

# Lavoro pubblico e trasformazione digitale

**Pasquale Monda**

Università degli Studi di Napoli  
Federico II

Il saggio esamina l'impatto dell'innovazione tecnologica sulle pubbliche amministrazioni, approfondendo, anzitutto, la scelta normativa di farne una questione organizzativa collegata al ciclo della performance. Vengono successivamente ricostruite le principali leve ordinamentali per fare della tecnologia un propulsore del buon andamento. Tra queste particolare attenzione viene riservata ai contratti collettivi dell'ultima tornata, che introducono nuove regole su formazione e disciplina delle mansioni particolarmente inclini a promuovere un uso virtuoso della tecnologia. Quanto alle leve legislative, l'Autore indaga le recenti novità legislative in materia di controlli del personale e lavoro agile, precisando le opportunità e le contraddizioni conseguenti alla loro disciplina. Il saggio, infine, ricostruisce le misure normative che, per prevenire l'emergenza sanitaria da Covid-19, regolamentano in modo del tutto nuovo il lavoro agile.

*The article deals with the impact of technological innovation on public administration, involving, first of all, regulatory choices to make it an organizational issue linked to the performance cycle. Next, the main regulatory levers for making technology a driving force for good performance are examined. Among these, particular attention is devoted to recent collective agreements, which introduced new rules on training and workers' tasks with the particular aim of promoting the virtuous use of technology. In regard to statutory levers, the author explores the latest legislative changes to personnel checks and teleworking, examining the opportunities and contradictions that emerge from such developments. Finally, the study describes the statutory measures that regulate teleworking in a completely new way in the face of the Covid-19 health emergency.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-6

## Citazione

Monda P. (2020), Lavoro pubblico e trasformazione digitale, *Sinappsi*, X, n.1, pp.119-130

## Parole chiave

Lavoro pubblico  
Tecnologia  
Organizzazione

## Key words

Public work  
Technology  
Organization

## 1. L'innovazione tecnologica e la 'privatizzazione' del lavoro pubblico

In un frangente storico segnato da un'emergenza sanitaria senza precedenti, la tecnologia ha assunto un ruolo determinante nel consentire lo svolgimento dei servizi pubblici. Tuttavia, occorre guardarsi bene dal ritenere che la sua diffusione nelle amministrazioni

sia un portato del tempo presente: al contrario, è da circa vent'anni che l'innovazione tecnologica contribuisce a mutare il volto degli apparati pubblici, caratterizzandone la moderna concezione.

A partire dagli anni '90, infatti, la c.d. privatizzazione del lavoro pubblico ha avviato un profondo mutamento istituzionale segnato dal passaggio da un'am-

Il contributo si colloca nell'ambito del PRIN 2017EC9CPX 'Dis/Connection: Labor and Rights in the Internet Revolution' cui partecipano unità di ricerca delle Università di Bologna, Napoli Federico II, Udine, Venezia Ca' Foscari.

ministrazione, di matrice liberale, incardinata sul principio di legalità e ripiegata su se stessa, a un'amministrazione impegnata nel costante e problematico confronto con la realtà sociale ed economica. Ed è con l'affermarsi dell'orientamento al risultato che la tecnologia acquista tanta importanza, diventando una delle fondamentali leve per indirizzare i servizi verso i bisogni degli utenti (Duni 2007).

Eloquente in tal senso è il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale, il cui articolo 12 dispone che le amministrazioni, nell'organizzare la propria attività, ricorrono alla tecnologia per realizzare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Pur nella sua estrema sintesi, l'indicazione testuale è chiara nel considerare l'innovazione tecnologica un tassello della sequenza organizzativa mediante cui assicurare il buon andamento, che diventa, così, il 'fine' al quale deve tendere anche il ricorso a una piattaforma o a una infrastruttura informatica.

Il decreto legislativo n. 82/2005, però, non si limita a fissare la suddetta correlazione teleologica, ma, per renderla effettiva, va oltre, compiendo una scelta degna della massima attenzione: consolida il coordinamento nazionale dell'Agenzia per l'Italia digitale (di seguito AgID) sulle iniziative per la diffusione tecnologica e dispone che le misure da essa predisposte con uno specifico piano siano implementate dalle singole amministrazioni attraverso le soluzioni giuridico-organizzative – il riferimento è alla programmazione e alla valutazione della performance – per garantire il buon andamento.

Più precisamente – si legge nell'art. 12 – con il Piano delle performance gli enti pubblici "dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente Codice". Sul punto è stato osservato che, al di là dell'approccio 'regolamentare' al Piano delle performance, il riferimento alle "disposizioni del presente Codice" non può non includere pure le norme che impongono alle amministrazioni di rispettare la pianificazione AgID, rendendo il Piano delle performance uno dei principali strumenti per implementarne i contenuti (Zoppoli e Monda 2020). Evidenziarlo è importante, perché consente di rilevare che mediante la programmazione del ciclo delle performance (Monda

2018) le innovazioni tecnologiche definite dall'AgID diventano obiettivi destinati ai dirigenti, assumendo rilievo nel valutarne i risultati e nell'accertarne le responsabilità gestionali.

Ma non solo.

