ all’interno dell’Ateneo e gli ultimi dati confermano che tale è rimasta anche ad oggi ed anzi la tendenza è ad un incremento. Come precisato durante il focus group nell’ufficio Welfare Relazioni sindacali e Pari Opportunità (d’ora in poi WERPO) da uno dei presenti:

[...] Con la pandemia tutti ci eravamo abituati a lavorare da casa per lungo tempo e quindi tornare indietro sarebbe stato impensabile [...] Quindi alla fine si è scelto di trasformarla in una policy a seguito di quegli eventi [...]

[Dirigente ufficio WERPO]



Ulteriore conferma è riscontrabile dal dettaglio della durata degli accordi individuali allungatisi in maniera progressiva. I primi accordi individuali sottoscritti avevano infatti una scadenza annuale fissata al 31 dicembre 2022. Quelli successivi hanno avuto una scadenza triennale (triennio 2023 – 2025). Da ultimo, a seguito alle disposizioni contenute nel nuovo CCNL Comparto Istruzione e Ricerca entrato in vigore da Gennaio 2024 che introduce, per le Amministrazioni, l'opportunità di stipulare Accordi Individuali di Lavoro Agile a tempo indeterminato⁽⁴⁶⁾, l'Ateneo ha voluto subito implementare questa opzione predisponendo, dal mese di ottobre 2024, la nuova procedura per la firma di PILA con durata indeterminata. L'obiettivo delle Rappresentanze sindacali di ateneo è attualmente quello di incrementare il numero di

⁽⁴⁶⁾ Art. 13 CCNL Personale del comparto Istruzione e ricerca 2019-2021.

giornate in modalità agile con il rinnovo del Protocollo che ha fino ad ora regolato la materia. La nuova tornata negoziale principierà nell'autunno del 2025.

Le precedenti trattative intavolate poco prima dell'inizio della pandemia si erano, infatti, concluse positivamente con un accordo siglato il 23 dicembre 2020 (ossia il "Protocollo di Intesa in materia di flessibilità oraria, lavoro agile e telelavoro per il personale tecnico-amministrativo e bibliotecario") con la firma delle RSU del Rettore e del Direttore Generale.

L'interlocuzione sindacale si è rivelata una fondamentale risorsa verso la strada che portava dall'intervento di natura emergenziale al lavoro agile 'normalizzato' ossia al fine di garantire l'implementazione "a regime" della policy una volta terminata l'emergenza sanitaria.

Come riportato durante un'intervista:

«[...] anche il fatto che il sindacato abbia veicolato queste informazioni in un certo modo, come una conquista, ha facilitato sicuramente il fatto che tutti fossero molto entusiasti e molto disposti ad avviare questo processo».

[Dirigente Ufficio WERPO]

Successivamente alla sottoscrizione di questo protocollo si determinavano quindi gli spazi per avviare la fase di implementazione del lavoro agile come modalità operativa 'normalizzata'. Il processo veniva guidato dall'ufficio WERPO che predisponendo una serie di attività volte ad accompagnare la predisposizione dei Piani individuali. Venivano quindi organizzati dei webinar e incontri formativi dedicati al personale, ai responsabili dell'Amministrazione Centrale e ai/direttori/direttrici di Dipartimento, venivano messi a disposizione una serie di materiali, tra cui Vademecum operativo per l'utilizzo della procedura informatica di attivazione del lavoro agile, la Guida alla definizione di obiettivi e indicatori e le Domande e risposte - FAQ Lavoro Agile, nonché alcuni video tutorial.

Particolarmente significativo nella memoria degli intervistati è il webinar di presentazione del progetto di lavoro agile "ordinario" (nei termini di legge) a cui presenziarono circa 800 persone collegate, dimostrando il grande interesse per questa nuova modalità operativa anche grazie all'ausilio dell'appoggio dei sindacati.

L'ufficio WERPO, per ovviare ai problemi emersi durante la gestione artigianale del primo periodo emergenziale, provvedeva per fasi progressive (nel corso del 2021) alla piena digitalizzazione di tutto il procedimento che porta alla sottoscrizione e gestione dei PILA (assieme al personale della direzione ICT). Il sistema, ancora in uso attualmente, infatti, è totalmente gestito attraverso una piattaforma online dal primo passaggio della 'abilitazione' al lavoro agile, alla successiva redazione e presentazione del PILA da parte del dipendente e fino alla validazione dello stesso da parte del o dei responsabili di ufficio e Area o Settore (ed alla sua eventuale revoca motivata). La procedura si chiude con la sottoscrizione del piano. Il dipendente ottiene una

comunicazione di attivazione sempre sulla piattaforma e l'ufficio WEIRPO è in grado di seguire tutte le fasi della procedura attraverso un altro gestionale (ossia PowerBY). Inizialmente, però, alcuni passaggi (in particolare la sottoscrizione) avvenivano in modalità mista per i dipendenti, in quel momento ancora numerosi, non ancora provvisti di firma digitale⁽⁴⁷⁾.

Le maggiori difficoltà nel momento in cui si accresce a dismisura il numero di lavoratori in modalità agile è stata determinata, secondo le interviste, dalla necessità di fare capire ai dirigenti in che modo dovessero essere predisposti i PILA la cui redazione appropriata avrebbe necessitato di una cultura organizzativa per obiettivi, fasi e programmi che non era affatto diffusa in Ateneo in quel momento. Al fine, quindi, di guidare il processo di approntamento dei PILA, venivano organizzati un evento dedicato ai/alle responsabili di struttura e incontri dedicati a gruppi più ristretti come forma di consulenza più specifica. L'ufficio WERPO predisponendo, anche a tal fine, uno schema generale esemplificativo utilizzabile dai dirigenti per predisporre i PILA attorno a funzioni demandate ai lavoratori. Ciononostante, permaneva in molti dirigenti una resistenza spesso motivata dal timore di perdere il controllo sulle attività di lavoro e sui lavoratori.

Da un punto di vista sindacale, invece, si sarebbe poi aperta la questione della perdita dei buoni pasto⁽⁴⁸⁾ nelle giornate di lavoro agile. Tale questione si sarebbe conclusa in via temporanea con un riconoscimento degli stessi a certe condizioni⁽⁴⁹⁾ a seguito della delibera del Consiglio di amministrazione del 21 Maggio 2024 (e conseguente comunicazione del Direttore Generale) valido fino alla fine dell'anno ed in attesa del nuovo accordo sindacale sulla flessibilità in grado di sostituire il Protocollo vigente.

⁽⁴⁷⁾ A questo fine veniva emanata una determina emanata dal Direttore Generale alla fine di Aprile del 2021 per delegare i responsabili di struttura e i direttori di dipartimento alla firma materiale dei documenti che venivano caricati sul portale.

⁽⁴⁸⁾ Secondo la giurisprudenza sul punto, il buono pasto è collegato alla pausa pranzo come strumento di reintegrazione del benessere psico-fisico del lavoratore e pertanto presuppone come regola generale che lo stesso sia concesso esclusivamente a lavoratori che "osservando un orario giornaliero di almeno sei ore, abbia diritto ad un intervallo non lavorato". Nel caso quindi del lavoro agile «i presupposti dei buoni pasto non sussistono, in quanto il lavoratore è libero di organizzare come meglio ritiene la prestazione sotto il profilo della collocazione temporale»: Cass. 1 marzo 2021 n. 5547. V. anche T. Venezia 8 Luglio 2020, n. 3463, *GI*, 2021, 1, 143 e G. Di Giorgio, *Buoni pasto, trattamento economico e welfare contrattuale aziendale*, *GI*, 2021, 10, 2168 ss.