L'efficace attuazione dei piani AgID non può esaurirsi nel mero raggiungimento degli obiettivi definiti dall'amministrazione al fine di svilupparne i contenuti. Per conseguire un obiettivo buon andamento, la disciplina sul ciclo delle performance – racchiusa nel D.Lgs. n. 150/2009 – associa agli obiettivi precisi indicatori e, soprattutto, appositi standard: questi ultimi, in particolare, costituiscono un elemento necessario del piano delle performance, cui l'ordinamento ricorre per orientare socialmente la programmazione e la valutazione del risultato (Monda 2018). Ed è in ragione della loro funzione istituzionale che, pur mancando un diretto richiamo nel D.Lgs. n. 82/2005, l'amministrazione non è esonerata dal predisporli nell'implementare le misure adottate dall'AgID: sicché, per improntare la medesima implementazione ai bisogni dell'utenza, agli obiettivi dal 'contenuto tecnologico' destinati alla dirigenza dovrà associare un accurato sistema di standard.

Le potenzialità di simile approccio non vanno trascurate, potendo contribuire a prevenire una diffusione della tecnologia formale e autoreferenziale. Eventualità tutt'altro che remota se solo si considera che il rapporto sull'*e-Government Benchmark* del 2019 evidenzia il consolidarsi di una pericolosa dicotomia: a fronte di un tasso di digitalizzazione (*digitisation index*) – intesa come messa a disposizione di servizi pubblici digitali – corrispondente al 67% e poco al di sotto della media UE del 68%, il tasso di penetrazione (*penetration index*) – inteso come utilizzo dei servizi digitali da parte dei cittadini – è molto basso, essendo di appena il 28% rispetto alla media UE del 57%. Una dicotomia causata – osserva l'AgID – dalla ridotta qualità dell'offerta digitale misurata, attraverso il *Digital Economy and Society Index* – DESI<sup>1</sup>, in termini di utilità e facilità di utilizzo: indicatori determinanti – prosegue l'AgID – a impedire che la diffusione del digitale sia ripiegata unicamente sulle esigenze interne dell'amministrazione.

1 Il *Digital Economy and Society Index* - DESI costituisce un indice usato dalla Commissione europea per monitorare la competitività digitale degli Stati membri. Tale indice valuta l'insieme di cinque 'dimensioni' (connettività, capitale umano, uso di Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali) costituite, a loro volta, da un insieme di indicatori da analizzare singolarmente per comprendere correttamente sia i gap sia i miglioramenti.

## 2. I contratti collettivi della tornata 2016-2018

Dai primi tentativi di esaminare i risvolti organizzativi dell'“amministrazione digitale” (Zoppoli e Monda 2020), affiora che il ciclo delle performance non è l'unica leva ordinamentale per fare della tecnologia un propulsore del buon andamento modernamente inteso. Al contrario, i più recenti sviluppi del quadro regolativo giuslavoristico contengono chiari segnali di come l'attenzione verso un uso virtuoso della tecnologia ispiri non poche scelte sia collettive sia normative.

Quanto alle scelte collettive, è utile considerare i contratti nazionali dell'ultima tornata; essi, anzitutto, rimettono ai contratti integrativi nazionali o di sede unica il compito di regolamentare i “riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti all'organizzazione di servizi”<sup>2</sup>, cui si aggiunge, nel solo comparto istruzione e ricerca, la determinazione dei “criteri generali per l'utilizzo di strumentazioni tecnologiche di lavoro in orario diverso da quello di servizio, al fine di una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (diritto alla disconnessione)”<sup>3</sup>. Tali competenze, pur avendo un contenuto ampio, sono significative, giacché, valorizzando il contratto integrativo, offrono alle amministrazioni uno strumento di primo piano per intervenire sull'organizzazione creando i presupposti indispensabili a utilizzare nel migliore dei modi le nuove tecnologie. Senza poi contare che così facendo si ‘sblocca’ l'impiego dell'informazione: una forma di partecipazione sindacale oggi ammessa anche per le materie oggetto di contrattazione.

Al riguardo, potrebbe osservarsi che, mancando una qualche elaborazione in sede negoziale, non vi sarebbe nulla di cui informare i sindacati, con l'effetto di vanificare la correlazione introdotta dai contratti collettivi. Tuttavia, almeno per le materie menzionate, simile rischio sembra ridimensionarsi se si considera che, in vista di un eventuale contratto integrativo volto ad affrontare i riflessi dell'innovazione digitale su qualità del lavoro e professionalità, informare i sindacati sull'effettiva diffusione della tecnologia nell'amministrazione e sui conseguenti problemi organizzati-

vi potrebbe essere assai utile, perché agevolerebbe la possibilità di pervenire alla ‘regola del caso concreto’ da trasfondere nel contratto integrativo.

Venendo al rapporto di lavoro, il principale sostegno collettivo nel consentire a organizzazioni sempre più tecnologiche di assicurare servizi di qualità è rinvenibile negli interventi su formazione e revisione del sistema di classificazione.

La formazione, in particolare, è cruciale nel diffondere all'interno dell'organizzazione le conoscenze necessarie ad affrontare la sfida del digitale; le attività formative – si legge – devono garantire pure “l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove tecnologie” e vanno programmate, in appositi piani, “anche in funzione delle innovazioni tecnologiche”. Tali piani – si aggiunge – precisano le attività formative per far conseguire ai dipendenti il più alto grado di operatività e autonomia in relazione alle funzioni di assegnazione, “tenendo conto ... delle caratteristiche tecnologiche ed organizzative degli stessi contesti...”<sup>4</sup>.

Stando alle previsioni collettive, le potenzialità della formazione dipendono dall'ampia autonomia garantita all'amministrazione: ciascun ente, infatti, pianifica l'oggetto della formazione, individua i destinatari e, soprattutto, il bisogno formativo a fronte di una non meglio precisata innovazione tecnologica. Sul punto non è mancata qualche osservazione critica: il ruolo strategico della formazione – si è detto – rischia di essere vanificato. A ben vedere, però, i contratti collettivi guardano alla formazione da una prospettiva gestionale e ne fanno un tassello delle “strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni”. Ecco perché rimettono all'amministrazione il compito di implementarne lo sviluppo: l'autonomia organizzativa necessaria ad assicurare “qualità ed efficacia” del servizio non può non includere – questa sembra la logica dei contratti collettivi – anche la competenza a rilevare i c.d. gap formativi e a pianificare le strategie migliori, data la realtà di riferimento, a colmarli. Naturalmente, al pari di ogni altra leva ge-

2 Art. 7, comma 6, lett. v), CCNL 2016-2018 Funzioni centrali; art. 7, comma 4, lett. t), CCNL 2016-2018 Funzioni locali; artt. 22, comma 4, lett. c9), 42, comma 3, lett. o), e 68, comma 4, lett. o), CCNL 2016-2018 Istruzione e ricerca; art. 8, comma 5, lett. k), CCNL 2016-2018 Sanità.

3 Artt. 22, comma 4, lett. c8), e 97, comma 3, lett. b6), CCNL 2016-2018 Istruzione e ricerca.

4 In tal senso v. artt. 52 e 53, CCNL 2016-2018 Funzioni centrali; nella medesima direzione vanno artt. 49-bis, CCNL 2016-2018 Funzioni locali; artt. 53 e 54, CCNL 2016-2018 Sanità.

zionale, anche i percorsi formativi rinvergono un'importante fonte di razionalizzazione nella valutazione: nel senso che, se la valutazione della prestazione comprende (come dovrebbe) la rilevazione dei bisogni formativi interni all'organizzazione, la valutazione dei risultati – realisticamente differenziati – può generare quella tensione verso il buon andamento capace di orientare in senso oggettivo anche l'autonoma pianificazione degli interventi formativi.

La diffusione di nuove 'competenze tecnologiche' – come accennato – ispira anche gli interventi collettivi sulla classificazione delle mansioni.

A una specifica Commissione paritetica viene demandato il compito di verificare "le declaratorie di area o categoria, in relazione ai cambiamenti dei processi lavorativi, indotti dalle innovazioni di servizio o processo e dalle nuove tecnologie, ed alle conseguenti esigenze di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze professionali"<sup>5</sup>.

L'intervento sulle declaratorie contrattuali, per affrontare le 'esigenze' di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze, consente di predisporre un sistema di inquadramento del personale incline a scongiurare patologie, quali la c.d. polarizzazione e l'obsolescenza professionale, dagli esiti estremamente pericolosi sia per i dipendenti sia per l'organizzazione. È per prevenire tali rischi che la fungibilità delle prestazioni diventa un'"esigenza" – volendo usare il lessico collettivo – e insieme un'opportunità preziosa: l'avvicinarsi dei lavoratori nelle varie posizioni lavorative permette di instaurare forme di *training on the job* inclini a propagare le competenze occorrenti a evitare le distorsioni prima indicate. Tra l'altro, nemmeno va trascurato, nel lavoro pubblico tale opportunità è resa ancor più concreta dalla scelta, compiuta con l'articolo 52 del D.Lgs. n. 165/2001, di ricorrere al criterio dell'equivalenza formale: esso, come noto, abilita solo il contratto collettivo a includere i profili professionali in una determinata categoria, rendendoli, per ciò stesso, equivalenti (Luciani 2020).

### 3. Le nuove frontiere del controllo sul personale

Proseguendo nei percorsi ordinamentali per rendere la tecnologia strumentale al buon andamento, merita-

no attenzione le recenti scelte legislative sui controlli e sulla flessibilità spazio-temporale della prestazione. Quanto ai controlli, l'articolo 2 della legge n. 56/2019, nel contrastare fenomeni di assenteismo, impone l'adozione di "sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi". La norma torna a suonare una musica antica per il lavoro pubblico di ogni stagione: assicurare il buon andamento dei servizi attraverso un pervasivo sistema di controlli del personale e un altrettanto pervasivo sistema di sanzioni. Molto è stato detto al riguardo: tale impostazione – si è scritto – costituisce la reazione a un atteggiamento di sostanziale sfiducia verso la dirigenza, 'accusata' di essere stata poco attenta a vestire i panni del 'datore di lavoro' (Ales 2018).

La notorietà del dibattito consente di non dilungarsi oltre e di confrontarsi subito con l'adozione contestuale – imposta, a quanto pare, dall'articolo 2 della legge n. 56/2019 – di sistemi di rilevazione biometrica e di videosorveglianza. Ciò dal momento che la lettura della disposizione lascia affiorare un impiego dell'innovazione tecnologica incline a realizzare controlli assai stringenti per l'autonomia organizzativa dell'ente e, aspetto ben più discusso, per la riservatezza del personale.