⁽⁴⁹⁾ In particolare, la comunicazione precisava che il buono pasto sarebbe stato riconosciuto in via «esclusivamente al personale che avrà indicato nel Piano Individuale di Lavoro Agile (PILA) almeno 6 ore di contattabilità, intervallate da una pausa pranzo minima di 30 minuti».

4. Studio della funzione affidata in concreto all'istituto giuridico del lavoro agile nel caso di specie

4.1. Inquadramento teorico

Prima di procedere all'analisi del Protocollo siglato nell'Ateneo e dei PILA, è opportuno ricostruire la funzionalità dell'istituto giuridico da un punto di vista teorico per mezzo di opportune premesse.

Nel definire il lavoro agile all'art. 18, l. n. 81/2017 il legislatore ha precisato che quest'ultimo si caratterizza per la flessibilità dello spazio e del tempo⁽⁵⁰⁾ in cui si colloca la prestazione (mentre per altro l'uso della tecnologia è, in teoria, solo eventuale). Inoltre, la norma stabilisce che «il lavoro agile si può svolgere anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi». Queste ultime parole sembrano un chiaro riferimento operato dal legislatore ad una specifica modalità di organizzazione delle attività di lavoro ossia il *Management by Objectives* (MBO). L'MBO fu introdotto per la prima volta da Peter Drucker nel 1954 nella sua opera pionieristica *The Practice of Management* (1954), ed è un metodo di gestione basato sulla definizione condivisa di obiettivi tra dirigenti e collaboratori. Gli obiettivi devono essere chiari e definiti nel tempo, misurabili, allineati alla missione dell'organizzazione. Una volta stabiliti, ai lavoratori viene concessa autonomia operativa sul modo in cui raggiungerli. Il manager assume un ruolo di supporto, fornendo feedback oggettivo e continuo sui risultati. L'MBO era stato pensato per promuovere la partecipazione, la responsabilizzazione e la coerenza tra i livelli dell'organizzazione, configurandosi come una filosofia gestionale orientata alla performance e alla trasparenza.

Gli elementi chiave di questo stile manageriale stanno nella partecipazione al processo decisionale, nella definizione degli obiettivi e nel feedback possibilmente costruttivo e basato su misurazioni. Gli obiettivi vanno revisionati e aggiornati di continuo attraverso un circuito per il quale «si prendono decisioni, si identificano obiettivi, si stabiliscono priorità e secondarietà, e si progetta una struttura organizzativa in funzione degli scopi specifici dell'istituzione»⁽⁵¹⁾.

In secondo luogo, la gestione partecipativa viene utilizzata per favorire la comprensione all'interno dell'organizzazione⁽⁵²⁾ facendo «emergere le opinioni di

⁽⁵⁰⁾ Contra M. Martone, *Il lavoro agile nella l. 22 maggio 2017, n. 81: un inquadramento*, in G. Zilio Grandi– M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, 461 ss. il quale ritiene che il carattere innovativo del lavoro agile non stia tanto nella flessibilità spazio-temporale, bensì nella valorizzazione dell'autonomia delle parti, assicurando così una maggiore flessibilità della prestazione lavorativa di tipo subordinato, tale da renderla potenzialmente tailor-made. Critica proprio la centralità dell'accordo individuale in quanto sostanzialmente rafforzativo del potere negoziale del datore, A. Donini, *Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in AA.VV., Giappichelli, Torino, 2017.

⁽⁵¹⁾ P.F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Harper & Row, New York, 1976 (1^a ed. 1973), 19. La traduzione degli stralci dall'opera di Drucker è a cura dell'autore.

⁽⁵²⁾ P.W. Ingraham – D.H. Rosenbloom, *The New Public Personnel and the New Public Service*, PAR, 1989, 49, 2, 116 ss.

fondo, i dissensi fondamentali, i diversi approcci allo stesso compito e allo stesso problema all'interno dell'organizzazione»⁽⁵³⁾. Infine, i dirigenti forniscono ai subordinati un feedback oggettivo sui progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi.

In altre parole, l'MBO è incardinato su tre processi costitutivi: processo decisionale partecipativo, definizione degli obiettivi possibilmente misurabili e feedback costante e costruttivo⁽⁵⁴⁾.

Il ruolo dei manager è determinante e gli studi sull'implementazione dell'MBO avevano già in passato dimostrato che la ragione principale del fallimento dell'MBO nel settore pubblico è la stessa del fallimento nel settore privato, ossia l'assenza di un management pienamente impegnato e coinvolto⁽⁵⁵⁾. Dato che il processo MBO si diffonde dall'alto verso il basso, infatti, l'assenza di un management pienamente impegnato e coinvolto determina il fallimento di questo stile di management.

Un diverso stile gestionale e di management è quindi certamente identificabile come una delle possibili finalità⁽⁵⁶⁾ dell'istituto giuridico. Se è, infatti, vero che il legislatore ha previsto l'MBO come elemento solo eventuale (in quanto la disposizione recita “*anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi*”) esistono studi che dimostrano come un certo stile manageriale sia uno degli elementi rilevanti ai fini dello sviluppo di forme di Smart Working⁽⁵⁷⁾ nelle imprese assieme all'elemento tecnologico

⁽⁵³⁾ P.F. Drucker, *op. cit.*, 18.

⁽⁵⁴⁾ Per quanto non sia possibile ripercorrere in questa sede il complesso dibattito sviluppatosi attorno all'MBO, va ricordato che questo modello di gestione ha ricevuto critiche significative proprio in ragione delle sue caratteristiche. In particolare, una prima linea critica riguarda la riduzione del lavoro a ciò che è misurabile. L'enfasi sugli indicatori quantitativi, tipica dei sistemi MBO, tenderebbe, infatti, a privilegiare ciò che può essere tradotto in dati numerici e comparabili, marginalizzando le dimensioni qualitative, relazionali e processuali dell'attività lavorativa, con effetti distorsivi sui comportamenti dei lavoratori, come, ad esempio, comportamenti opportunistici (M. Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997; A. DeNisi – R. Pritchard, “Performance Appraisal, Performance Management and Improving Individual Performance”, *MOR*, 2006, 2(2), 253–277. Una seconda critica si concentra sulla rappresentazione dell'MBO come strumento partecipativo. È stato osservato che esso, in realtà, costituisca una forma di controllo manageriale interiorizzato, in cui il potere organizzativo opera non più mediante coercizione diretta, bensì attraverso l'autoregolazione e l'autocontrollo del soggetto, con l'ulteriore effetto di trasferire sul lavoratore la responsabilità dei risultati (B. Townley, “Foucault, Power/Knowledge, and Its Relevance for Human Resource Management”, *AMR*, 1993, 18(3), 518–545; L. Boltanski – E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999. Partendo da dati empirici tratti da casi di studio in aziende private, esclude la presenza di una reale autonomia organizzativa ed emancipazione dall'organizzazione d'impresa per il lavoratore A. Ingraio, *Lavoro agile per obiettivi: riflessioni intorno alla tipicità sociale e legale. Seconda wave d'una ricerca sul campo*, *LLI*, 2023, 9, 2, 1-23.

⁽⁵⁵⁾ R. Rodgers – J.E. Hunter, *A foundation of good management practice in government: Management by objectives*, *PAR*, 1992, 52, 1, 27 ss.

⁽⁵⁶⁾ Parte della dottrina ha sollevato il dubbio che una delle ragioni sottese alla introduzione del lavoro agile in costanza dell'esistenza dell'istituto del telelavoro (sulla cui caratteristiche distintive rispetto al lavoro agile, la dottrina ha lungamente dibattuto) sia stata dettata, in realtà, dalla volontà di alleggerire la disciplina della salute e sicurezza sul lavoro da applicarsi ai telelavoratori. In questi termini, M. Tiraboschi, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, *DRI*, 2017, 27, 4, 921 ss.; L. Ricciardi, *La nuova disciplina del lavoro agile*, *DPL*, 2016, 11, 707 ss.

⁽⁵⁷⁾ E. Raguseo – P. Neirotti – E. Paolucci – L. Gastaldi – M. Corso – A. Martini, *Towards a smarter work? Unpacking the complementarity between ICT adoption and organizational practices*, *JSIS*, 2014, 23, 3,

ed alla maggiore autonomia spazio-temporale. I tre elementi, quindi, appaiono legati l'uno all'altro nonché connessi all'idea dei preponenti la riforma di usare il lavoro agile come strumento idoneo ad accrescere la competitività e la modernizzazione delle imprese e delle organizzazioni pubbliche. Ciò detto, le disposizioni complessivamente considerate, e in particolar modo nel caso delle PA, evidenziano anche un'ulteriore finalità, riconducibile a un distinto piano di interessi, ossia quello di un miglior bilanciamento ed equilibrio tra l'attività lavorativa e le esigenze di vita di lavoratori e lavoratrici. Ciò non è desumibile solo dallo sganciamento dell'attività di lavoro da sede aziendale e orario di lavoro fissi e predefiniti, ma, anche in questo caso, da elementi testuali rinvenibili sin dall'originaria stesura del comma 1 dell'art. 18, l. n. 81/2017, nonché dalla lettura delle integrazioni al medesimo articolo operate per mezzo dei commi 3-bis e 3-ter. Queste ultime, infatti, approfondiscono ulteriormente la valenza del lavoro agile quale strumento di conciliazione delle esigenze vita/lavoro disponendo una priorità di accesso riservata a genitori di figli minori, disabili e caregivers.

Se si guarda, poi, più nello specifico al caso delle PA, le finalità di work-life balance sono esplicitamente richiamate dalla rubrica stessa dell'art. 14, l. n. 214/2015 per quanto le disposizioni dell'articolo si occupino, più propriamente, di conciliazione tra famiglia e vita professionale. Nel caso della PA, taluna dottrina⁽⁵⁸⁾ ha sottolineato un diverso percorso seguito dagli istituti del telelavoro e del lavoro agile. Mentre il primo era nato per soddisfare le esigenze organizzative e di modernizzazione della PA, e solo successivamente ha acquisito come finalità esigenze ulteriori a carattere sociale, il lavoro agile nella PA è stato introdotto sin dall'inizio in via prevalente con finalità di conciliazione tra vita personale e attività lavorativa e ha acquisito nel novero dei propri scopi quelli di tipo organizzativo e gestionale solo in un secondo momento⁽⁵⁹⁾.

L'ambivalenza funzionale dell'istituto permane anche guardando all'enunciazione degli obiettivi contenuta nella lettera F della Direttiva 3/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica ove si legge che gli obiettivi dell'art. 14, l. n. 214/2015 sono quelli di «promuovere una nuova visione dell'organizzazione del lavoro volta a stimolare l'autonomia e la responsabilità dei lavoratori e a realizzare una maggiore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro». La lettura delle sezioni della direttiva lascia intendere che

214 ss.; e E. Raguseo – L. Gastaldi – P. Neirotti, *Smart work: Supporting employees' flexibility through ICT, HR practices and office layout*, in *Evidence-based HRM. A Global Forum for Empirical Scholarship*, 2016, 4, 3, 240 ss.

⁽⁵⁸⁾ A. Sartori, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G. Zilio Grandi – M. Biasi (a cura di), *op. cit.*, 471 ss.

⁽⁵⁹⁾ *Ivi* 489 e 482. A testimonianza del dibattito su questo punto v., da un lato, A. Di Paolantonio, *Il lavoro agile nel pubblico impiego*, LDE, 2024, 1, 6–8, 6, il quale sostiene che «nel pubblico impiego l'accesso al lavoro agile risulta pensato dal legislatore più per migliorare la qualità dell'azione amministrativa che per venire incontro alle esigenze del dipendente», e, dall'altro lato, C. Ziani, *Lo "star bene" nelle pubbliche amministrazioni: quali rischi a minaccia del benessere organizzativo?*, ADIR, 2024, XXIV 3, 1–29; R. Zucaro, *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart, digitale ed efficiente*, LDE, 2021, 4, 1–13, che sembrano partire da una prospettiva opposta, ossia quella per la quale la maggiore produttività ed efficienza della pubblica amministrazione siano un effetto del miglioramento del benessere e del migliore bilanciamento vita-lavoro attingibili attraverso il lavoro agile.

il Dipartimento della Funzione Pubblica avesse ben chiara la necessità di un'ampia trasformazione della cultura organizzativa all'interno della PA ed anche lo snodo essenziale rappresentato proprio dalla formazione dei dirigenti in coerenza con quanto già evidenziato in materia di MBO⁽⁶⁰⁾.

Il caso di studio si rivela particolarmente utile per analizzare due questioni sollevate dalla dottrina, proprio grazie al suo approccio empirico. La prima riguarda l'eventuale prevalenza, riscontrabile nella prassi, di una delle funzioni di un istituto concepito dal legislatore come ambivalente (o polifunzionale, se si preferisce), con la conseguente necessità di indagare i fattori che ne determinano l'emergere. La seconda, strettamente connessa, concerne il rapporto di causalità tra lavoro agile e innovazione organizzativa: la dottrina si è infatti interrogata se il lavoro agile costituisca un motore di innovazione o, al contrario, se possa affermarsi solo a valle ⁽⁶¹⁾.

Per poter svolgere delle riflessioni ulteriori su questi punti, è quindi necessario mostrare le modalità attraverso cui si è data attuazione all'istituto in questo caso specifico a fronte dell'esistenza dei fattori esterni di cui si è già trattato sopra.

4.2. Analisi della documentazione, del Protocollo e dei PILA

Per quanto non sia possibile sviluppare in questa sede una analisi dettagliata del Protocollo sottoscritto nella PA esaminata, è utile soffermarsi su alcuni elementi di fondo e su alcune delle clausole dell'accordo stesso che, assieme alla lettura degli altri documenti e della dinamica già descritta, che ha portato alla implementazione del lavoro agile, suggerisce appunto qualcosa rispetto alla natura e funzione del lavoro agile così come è stato inteso nella sua prima implementazione in Ateneo. La tesi di fondo è che vi sia una prevalenza degli obiettivi di conciliazione dei tempi di vita e lavoro e latamente di benessere aziendale rispetto alla volontà di integrare e sviluppare una cultura organizzativa ancorata alla maggiore autonomia e al raggiungimento di obiettivi individuali e di team in grado di sostituire la più tradizionale gestione su tasks ed al controllo manageriale del loro completamento.

Questo non vuol dire, si badi bene, che in questa PA non vi sia una consapevolezza o volontà di operare anche sul secondo fronte, ma che l'implementazione di strumenti che consentono una maggiore flessibilità ai lavoratori e che implicano necessariamente una certa discrezionalità nella gestione delle attività di lavoro risulta funzionalizzata all'obiettivo di consentire ai lavoratori stessi una migliore gestione delle necessità personali e familiari invece che figlia di una differente cultura aziendale. Ciò non toglie che l'uso sempre più diffuso del lavoro agile non possa innescare un'innovazione organizzativa e gestionale come effetto, qualora si insista con decisione, in primis, sulla formazione dei dirigenti.