Per venire all'essenza dei problemi, sono utili le opinioni del Garante per la privacy, secondo cui la norma in questione, introducendo due sistemi di verifica della presenza in servizio, alimenta seri dubbi di irragionevolezza. In particolare, se la rilevazione biometrica dell'orario è utilizzata in ragione della sua affidabilità, il legislatore non sembra rispettare il principio di proporzionalità – espressamente richiamato dall'articolo 2 della legge n. 56/2019 – ricorrendo al contempo alla videosorveglianza, che, data la sua ridotta inclinazione a rilevare l'orario di lavoro, nulla aggiunge al contrasto dei fenomeni elusivi. Ad alimentare i sospetti di violazione del principio di proporzionalità – prosegue il Garante – è anche la presunzione legale di fattori di rischio tali da imporre le rilevazioni biometriche in ogni amministrazione senza alcuna differenziazione<sup>6</sup>.

Dunque, i rischi di irragionevolezza sono incombenti e a poco serve obiettare che le scelte normative rispondono all'esigenza di assicurare il buon andamento: mancando una gerarchia rigida e formalmente determinata di valori, "come nessun diritto costituzio-

5 Art. 12, comma 3, lett. c), CCNL 2016-2018 Funzioni centrali.

6 Le opinioni del Garante per la privacy sono espresse nel parere sullo schema di disegno di legge recante "Interventi per

nale è protetto in termini assoluti dalla Costituzione, allo stesso modo nessun diritto "può farsi "tiranno e portare all'annientamento degli altri" nella fattispecie considerata il diritto alla riservatezza (Cartabia 2013). Ecco perché il più volte citato principio di proporzionalità non può non guidare una rilettura del citato articolo 2 diretta a 'conservarne' i contenuti.

Partendo da questo assunto, l'obbligo di sostituire i modelli 'di rilevazione automatica attualmente in uso' con quelli biometrici, dovendo rispettare 'il principio di proporzionalità', va ricostruito in modo da non compromettere il criterio della necessità<sup>7</sup>: lo scopo conseguito, cioè, non deve essere raggiungibile con atti meno invasivi del principio da bilanciare. A confermarlo è la giurisprudenza della Corte di Giustizia, da cui emerge come il principio di proporzionalità permetta "di ricorrere alle misure di controllo più invasive del diritto alla riservatezza solo a fronte dell'inidoneità allo scopo di sistemi meno limitativi del diritto, dal momento che deroghe e restrizioni ai diritti fondamentali devono intervenire entro i limiti dello stretto necessario"<sup>8</sup>. Senza spingersi oltre nell'esame di siffatta giurisprudenza, è plausibile, tornando alla norma in parola, ritenere che le rilevazioni biometriche siano consentite solo se l'elusione della normativa sull'orario di lavoro non sia verificabile con la videosorveglianza, in quanto atto meno invasivo del diritto alla riservatezza. Con la conseguenza che la congiunzione 'e', frapposta tra i controlli indicati dall'articolo 2, non impone la loro contemporanea adozione, ma esaurisce il suo ruolo nell'elencare i sistemi di vigilanza volti a sostituire "quelli precedenti adottati".

L'impostazione seguita non risolve ogni problema, giacché l'articolo 2 della legge n. 56/2019, pur richiamando il principio di proporzionalità, omette di precisare come appurare in termini oggettivi la 'necessità' del controllo biometrico. E, profilo non secon-

dario, omette anche di indicare in che modo verificare l'adeguatezza, ossia l'altro criterio che struttura il giudizio di proporzionalità: non si precisano, infatti, le modalità per comparare i 'vantaggi' conseguenti all'impiego del controllo biometrico e gli 'svantaggi' arrecati alla riservatezza. L'articolo 2, quindi, sviluppa il binomio tecnologia-buon andamento su di un piano estremamente scivoloso, caricando di aspettative il regolamento al quale la medesima norma demanda la disciplina di attuazione dei controlli in esame: date le sue competenze, potrebbe essere questa la sede in cui colmare i vuoti lasciati aperti.

#### 4. Dal telelavoro al lavoro agile

Si giunge, infine, al tema della flessibilità spazio-temporale della prestazione; un'antica ambizione del legislatore, che da tempo prova a valorizzarla: come si ricorderà, il primo tentativo di affrontare la questione risale al telelavoro. Di recente l'ordinamento torna sull'argomento, introducendo il lavoro agile, la cui principale novità, è opportuno precisarlo subito, sta nelle sue modalità attuative.

Per l'esattezza, il telelavoro, secondo l'art. 2, lett. b), D.P.R. n. 70/1999, costituisce una modalità di svolgimento della prestazione: esterna alla originaria sede di lavoro; incentrata sull'utilizzo di una tecnologia dell'informazione e della comunicazione; collegata all'amministrazione "di origine". Partendo da siffatta definizione, si è consolidata in letteratura l'opinione che considera il telelavoro una delle multiformi manifestazioni organizzative del contratto di lavoro (Gottardi 2003): se si preferisce, una sua variante tecnico-organizzativa, che incide sulle dimensioni spaziali e temporali della prestazione. Tuttavia, l'aspetto che più interessa rimarcare, sulla scia della letteratura in parola, è lo spazio conferito al consenso del prestatore. Al riguardo è bene essere chiari: l'assegnazione del

---

la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" dell'11 ottobre 2018, nell'audizione presso la Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato del 27 novembre 2018 e nell'audizione presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati del 6 febbraio 2019.

7 Pur non potendo qui dilungarsi su un tema tanto ampio, va precisato che il principio di proporzionalità ha da tempo assunto una forma ben strutturata, che si esprime nel criterio della necessità, volto a verificare che l'obiettivo prefissato non sia raggiungibile in forme meno limitative del principio bilanciato, e in quello dell'adeguatezza, diretto a raffrontare vantaggi e svantaggi arrecati ai principi in contemperamento: si veda, per tutti e da ultimo, Zoppoli (2019).