⁽⁶⁰⁾ Si veda in part. il punto 3.A sulla organizzazione del lavoro.

⁽⁶¹⁾ L. Zoppoli, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post pandemia*, RIDL, 2022, I, 199 ss., spec. 211.

Il Protocollo firmato nel 2020 è un Accordo volto a disciplinare tutti gli strumenti di flessibilità nello svolgimento della prestazione (ponendo, ad esempio, regole sulla flessibilità oraria, i rientri, il part-time, gli orari di apertura al pubblico e così via) tra i quali vengono annoverati anche il telelavoro ed il lavoro agile. Questo elemento, se coniugato ad altri, è già un indicatore delle principali finalità perseguite tramite il lavoro agile. Lo strumento, infatti, è stato gestito ed implementato proprio dalla direzione che nell'Ateneo in questione si occupa di welfare, relazioni sindacali e pari opportunità e ciò è avvenuto in un contesto aziendale nel quale le donne prevalgono numericamente sugli uomini (sono oltre il 60% della forza lavoro) e molti lavoratori abitando fuori città sono costretti ad un pendolarismo giornaliero anche piuttosto lungo⁽⁶²⁾.

Non a caso, nel POLA 2021-2023, in riferimento, nello specifico, al lavoro agile, si precisava che tale Piano «si colloca nell'ambito delle politiche di conciliazione vita-lavoro a supporto della gestione, da parte del personale, degli oneri di cura familiare che, nel nostro paese, ricadono principalmente sulle donne».

Guardando, poi, direttamente alle disposizioni presenti nell'accordo collettivo, nei 'Considerando' si può leggere che l'Ateneo «intende sviluppare una cultura dell'organizzazione del lavoro per obiettivi e risultati che miri al miglioramento della *performance collettiva, del benessere organizzativo e della conciliazione dei tempi di vita-lavoro*, promuovendo nel contempo una *mobilità più sostenibile* grazie alla riduzione degli spostamenti casa-lavoro». Nell'art. 3.1 del Protocollo dedicato nello specifico alle finalità della disciplina comune del lavoro agile e del telelavoro si precisa che «attraverso gli strumenti del lavoro agile e del telelavoro, l'Ateneo intende sviluppare una cultura dell'organizzazione del lavoro per macro obiettivi, che sia orientata alla valorizzazione delle risorse individuali, al miglioramento del benessere organizzativo e della conciliazione dei tempi di vita-lavoro e che promuova, contestualmente, una *mobilità più sostenibile* in conseguenza della riduzione degli spostamenti casa-lavoro».

I considerando e le norme del protocollo confermano, quindi, che il centro della questione sia prevalentemente raggiungere obiettivi che sono ritenuti idonei ad agire sulla organizzazione per via mediata in quanto in grado di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti ed il benessere organizzativo. Lo sviluppo di una diversa cultura aziendale non è percepito neanche come fondamento su cui basare il lavoro a distanza, quale che sia lo strumento giuridico, bensì, a contrario, è il lavoro a distanza che si fa strumento progressivo di introiettamento di una cultura considerata potenzialmente foriera di vantaggi per il personale.

Altre norme presenti nel protocollo nonché gli stessi PILA, sembrano, inoltre, confermare una modalità di lavoro che non si discosta molto da quella tradizionalmente

⁽⁶²⁾ Pendolarismo e prevalenza di genere sono fattori comuni alla forza lavoro di molte altre PA, soprattutto nelle grandi città o metropoli. Ciononostante, è opportuno precisare che un'eventuale disomogeneità delle condizioni di contesto non implicherebbe l'assenza di altre "ragioni legittimanti" pur sempre ricollegabili al miglior bilanciamento vita-lavoro e al benessere individuale, per l'introduzione massiccia di lavoro agile.

ancorata al costante controllo della operatività quotidiana dei lavoratori da parte dei loro superiori gerarchici.

Per quanto, infatti, con una dichiarazione di intenti generale (art. 3.4) si precisi che il lavoratore è libero di distribuire l'attività lavorativa come crede in accordo alle disposizioni di legge, in realtà all'art. 3.3. obbliga a tutta una serie di regole relative alle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa a distanza.

Viene ivi precisato che, una volta che il lavoratore ha inserito l'apposito giustificativo nella procedura di gestione online per indicare la sua presenza al lavoro, deve garantire l'interazione con la struttura di appartenenza e l'ottimale svolgimento della prestazione lavorativa concordando con i propri/le proprie responsabili fasce di contattabilità nell'arco della giornata di lavoro da riportarsi nel PILA.

Inoltre, i lavoratori che operano da remoto devono «rendersi contattabile dal/dalla proprio/a responsabile attraverso gli strumenti telematici a disposizione del dipendente (es. Teams, Avaya e telefono cellulare di servizio) in modo da garantire la contattabilità nel rispetto delle fasce orarie»⁽⁶³⁾. Ancora viene precisato che non è consentita «attività in lavoro agile e in telelavoro in coincidenza delle giornate di chiusura di tutti gli uffici e strutture universitarie». Infine, il lavoro agile è consentito per un massimo di sette giorni al mese.

Le ultime rilevazioni statistiche comunicate nel PIAO 2025 confermano che, in effetti, i lavoratori hanno una media di utilizzo del lavoro agile mensile pari a quasi 6,5 rispetto alle 7 giornate massime e viene confermato anche il fatto che la modalità di lavoro agile è usato in prevalenza dalle donne (75% della forza lavoro femminile contro il 64% di quella maschile).

Rimane da ultimo da riportare sinteticamente in che modo sono stati scritti i PILA onde verificare ulteriormente la tesi prospettata.

All'interno di ciascun PILA sono indicati il numero massimo di giornate di lavoro agile al mese, le fasce di contattabilità, i canali di comunicazione e la strumentazione informatica utilizzati, nonché le attività che si possono svolgere in modalità agile.

I PILA⁽⁶⁴⁾ sono pertanto organizzati attorno a queste “attività lavorative” che normalmente variano da 3 a 6 fino ad un massimo in alcuni casi di 8 attività. Lo schema previsto per ciascuna di esse include una breve descrizione dell'attività stessa, una descrizione degli obiettivi, l'indicazione delle tempistiche per verificare il raggiungimento degli obiettivi e due tipologie di indicatori (qualitativo e quantitativo). Infatti, come precisato nel POLA, «al fine di garantire la massima misurabilità dell'obiettivo concordato, quest'ultimo deve essere misurabile ovvero quantificabile, in

⁽⁶³⁾ Va ricordato che la possibilità di inserire fasce di contattabilità è stata introdotta solo recentemente nella nuova tornata di contrattazione collettiva di comparto siglata nel 2024 (CCNL 2019-20) e segnatamente nell'art. 14 CCNL Istruzione e Ricerca; nell'art. 66 CCNL Funzioni Locali; nell'art. 79 CCNL Sanità; nell'art. 39 CCNL Funzioni Centrali. Il Protocollo studiato, però, precede la suddetta tornata contrattuale anticipandone, pertanto, i contenuti.

⁽⁶⁴⁾ Si precisa che sono stati visionati oltre 40 Pila campionati per direzioni e dipartimenti nonché alcuni esempi, fra i pochi esistenti, di PT.

termini concreti e chiari, con una grandezza numerica e con la definizione di uno standard di qualità della prestazione. Per esemplificare la modalità di misurazione degli obiettivi, si è ritenuto utile inserire per ciascuna attività uno o più indicatori quantitativi e qualitativi».

Un elemento di riscontro interessante è stato il confronto con i Piani di Telelavoro (d'ora in poi PT) adottati nella medesima organizzazione i quali, sebbene abbiano con i PILA alcune similitudini, tra cui vanno annoverate le fasce di contattabilità giornaliera concordata e precisazioni relativamente alla strumentazione software e hardware da utilizzarsi, posseggono ben più interessanti differenze di struttura per certi versi controintuitive. Si fa riferimento in particolare al fatto che, da un lato, i PT, diversamente dai PILA, indicano al proprio interno un obiettivo generale dell'attività lavorativa del dipendente a cui segue un dettagliato elenco delle attività previste da svolgersi in telelavoro (con un rientro in sede di soli 4 giorni al mese)⁽⁶⁵⁾ e dall'altro per paradosso sono invece mancanti proprio gli indicatori quali-quantitativi riscontrati nei PILA. Il paradosso sta nel fatto che questi elementi sono richiesti a norma dell'art 7 comma 1 e 2, d.p.r. n. 70/1999 sulla disciplina del telelavoro proprio come strumento volto a valutare l'adempimento della prestazione del dipendente pubblico a cui sia stata accordata tale modalità di lavoro. Rispetto a questo punto la dottrina⁽⁶⁶⁾ più sollecita a commentare tali norme aveva ritenuto che fosse di dubbia opportunità la scelta di elaborare standard aprioristici di comportamento basando questo giudizio sul fatto che l'organizzazione per risultati richiede al dirigente rapidità decisionale e sviluppo di una continua capacità di adattamento del lavoro, proprio in ragione di una attività lavorativa meno ripetitiva o pianificata per schemi di comportamento costanti.

Da questo punto di vista, nella stragrande parte dei PILA visionati, gli indicatori qualitativi e quantitativi si traducono molto spesso in una generica indicazione di correttezza e completezza (indicatore qualitativo) e di tempestività (indicatore quantitativo). Viceversa, tempi più o meno stringenti del tipo tre giorni dalla ricezione o entro due giorni lavorativi sono spesso contenuti nella descrizione degli obiettivi, con quest'ultima che si risolve, invece, nella descrizione minuziosa e puntuale delle mansioni. La descrizione delle attività è, invece, di fatto un'indicazione sintetica per "etichette" delle attività più dettagliata negli obiettivi stessi. In estrema sintesi, la descrizione degli obiettivi somiglia molto ad una sorta di mansionario.

L'analisi dei PILA, quindi, seppur con talune variabilità, spesso sembra abbastanza lontana da un approccio basato su macro-obiettivi e sulla tecnica dell'MBO, o quantomeno da un approccio in grado di apportare i vantaggi teoricamente collegati a quella tecnica manageriale, al netto delle critiche che la stessa si porta dietro (per una sintesi delle quali si veda nota 54) .

⁽⁶⁵⁾ E' interessante notare come la prassi di redigere un report delle attività compiute su base mensile originariamente adottata anche per il lavoro agile nella fase emergenziale sia sopravvissuto attualmente solo per il telelavoro e sia invece scomparso nel lavoro agile 'normalizzato'.

⁽⁶⁶⁾ L. Nogler, *Telelavoro a domicilio*, in *Lavoro a domicilio. Art. 2128, Cap. VI*, Giuffrè, Milano, 2000, 511 ss., spec. 591.

In alcuni casi si possono identificare alcuni esempi maggiormente virtuosi nei quali le attività vengono indicate effettivamente per obiettivi più generali, probabilmente in ragione della collocazione dei lavoratori nell'area che attualmente, seguendo il nuovo inquadramento prodotto dalla recente tornata contrattuale a livello nazionale, corrisponderebbe al livello dei collaboratori esperti o dei funzionari ad elevata qualificazione nonché probabilmente in ragione della particolare sensibilità o diversa organizzazione dell'ufficio. L'individuazione, però, di best practices avrebbe richiesto un ulteriore approfondimento nonché la necessità di sondare con interviste o questionari anche la concreta dinamica lavorativa dal lato del personale⁽⁶⁷⁾.

Ciò premesso, emerge chiaramente uno sforzo volto a introdurre nuove dinamiche di gestione del personale e a promuovere una certa consapevolezza anche tra i dirigenti con i quali i PILA sono stati redatti. Tuttavia, non sembra che l'MBO possa dirsi pienamente rispettato. Manca, infatti, un meccanismo che garantisca un percorso realmente partecipato e un feedback costruttivo, posto che la verifica dell'allineamento sugli obiettivi è affidata alla gestione, inevitabilmente difforme, di ciascuna area o direzione.

A ciò va aggiunto – come discusso nel par. 4.1 – un ulteriore elemento rilevante, ossia il riscontro della presenza di una specifica cultura manageriale dell'organizzazione che intende adottare strumenti come l'MBO, quale componente essenziale per il funzionamento di un modello marcatamente top-down.

Secondo uno schema rinvenibile nell'aggiornamento al POLA redatto nel 2022 risultava che solo l'8% dei dipendenti lavorava all'epoca per obiettivi e/o progetti e/o processi, che solo il 5% dei dirigenti/posizioni organizzative avevano partecipato a corsi di formazione sulle competenze direzionali in materia di lavoro agile nel 2022 e che il 6% di questi operava adottando un approccio per obiettivi, processi e/o progetti per coordinare il personale. Questi dati, quindi, sembrano confermare un percorso che, sia dal lato dei dirigenti che dell'intera forza lavoro, è ancora di là da venire in termini di effettivo cambiamento organizzativo e che necessita di una formazione specifica volta a sostenere realmente ed efficacemente la trasformazione digitale nelle forme allo stato adottate.

I PILA, soprattutto dal momento in cui divengono accordi a tempo indeterminato e, pertanto, con il rischio che siano concordati una volta e per tutte senza meccanismi volti alla revisione partecipata degli obiettivi e degli strumenti utili a raggiungerli, rischiano di trasformarsi in uno strumento che implementa solo una delle due funzioni teoricamente affidate dal legislatore, soprattutto nella PA, al lavoro agile. Tale funzione, pur preziosa, è quella di consentire modalità di lavoro più flessibili e maggiormente utili a gestire le esigenze extra lavorative del personale oppure, in alternativa, nel peggiore degli scenari, qualora i dirigenti tendano a fissare parametri e obiettivi eccessivamente

⁽⁶⁷⁾ Va precisato che, nell'ambito della stessa ricerca, è stato somministrato in effetti un questionario ai lavoratori i cui risultati, però, debbono essere ancora elaborati e saranno oggetto di un differente prodotto scientifico.

elevati volti a controllare la dedizione alla performance dei lavoratori, quella di amplificare il tempo dedicato al lavoro anche oltre l'orario di ufficio⁽⁶⁸⁾. Al contrario, però, lo smart working richiederebbe una cultura gestionale che abbandoni la vigilanza ed il controllo (visivo) dell'operatore, basandosi su obiettivi chiari e realistici (per evitare la spinta alla iper-performance) che siano concordati tra dirigente e dipendente e verificati di volta in volta con feedback intermedi⁽⁶⁹⁾ così come un cambiamento nella leadership⁽⁷⁰⁾ dei dirigenti.