8 Cfr. Cgue, C-362/14, Maximillian Schrems c. Data Protection Commissioner, 6 ottobre 2015 nonché le sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert.

personale al telelavoro costituisce l'esito di una sequenza organizzativa incentrata sul progetto di telelavoro, contenente gli obiettivi oltre che tutti gli aspetti organizzativi, e sull'autorizzazione dell'amministrazione, con la quale si modificano le modalità di svolgimento del contratto. L'autorizzazione, pur costituendo un atto gestionale a struttura unilaterale, presuppone che il prestatore renda la preventiva dichiarazione di disponibilità: a precisarlo è l'accordo quadro del 23 marzo 2000, che, sulla scia dell'articolo 4 del D.P.R. n. 70/1999, ne fa un elemento imprescindibile per passare al telelavoro (Gaeta 2015).

Venendo al lavoro agile, l'articolo 18, comma 1, legge n. 81/2017 discorre ancora di una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato", ma "stabilita mediante *accordo* tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi" (corsivo dell'Autore) e il cui svolgimento, altro elemento significativo, si realizza "in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, nel rispetto dei soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro sia giornaliero sia settimanale e con l'eventuale impiego di strumenti tecnologici per eseguire l'attività lavorativa".

Confrontando le due fattispecie, alcuni autori privano il lavoro agile di una propria autonomia, considerandolo una *species* del telelavoro: un telelavoro mobile, per l'esattezza, a possibile collegamento alternato (*on* e *off-line*) (Allamprese e Pascucci 2016). Tale impostazione non convince appieno, perché, oltre ad alimentare rischiose sovrapposizioni, non dà il giusto peso a dati normativi univoci: a differenza di quanto accade nel telelavoro, al centro del lavoro agile l'ordinamento pone l'accordo delle parti, conferendogli una posizione assolutamente inedita. Eloquente è l'articolo 19, comma 1, legge n. 81/2017 che abilita il medesimo accordo a disciplinare "l'esecuzione del lavoro svolto all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo", permettendogli di intervenire sull'organizzazione della prestazione: ossia il cuore della subordinazione. Altrettanto significativo l'articolo 21 della stessa legge, secondo cui, limitatamente alla prestazione resa all'esterno dei locali aziendali, l'accordo *disciplina* l'eserci-

zio del potere di controllo e *individua* le condotte che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari: è fin troppo agevole rilevare che, al pari dell'articolo 19, anche questa disposizione prevede un intervento negoziale che va ben oltre la forma di esercizio dei poteri datoriali e incide sul loro nucleo organizzativo.

Altro non è possibile aggiungere sui contenuti dell'accordo; piuttosto, nel ricostruire le principali soluzioni ordinarie per implementare il binomio tecnologia-qualità dei servizi, occorre indagare ancora sulla principale differenza tra telelavoro e lavoro agile. Ciò perché, se entrambi permettono di delocalizzare la prestazione, all'amministrazione si prospetta l'opportunità di seguire la strada dell'unilateralità, offerta dal telelavoro, o la strada della bilateralità, offerta dal lavoro agile: sicché, diventa doveroso chiedersi se il lavoro agile sia praticabile senza particolari limitazioni al pari del telelavoro e, specularmente, se tra i due vi sia una relazione di fungibilità.

## 5. La 'compatibilità' del lavoro agile con le 'diverse disposizioni' delle amministrazioni

Simili domande, cruciali per delimitare l'esatto ambito del lavoro agile, impongono di affrontare una questione ancor più di fondo e da cui, come si vedrà, quelle stesse domande dipendono: la compatibilità, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, legge n. 81/2017, della disciplina sul lavoro agile con le 'diverse disposizioni' riservate alle pubbliche amministrazioni.

Il tema è complesso e costituisce uno dei principali freni alla diffusione empirica del lavoro agile nelle amministrazioni. Basti solo considerare che l'incertezza su questo non marginale profilo, nonostante il ricorso al lavoro agile sia cresciuto nel 2019 (in un anno nel settore pubblico sono raddoppiati i progetti strutturati di smart working passando dall'8% al 16%<sup>9</sup>), ha generato una situazione di forte ritardo nelle amministrazioni: quasi "4 PA su 10 non hanno progetti di Smart Working e sono incerte (31%) o addirittura disinteressate (7%) rispetto alla sua introduzione. Inoltre i progetti di lavoro agile presentano una diffusione interna ancora molto limitata, perché coinvolgono mediamente solo il 12% del personale"<sup>9</sup>.

La principale difficoltà nell'estendere il lavoro agile

9 I dati sono tratti dalla ricerca su 'Smart Working davvero: la flessibilità non basta' condotta dal Politecnico di Milano e conclusa nell'ottobre 2019, dove si precisa che le amministrazioni più avanzate nel ricorso al lavoro agile sono quelle di 'grandi dimensioni': esse nel 42% dei casi hanno già introdotto iniziative strutturate e nel 7% hanno attivato iniziative informali.

alle amministrazioni non è il principio di parità di trattamento, che – rilevano alcuni autori (Casillo e Tufo 2018) – limiterebbe il contratto individuale entro uno spazio regolativo limitato: è stato ampiamente dimostrato che siffatto principio non implica “il divieto assoluto di trattamenti *ad personam*, bensì il divieto di differenziazioni arbitrarie” (Zoppoli 2020). Il problema, piuttosto, è la natura *esclusiva* della competenza dirigenziale nell’assumere “le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro”: dall’esclusività in parola, espressione del principio di imparzialità, è stato desunto il tradizionale divieto di negoziare il potere organizzativo-gestionale.