Se l'adeguamento «tecnologico» necessario a supportare le attività di lavoro flessibile e la correlata formazione tecnica sono aspetti cruciali da non sottovalutare, è altrettanto importante riconoscere che la formazione non può limitarsi esclusivamente alla dimensione tecnica, ma deve comprendere anche la cultura gestionale e «aziendale» sottostante. Nell'organizzazione oggetto di studio — e, ragionevolmente, anche in altre PA dato che il Syllabus è uno strumento nazionale — l'attenzione, almeno in questa prima fase della trasformazione digitale, si è concentrata soprattutto sullo sviluppo delle competenze individuali legate agli strumenti applicativi ed all'apparato tecnologico, come suggeriscono risultati di questa stessa ricerca non riportati in questo articolo. È probabile che tale orientamento costituisca un portato delle esigenze emerse durante la *critical juncture* della pandemia; tuttavia, esso rivela la mancanza di una percezione della trasformazione digitale come percorso organizzativo collettivo.

La necessità di un adeguamento appare dettata anche dalle previsioni dell'art. 15 del CCNL 2019-2021, comparto Università e Ricerca entrato in vigore dal Gennaio 2024 ove è precisato che tra le attività formative volte ad accompagnare introduzione e consolidamento delle lavoro agile vanno annoverate non solo quelle di tipi tecnico, ma anche le conoscenze necessarie a «diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni».

5. Sintesi e discussione dei risultati dello studio

Il percorso illustrato nei paragrafi precedenti pone il caso concreto in esame all'interno di un contesto specifico piuttosto chiaro. La digitalizzazione e l'uso del lavoro agile definito come 'normalizzato' sono scaturiti all'interno dell'organizzazione a causa

⁽⁶⁸⁾ Per un confronto con il settore privato, su questo punto, si veda M. Fiorucci, *La limitazione del tempo di lavoro agile nella disciplina legale e collettiva*, LLI, 2023, vol. 9, n. 2, il quale, partendo da dati raccolti in aziende dell'area milanese, evidenzia come il lavoro agile possa tradursi in un'estensione non dichiarata dell'orario di lavoro e in forme di controllo temporale indirette, richiamando la necessità di rendere effettivo il diritto alla disconnessione. Anche A. Biagiotti, *Lavoro agile nella PA e rischi psicosociali*, DSL, 2022, 2, 37 ss., 56-58 sottolinea i rischi di *over-work* e *work-life blending* insiti nel lavoro agile ed in contrasto proprio con la finalità opposta affidata all'istituto da parte del legislatore.

⁽⁶⁹⁾ G. Sarchielli, *Un'esperienza di successo: riflettere per arricchire le pratiche*, in *Il telelavoro. L'esperienza di ER.GO.*, Bononia University Press, 2018.

⁽⁷⁰⁾ F. Toscano – S. Zappalà, *Smart working in Italia: origine, diffusione e possibili esiti*, PS, 2020, 2, maggio–agosto, art. 96843, su <https://doi.org/10.1482/96843>.

di una *critical juncture* che ha riguardato tutto il paese e tutto il pianeta e per questa stessa ragione potrebbero essere esemplificativi di un percorso di *path dependency* riscontrabile plausibilmente in altre PA. Questa affermazione, che potrebbe sembrare troppo audace posta la limitatezza inevitabile dello studio di caso singolo, suona meno implausibile tenendo conto che si fa qui riferimento alla rigorosa formulazione del concetto di *path dependency* sviluppato da Mahoney⁽⁷¹⁾ che va distinto da un uso generico secondo cui “il passato conta”. Infatti, mentre quest’ultima affermazione descrive in modo vago una qualsiasi relazione di causa-effetto tra eventi storici, la *path dependency* indica un processo più strutturato, nel quale eventi iniziali contingenti, spesso imprevedibili o non necessari, danno origine a sequenze di sviluppo che si auto-rafforzano nel tempo. In questi casi, le scelte fatte in una fase iniziale creano vincoli progressivi. La specificità della *path dependence* non risiede, pertanto, solo nell’effetto del passato sul presente, ma nel fatto che si crea un percorso vincolato, che canalizza l’evoluzione futura e può condurre a un esito “bloccato” (*lock-in*).

In altre parole, in costanza di un mix di fattori ed eventi comuni, fra cui va annoverata la pandemia come il quadro giuridico nonché la cultura organizzativo-manageriale attualmente più diffusa nella PA, potrebbero essersi verificate risposte del tutto simili in tutte o quantomeno in molte delle PA italiane come esito lock-in. Studi analoghi a questo in altre PA sarebbero necessari per confermare o confutare questa ipotesi⁽⁷²⁾.

L’analisi della dinamica legislativa e delle direttive ministeriali operata nell’articolo ha mostrato come, in un’ottica macro, la vera accelerazione della digitalizzazione della PA in Italia, anche da quel punto di vista, si sia avuta a seguito della *critical juncture* determinata dalla pandemia e dall’implementazione del PNRR. Anche la disciplina del lavoro agile è stata “alterata” per permetterne un utilizzo facilitato.

All’interno del contesto generale, similmente, in una ottica micro, proprio l’istituto giuridico del lavoro agile che pre-esisteva all’innescio della pandemia (e che non era stato prima utilizzato neanche marginalmente) ha finito per svolgere un ruolo cardine, poiché la necessità di utilizzare una modalità di lavoro a distanza ha incentivato e accelerato la digitalizzazione di processi di lavoro che fino a quel momento erano ancora compiuti in modalità analogiche o al massimo miste.

Terminata la scaturigine di questo processo, cionondimeno e nonostante il ritorno alla normalità, il lavoro agile si è mantenuto non solo come modalità largamente in uso, ma anzi in costante crescita sia per numero di lavoratori interessati che per giorni di

⁽⁷¹⁾ A. Mahoney, *op. cit.*

⁽⁷²⁾ Da questo punto di vista interessante appare l’indagine condotta sui PIAO delle Regioni Piemonte, Marche e Puglia e sulle città metropolitane di Milano, Catania e Perugia da A. Violante, *Lavoro agile e trasformazione digitale nella Amministrazione Pubblica: una analisi delle buone pratiche*, in L. Corazza, L. Di Salvatore, F. Tantillo, R. Zucaro (a cura di), *Smart Working, tempi di vita e del lavoro e riequilibrio demografico dei territori*, Quad. Fond. Brod., 2024, 66, 92-102 dalla quale appare evincersi non soltanto una dinamica simile a quella studiata nel caso riportato in questo studio in merito all’interconnessione tra lavoro agile e concreta digitalizzazione della PA, ma anche la consapevolezza degli enti rispetto ad alcune delle sfide qui segnalate relativamente alla formazione non solo del personale, ma anche del management.

lavoro in modalità agile, come testimoniato dall'interesse sindacale ad un nuovo accordo che ampli ulteriormente i giorni di operatività da remoto dei dipendenti.

Questa espansione probabilmente proprio in ragione dei fattori che ne hanno visto la nascita pare guidata soprattutto da una funzionalizzazione dello strumento agli obiettivi di benessere individuale e di conciliazione dei tempi di vita e lavoro anche in ragione della assenza (salvo in un piccolo numero di dirigenti) di una cultura manageriale che sia realmente incentrata sul raggiungimento degli obiettivi attraverso una combinazione di autonomia, collaborazione e flessibilità. Questo appare in contrasto con quanto, anche da ultimo, sottolineato in dottrina⁽⁷³⁾ in forza delle disposizioni della contrattazione collettiva di comparto 2019-2022⁽⁷⁴⁾. Queste ultime, infatti, sembrano, viceversa, incentrare la funzione dell'istituto sul «miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa», pur rimarcando, al contempo, la necessaria garanzia dell'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro. Va però detto che questa definizione non è presente nella successiva tornata contrattuale 2022-2024 sottoscritta da gennaio 2025⁽⁷⁵⁾, senza peraltro il consenso di CGIL e UIL.

In ogni caso, la polifunzionalità dell'istituto giuridico, oltre che dal suo concreto utilizzo, discende direttamente dalle disposizioni normative che lo regolano.

Il punto successivo diviene, quindi, quello di capire quale sarà la futura evoluzione dell'istituto nella sua pratica concreta. Se il caso di questo Ateneo, rispetto al dubbio che fu espresso dalla dottrina⁽⁷⁶⁾ sulla applicazione del lavoro agile nella PA come strumento per innovare⁽⁷⁷⁾ o come esito di una innovazione, sembra dimostrare come vera la prima ipotesi⁽⁷⁸⁾, da ciò discende appunto che una grande diffusione dello strumento alla stragrande maggioranza dei dipendenti di una PA potrebbe essere anche in grado di principiare una evoluzione della gestione del lavoro secondo gli schemi MBO.

Per fare questo, però, sono necessarie altre precondizioni che in particolare si coagulano sul versante della formazione non solo di competenze digitali individuali, ma anche manageriali⁽⁷⁹⁾. In questo modo certamente verrebbe evaso il rischio paventato

⁽⁷³⁾ E. Ales, *Il lavoro a distanza nelle Pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, LPA, 2024, 4, 620 ss., spec. 623. Si veda anche M. Barbieri, *op. cit.*, il quale sottolineava che la digitalizzazione della PA richiede per l'appunto un ripensamento organizzativo globale delle attività sottolineando, però, al contempo come sarebbe necessario ampliare gli spazi per la contrattazione collettiva quale strumento indispensabile di accompagnamento dei processi innovativi che contemperino i diritti fondamentali del lavoratore digitale.

⁽⁷⁴⁾ Art. 36 CCNL Funzioni Centrali, Art. 76 CCNL Sanità, Art. 63 (Funzioni Centrali), art. 11 (Istruzione e Ricerca) CCNL 2019-2021.

⁽⁷⁵⁾ Si veda a titolo esemplificativo l'art. 13 CCNL Funzioni Centrali.

⁽⁷⁶⁾ L. Zoppoli, *op. cit.*

⁽⁷⁷⁾ Sosteneva *apertis verbis* il lavoro agile come «volano per l'innovazione delle amministrazioni pubbliche» C. Spinelli, *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, LDE, 2021, 4, 1 ss.

⁽⁷⁸⁾ Anche questo aspetto pare confermato dallo studio di A. Violante, *op. cit.*, nota 72 per quanto si fermi alla analisi documentale.

⁽⁷⁹⁾ Sottolineava come il lavoro agile potesse «assumere un rilievo costitutivo nel processo di sviluppo e consolidamento della amministrazione a condizione» che esso fosse «accompagnato ed anzi preceduto da un approccio innovativo nell'organizzazione del lavoro» C. Spinelli, *op. cit.*, 27, includendo in questo il ruolo essenziale del dirigente. La Direttiva del Ministero della PA n. 3/2020 (punto 3),

dalla medesima dottrina, secondo cui, qualora, nell'utilizzo del lavoro agile, la tutela della persona sopravanzasse del tutto le esigenze organizzative alle quali la prestazione lavorativa deve dare comunque risposta, questo determinerebbe un sacrificio dell'utenza e del miglioramento dei servizi offerti al cittadino⁽⁸⁰⁾.

L'elemento della formazione dei responsabili di ufficio, soprattutto per ciò che attiene alle loro capacità di coordinamento del lavoro e del team in presenza di lavoro agile è d'altronde emerso anche come uno dei punti che i dirigenti dell'ufficio WERPO percepivano come da migliorare e fortificare durante il focus group con i medesimi condotto.

In linea teorica anche la rideterminazione del sistema di classificazione del personale dipendente nelle nuove aree corrispondenti a quattro differenti livelli omogenei di conoscenze, abilità e conoscenze ultimamente realizzata dalla contrattazione collettiva, potrebbe giocare un ruolo in questo senso. In effetti, le “linee di indirizzo per la individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche”⁽⁸¹⁾ sottolineano la necessità di un cambio di paradigma per quanto riguarda la gestione delle risorse umane nelle organizzazioni pubbliche con il passaggio dalla “amministrazione del personale” alla “strategia di gestione delle risorse umane basate sulle competenze”.

invece, considerava necessario, per sostenere lo sforzo della PA nella implementazione del lavoro agile durante la pandemia, la digitalizzazione dei processi, il potenziamento della strumentazione informatica e il ricorso alla formazione dal lato, però, in particolare del personale.

⁽⁸⁰⁾ Ibidem, 212, quasi letteralmente in questi termini.

⁽⁸¹⁾ DFP 14 settembre 2022.

Bibliografia

- Ales E., *Il lavoro a distanza nelle Pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, in *LPA*, 2024, 4, 620 ss.
- Armenia S. – Casalino N. – Gnan L. – Flamini G., *A systems approach to the digital transformation of public administration*, in *Prospettive in organizzazione*, 2021, 14, 1 ss.
- Barbieri M., *El empleo público en Italia ante los cambios tecnológicos y organizativos*, in *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 2021, 157, 11 ss.
- Ben Rehouma M. – Hofmann S., *Government Employees' Adoption of Information Technology: A Literature Review*, in *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, Delft University of Technology, 30 maggio 2018, art. 43, 1 ss.
- Biagiotti A., *Lavoro agile nella PA e rischi psicosociali*, in *Diritto della Sicurezza sul lavoro*, 2022, n. 2, 37 ss.
- Boltanski L., Chiapello È., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Braun V. – Clarke V., *Using thematic analysis in psychology*, in *Qualitative Research in Psychology*, 2006, 3, 2, 77 ss.
- Capaldo G. – Manfredi G. – De Toni A. F., *Il Business Process Management*, Franco Angeli, Milano, 2021.
- Capoccia G. – Kelemen R. D., *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, in *World Politics*, 2007, 59, 3, 341 ss.
- De Falco M., *Pubblico impiego e professionalità digitale nell'accesso e nel rapporto di lavoro*, in Boscati A. – Zilli A. (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2022, 435 ss.
- De Masi D., *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*, Marsilio, Venezia, 2020.
- DeNisi A., Pritchard R., *Performance Appraisal, Performance Management and Improving Individual Performance*, in *Management and Organization Review*, 2006, vol. 2, n. 2, 253–277.
- Di Giorgio G., *Buoni pasto, trattamento economico e welfare contrattuale aziendale*, in *GI*, 2021, 10, 2168 ss.
- Di Paolantonio, A., *Il lavoro agile nel pubblico impiego*, in *LDE*, 2024, 1, 1-8.
- Digennaro P., *La pandemia de COVID-19, sus efectos en los sistemas laborales y jurídicos y, en particular, en el caso de Italia*, in Mendoza L. (coord.), *Derecho del trabajo: actualidad y proyección. Ensayos desde la pospandemia*, Derecho & Sociedad, 2023.
- Donini A., *Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in AA.VV., Giappichelli, Torino, 2017.
- Drucker P. F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Harper & Row, New York, 1976 (1ª ed. 1973).
- Drucker P. F., *The Practice of Management*, Harper & Row, New York, 1954.
- European Commission – Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *eGovernment Benchmark 2024: Insight Report*, redatto da Capgemini, Sogeti, IDC e Politecnico di Milano, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2024.
- European Commission, *E-government Benchmark 2021. Entering a New Digital Government Era*, redatto da Capgemini, Sogeti, IDC e Politecnico di Milano, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2021.
- European Commission, *E-government Benchmark 2022. Synchronising Digital Governments*, redatto da Capgemini, Sogeti, IDC e Politecnico di Milano, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2022.
- Fiorucci M., *La limitazione del tempo di lavoro agile nella disciplina legale e collettiva*, in *LLI*, 2023, vol. 9, n. 2.
- Galeta D. U., *Digital Transition of Public Administration in Italy and the Right to a Good Administration: Problems and Prospects Also in the Perspective of the Implementation of the National Recovery and Resilience Plan*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2022, 3, 1, 57 ss.
- Gianturco G., *Metodi qualitativi per la ricerca sociale*, Carocci Editore, Roma, 2018.
- Gillham B., *Case study research methods*, Torrossa, 2010.
- Gong C. – Ribiere V., *Developing a unified definition of digital transformation*, in *Technovation*, 2021, 102, art. 102217, disponibile su <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2020.102217>.