Il principio di esclusività, dunque, potrebbe indurre a ritenere incompatibile con il lavoro pubblico le norme sul lavoro agile che valorizzano l’accordo, privandole di ogni spazio. Una soluzione estrema nei suoi esiti è difficilmente sostenibile, in quanto, escludendo l’accordo, il lavoro agile verrebbe snaturato e, di fatto, se ne impedirebbe l’operare nelle amministrazioni, contravvenendo ai reali obiettivi normativi.

Occorre molta cautela, quindi, visto che la legge n. 81/2017 estende la disciplina del lavoro agile alle pubbliche amministrazioni per consentire anche ad esse di ricorrervi al fine di “incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”. Sebbene implicito, è questo lo scopo alla base dell’articolo 18, comma 3; uno scopo importante e tale da indurre a ritenere che la compatibilità menzionata dalla medesima norma vada ricostruita percorrendo il delicato piano del bilanciamento: quale “concetto chiave del costituzionalismo moderno”, infatti, il bilanciamento “condiziona la legittimità dell’attività legislativa ogni volta che essa prova a mediare interessi/principi istituzionali di eguale rango, imponendo scopi legittimi e scelte proporzionate” (Scaccia 2017).

Sulla legittimità dello scopo, è indubbio che la competitività e la conciliazione vita-lavoro abbiano un preciso radicamento costituzionale: certo, il riferimento alla competitività non può essere letto in termini puramente ‘descrittivi’ ma ‘assiologico-sostanziali’, con l’effetto che, dato il ruolo istituzionale delle amministrazioni, non può che esprimere un incre-

mento della capacità di assicurare servizi efficaci oltre che efficienti.

Quanto alla proporzionalità del bilanciamento, è stato già detto che una consolidata letteratura e una giurisprudenza altrettanto pacifica ne risolvono la sostanza nel rispetto dei criteri della necessità e dell’adeguatezza.

Procedendo con ordine, la disciplina sul lavoro agile permette di negoziare l’esecuzione della prestazione solo quando la stessa si svolge esternamente. La limitazione normativa, da leggere in termini restrittivi date le peculiarità del lavoro pubblico, non soddisfa appieno il criterio della necessità da rispettare, invece, in modo rigoroso. Ecco perché lo scopo conseguito con il lavoro agile non deve essere realizzabile mediante soluzioni meno invasive dell’esclusività del potere dirigenziale, pur se egualmente inclini a delocalizzare la prestazione.

Si ritorna, così, alla domanda di partenza: la flessibilità spazio-temporale della prestazione è realizzabile anche con il telelavoro, ma, non venendo compromessa l’esclusività delle competenze dirigenziali, il suo rapporto con il lavoro agile non può essere improntato alla fungibilità. Muovendosi sul versante del bilanciamento, del lavoro agile è consentito avvalersi solo per uno ‘scopo’ che non sia oggettivamente conseguibile con il telelavoro o, ma è lo stesso, solo se l’alternanza tra lavoro ‘interno’ ed ‘esterno’ definita in via negoziale permetta di giungere a soluzioni organizzative non possibili eseguendo il lavoro solo all’‘esterno’ e con modalità gestionali unilateralmente fissate. Eventualità che, secondo una nota direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorre qualora il lavoro agile, in ragione delle sue caratteristiche strutturali, venga utilizzato per sperimentare pratiche di condivisione del luogo di lavoro (c.d. *co-working*) non realizzabili con il telelavoro: basti pensare – prosegue la direttiva – alla creazione “di centri polifunzionali per erogare servizi pubblici qualora più amministrazioni condividono spazi e nell’ambito di questi erogano servizi pubblici diversi, o al caso di amministrazioni con una pluralità di sedi territoriali che permettano ai dipendenti di negoziare per alcuni giorni a settimana di svolgere la propria prestazione lavorativa in una sede della propria amministrazione diversa da quella di assegnazione”<sup>11</sup>.

10 Anche questi dati sono ricavati dalla ricerca del Politecnico di Milano su ‘Smart Working davvero: la flessibilità non basta’.

11 La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri indicata nel testo è la n. 3 del 2017, che, nel precisare una rigorosa

Passando all'adeguatezza, per raffrontare vantaggi e svantaggi collegati al lavoro agile, il legislatore si avvale, pur se in modo non proprio lineare, di un peculiare sistema di verifiche.

Sebbene l'articolo 18, comma 3 della legge n. 81/2017, non lo affermi espressamente, l'inclusione del lavoro agile tra le modalità spazio-temporali per svolgere la prestazione, ulteriori al telelavoro, menzionate dall'articolo 14 della legge n. 124/2015 non può essere esclusa: nessun elemento testuale giustifica il contrario ed è sul presupposto di tale inclusione che il citato articolo 18 impone di rispettare le direttive ministeriali emanate ai sensi dell'articolo 14, legge n. 124/2015. La precisazione è significativa, perché, stando alla citata disposizione, le amministrazioni devono adeguare i propri sistemi di valutazione della performance organizzativa per verificare "l'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti" anche del lavoro agile. Ebbene, nella logica del bilanciamento e fermi gli opportuni adattamenti<sup>12</sup>, è difficile non riconoscere alla valutazione in parola un ruolo determinante: concentrando l'attenzione sui concreti accadimenti, essa consente di 'provare' il vantaggio del lavoro agile in termini di efficacia, efficienza e benessere organizzativo. Con la conseguenza che non è fuori luogo affermare che gli esiti negativi della valutazione, esprimendo la mancanza oggettiva di tale vantaggio, integrano il giustificato motivo di recesso di cui all'articolo 19 della legge n. 81/2017.

## 6. Il lavoro pubblico al tempo dell' 'emergenza sanitaria'

Le riflessioni fatte, in particolare quelle sul lavoro agile, vanno ora confrontate con le misure varate per affrontare l'emergenza sanitaria. Al fine di contemperare l'esigenza di "contrastare e contenere il diffondersi" dell'epidemia da Covid-19 e la doverosa continuità dell'azione amministrativa, l'ordinamento, con il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con legge n. 27/2020, valorizza molto il ricorso alla tecnologia, spingendosi fino a rendere il lavoro agile la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione fino alla "cessazione dello stato di emergenza epidemiologica ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione"<sup>13</sup>. Ne deriva che le amministrazioni: a) "limitano la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza"; b) "prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81".

Rispetto alla disciplina ordinaria, il lavoro agile indossa una veste decisamente nuova: da strumento per realizzare una flessibilità spazio-temporale volta a migliorare l'efficacia dei servizi diventa uno strumento per continuare, sì, a promuovere la stessa flessibilità, ma nella diversa prospettiva di contenere il contagio pandemico senza pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa. Ciò spiega la sua marcata trasfigurazione, i cui segni più evidenti sono costituiti dalle novità prima indicate; novità complesse e da esami-

---

metodologia per l'accesso al lavoro agile, pone l'accento sulla definizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto generale di lavoro agile, specificando, tra l'altro, le attività che non sono praticabili in telelavoro.

12 Quanto agli adattamenti menzionati nel testo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3/2017 prevede l'individuazione di "appositi indicatori atti a misurare: la maggiore produttività (ad es. aumento servizi e attività realizzati dagli *smart workers*); la maggiore qualità dei servizi (n. utenti, clienti o committenti che dichiarano di ricevere servizi migliori); i minori costi (risparmio netto dei consumi); il miglior tasso di conciliazione vita-lavoro; il miglioramento del benessere organizzativo".

13 L'art. 90 del decreto-legge n. 34/2020, anche se in modo non proprio chiaro, sembra prolungare il termine di vigenza delle misure contenute nell'art. 87 del decreto-legge n. 18/2020 fino al 31 dicembre 2020: sul punto i dubbi non mancano, dal momento che lo stato di emergenza proclamato dalle autorità governative per il Covid-19, diversamente da quanto previsto dall'art. 16 dello 'Schema del decreto-legge Rilancio', non pare essere stato prorogato (sul punto si veda l'art. 14, c. 3, del decreto-legge n. 34/2020). Al momento, quindi, la data del 31 dicembre 2020 pare riguardare solo il lavoro agile nelle amministrazioni mentre per le restanti misure emergenziali rimane fermo il termine del 31 luglio 2020. Sul punto si veda, da ultimo, Delfino (2020).



nare con attenzione, avendo contribuito in modo determinante alla crescita dei dipendenti in modalità agile<sup>14</sup>.

Fino al termine previsto, l'ordinamento – lo si diceva poc'anzi – fa del lavoro agile la 'regola generale' per svolgere la prestazione e del lavoro in presenza un'eccezione' legittimamente realizzabile solo se necessaria e indifferibile. Ma non è tutto, perché, dovendo ragionare in termini di eccezione, tali requisiti vanno letti restrittivamente: a imporlo, oltre alla condivisa interpretazione delle 'regole che fanno eccezione a quelle generali', è il fine di limitare l'assembramento nei luoghi di lavoro.

Quanto al requisito della necessità, è plausibile sostenere il ricorso qualora l'adempimento dell'obbligo di lavorare prioritariamente in modalità agile sia impossibile. Tale impossibilità, da ricostruire secondo le regole sull'adempimento delle obbligazioni, "attiene alla prestazione in sé", presentandosi in forma oggettiva, o al complesso "dei mezzi che in buona fede si può esigere che le parti apprestino o a cui queste in buona fede possono ritenersi tenute", assumendo carattere relativo: l'impossibilità, dunque sussiste quando la prestazione, in ragione dei suoi tratti ontologici, non possa svolgersi in modalità 'agile' ovvero laddove manchino i mezzi tecnologici per consentire simile soluzione. Sia chiaro, la mancanza del mezzo tecnologico rende necessario il lavoro in presenza non solo se esso non è fornito dal datore di lavoro, ma anche se dello stesso il prestatore non è già in possesso: a imporlo è il comma 2 dell'articolo 87, decreto-legge n. 18/2020, secondo cui "la prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche con strumenti informatici nella disponibilità del dipendente" se non forniti dall'amministrazione.

La sola necessità non giustifica la prestazione in presenza, dovendo, contestualmente, sussistere anche l'indifferibilità. Per riempire di contenuto tale elemento, è utile il riferimento al comma 3 dell'articolo 87, decreto-legge n. 18/2020, che permette alle amministrazioni di fronteggiare l'impossibilità del lavoro agile con gli "strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analo-

ghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva" o, in alternativa, esentando il dipendente dal servizio che "costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge". Ebbene, se tali misure mirano a scongiurare in ogni modo la presenza fisica del lavoratore, sarebbe del tutto irragionevole non intendere l'indifferibilità in termini di assoluta non rinviabilità della prestazione: eventualità che, considerati i termini del contemperamento operato dal legislatore, si delinea solo se la continuità dell'azione amministrativa è radicalmente pregiudicata dal suo mancato svolgimento.