- Gusmai A., *Lo "stato d'emergenza" ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?*, in *dirittifondamentali.it*, 2020.
- Haug N. – Dan S. – Mergel I., *Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda*, in *Public Management Review*, 2024, 26, 7, 1963 ss.
- Ingraham P. W. – Rosenbloom D. H., *The New Public Personnel and the New Public Service*, in *Public Administration Review*, 1989, 49, 2, 116 ss.
- Laus F., *La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi, processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità*, in *LPA*, 2020, 3, 49 ss.
- Legner C. – Eymann T. – Hess T. – Matt C. – Böhm T. – Drews P. – Maedche A. – Urbach N. – Ahlemann F., *Digitalization: opportunity and challenge for the business and information systems engineering community*, in *Business & Information Systems Engineering*, 2017, 59, 4, 301 ss.
- Mahoney J., *Path dependence in historical sociology*, in *Theory and Society*, 2000, 29, 4, 507 ss.
- Martone M., *Il lavoro agile nella l. 22 maggio 2017, n. 81: un inquadramento*, in Zilio Grandi G. – Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, Padova, 2018, 461 ss.
- Matteucci N., *E-government e capitale umano nella Pubblica Amministrazione italiana: una prospettiva di medio periodo*, in *Prisma. Economia, società, lavoro*, 2019, 2, 31 ss.
- Millard J., *Exploring the impact of digital transformation on public governance*, European Union, Lussemburgo, 2023.
- Moore M. H., *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995.
- Mountasser T. – Abdellatif M., *Digital transformation in public administration: a systematic literature review*, in *International Journal of Professional Business Review*, 2023, 8, 10, art. 1.
- Murgia A. (a cura di), *Hybrid Labour. Measuring, Classifying and Representing Workers at the Boundaries of Employment and Self-Employment*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022.
- Murgia A. et altri, *Hybrid Areas of Work Between Employment and Self-Employment: Emerging Challenges and Future Research Directions*, in *Frontiers in Sociology*, vol. 5, 2020, art. 86, in <https://doi.org/10.3389/fsoc.2019.00086>
- Nogler L., *Telelavoro a domicilio*, in *Lavoro a domicilio. Art. 2128, Cap. VI*, Giuffrè, Milano, 2000, 511 ss.
- O'Flynn J., *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications*, in *Australian Journal of Public Administration*, 2007, 66, 3, 353 ss.
- Pisani V., *Lavoro agile nella P.A.: possibili profili di illegittimità costituzionale*, in *Guida al lavoro*, 2020, 33-34, 11 ss.
- Power M., *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Raguseo E. – Gastaldi L. – Neirotti P., *Smart work: Supporting employees' flexibility through ICT, HR practices and office layout*, in *Evidence-based HRM. A Global Forum for Empirical Scholarship*, 2016, 4, 3, 240 ss., disponibile su <https://doi.org/10.1108/EBHRM-01-2016-0004>.
- Raguseo E. – Neirotti P. – Paolucci E. – Gastaldi L. – Corso M. – Martini A., *Towards a smarter work? Unpacking the complementarity between ICT adoption and organizational practices*, in *Journal of Strategic Information Systems*, 2014, 23, 3, 214 ss.
- Ricciardi L., *La nuova disciplina del lavoro agile*, in *DPL*, 2016, 11, 707 ss.
- Riccio A., *Lavoro agile e telelavoro*, in Boscato A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021, 331 ss.
- Rodgers R. – Hunter J. E., *A foundation of good management practice in government: Management by objectives*, in *Public Administration Review*, 1992, 52, 1, 27 ss.
- Romeo C., *La transizione digitale nei rapporti di pubblico impiego*, in Belisario E. – Cassano G. (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione: principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico, Il diritto del mercato del lavoro*, 2022, 3, 529 ss., Pacini Giuridica.

- Sarchielli G., *Un'esperienza di successo: riflettere per arricchire le pratiche*, in *Il telelavoro. L'esperienza di ER.GO.*, Bononia University Press, Bologna, 2018.
- Sartori A., *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in Zilio Grandi G. – Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam/Wolters Kluwer Italia, Padova, 2018, 471 ss.
- Sena B., *L'approccio del case study nella ricerca socio-economica*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 2016, 111, 3, 5 ss.
- Serrau C., *Il lavoro a distanza nella Pubblica amministrazione: quale spazio per il lavoro da remoto?*, in *LPA*, 2024, 4, 716 ss.
- Spinelli C., *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in *LDE*, 2021, 4, 1 ss.
- Spinelli C., *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *LPA*, 2020, 2, 21 ss.
- Tiraboschi M., *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2017, 27, 4, 921 ss.
- Toscano F. – Zappalà S., *Smart working in Italia: origine, diffusione e possibili esiti*, in *Psicologia Sociale*, 2020, 2, maggio–agosto, art. 96843, disponibile su <https://doi.org/10.1482/96843>.
- Townley B., *Foucault, Power/Knowledge, and Its Relevance for Human Resource Management*, in *Academy of Management Review*, 1993, vol. 18, n. 3, pp. 518–545.
- Twigg J., *COVID-19 as a "Critical Juncture": A Scoping Review*, in *Global Policy Journal*, 2020.
- Violante A., *Lavoro agile e trasformazione digitale nella Amministrazione Pubblica: una analisi delle buone pratiche*, in Corazza L., Di Salvatore L., Tantillo F., Zucaro R. (a cura di), *Smart Working, tempi di vita e del lavoro e riequilibrio demografico dei territori*, Quaderni della Fondazione Brodolini, 2024, n. 66.
- Zappalà L., *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione alla amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 2024, 27, 232 ss.
- Ziani, C., *Lo "star bene" nelle pubbliche amministrazioni: quali rischi a minaccia del benessere organizzativo?*, in *ADIR*, 2024, XXIV, 3, 1-29.
- Zoppoli L. - Monda P., *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DRI*, 2020, 2, 312–344.
- Zoppoli L. (2021a), *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'"ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, in *LPA*, 2021, 1, 1 ss.
- Zoppoli L. (2021b), *Pandemia, lavoro, Costituzione: nuovi equilibri, nuovo bilanciamento?*, in Zoppoli L. (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, *Diritti Lavoro Mercati*, 2021, 11, 45 ss.
- Zoppoli L., *Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi*, in *WP "Massimo D'Antona"*, IT. 3/2024.
- Zoppoli L., *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post pandemia*, in *RIDL*, 2022, I, 199 ss.
- Zucaro, R., *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart, digitale ed efficiente*, in *LDE*, 2021, 4, 1-13.