## 7. Il lavoro agile 'semplificato'

Alla scelta di fare del lavoro agile la forma ordinaria per svolgere la prestazione, segue la sua decisa semplificazione, che si esprime nel venir meno dell'accordo. Certo, l'ordinamento consente anche di non ottemperare agli obblighi informativi sanciti dagli articoli 18 ss. della legge n. 81/2017, tra cui rilevante è l'informazione scritta sui "rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro". Tuttavia, è il superamento dell'accordo a meritare più attenzione: trattandosi del fulcro della disciplina sul lavoro agile contenuta nella legge n. 81/2017.

A dire il vero, qualche autore ha messo in dubbio che le misure emergenziali superino lo schema consensuale del lavoro agile, sostenendo che "l'accordo evocato non corrisponde all'elemento sostanziale del consenso negoziale, bensì identifica un dato formale, ossia il documento redatto per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova (art. 19 l. n. 81 del 2017)" (Senatori 2020, 175). La lettura proposta, specialmente per il lavoro pubblico, non sembra condivisibile, perché, al di là della possibilità effettiva di distinguere l'accordo richiesto dall'articolo 18 della legge n. 81/2017 da quello menzionato dall'articolo 19 della stessa legge, nell'economia dell'articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020 la consensualità vanificherebbe o renderebbe più incerto il fine di limitare al minimo il lavoro in presenza.

Fatta tale precisazione, vanno riprese le fila del discorso, evidenziando che, venuto meno l'accordo, la

14 Secondo le stime del Dipartimento della Funzione pubblica, alla data del 21 aprile 2020, la media nazionale dei lavoratori in modalità agile è arrivata al 78%: un dato significativo se si considera i ridotti livelli di diffusione registrati a fine 2019.

gestione della prestazione resa all' 'esterno' non è più condivisa, essendo rimessa alla sola amministrazione: essa, quindi, potrà definire in piena autonomia le complessive modalità esplicative del lavoro agile inclusa l'alternanza tra lavoro 'esterno' e, ferma la 'necessità' e l' 'indifferibilità' del lavoro in presenza, 'interno'<sup>15</sup>. Mancando l'esercizio condiviso del potere organizzativo-gestionale, quanto detto sulla 'proporzionalità' del lavoro agile si ridimensiona, ma questo non lo rende alternativo al telelavoro: nell'ottica della disciplina emergenziale, solo il lavoro agile può escludere quello in presenza. Non a caso, dopo la 'semplificazione' normativa, le due fattispecie presentano un significativo elemento distintivo: il consenso del prestatore, se per l'accesso al telelavoro rimane imprescindibile<sup>16</sup>, per il ricorso al lavoro agile diventa assolutamente irrilevante. L'impostazione normativa è coerente con l'esigenza emergenziale, ma esige di ponderarne con prudenza i riflessi.

Il lavoro agile 'dell'emergenza', infatti, mette a dura prova un peculiare interesse del prestatore che l'ordinamento, con la legge n. 81/2017, riconosce e tutela: l'interesse ad avvalersi di mezzi funzionanti e sicuri per svolgere l'attività a distanza. Al riguardo, l'articolo 18, comma 2, impone al datore di lavoro sia di fornire la tecnologia per svolgere la prestazione sia di assicurarne il corretto operare e la sicurezza. Ed è plausibile, valorizzando una nota letteratura civilistica, ritenere che la legge n. 81/2017 richieda l'accordo per transitare dal lavoro in 'presenza' a quello 'agile' anche per evitare al prestatore i pregiudizi derivanti da una valutazione unilaterale del datore sulle condizioni per rendere il lavoro agile appropriato e sicuro.

Diventa più che legittimo, dunque, interrogarsi sulla sorte di questo interesse, dal momento che, oltre a rendere unilaterale il passaggio al lavoro agile, la disciplina emergenziale consente di svolgere la prestazione utilizzando la tecnologia 'già disponibile' presso il prestatore e, in tale circostanza, esonera l'amministrazione dal garantire la sicurezza e il buon funzionamento degli strumenti tecnologici: questo per effetto della deroga integrale al comma 2 dell'articolo 18,

legge n. 81/2017, disposta dall'articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020.

La scelta desta talune perplessità, perché la straordinarietà dell'intervento, pur rendendo ragionevole escludere l'obbligo di fornire l'attrezzatura tecnologica, non sembra giustificare l'esonero dal garantire la funzionalità e la sicurezza del lavoro agile. Né simile assetto pare motivato dal fatto che la tecnologia usata appartenga al prestatore, essendo proprio in questo caso che il suo bisogno di tutela è destinato ad acuirsi.

Tra l'altro il lavoro agile costituisce una modalità di svolgimento del lavoro subordinato e, per quanto non operi l'articolo 18, comma 2, della legge n. 81/2017, il datore di lavoro pubblico rimane comunque vincolato alla disciplina generale del contratto di lavoro. Il che significa obbligare l'amministrazione al rispetto dell'articolo 2087 c.c., nonché, stando alla sua condivisa lettura, alla predisposizione delle misure indispensabili a proteggere l'integrità psico-fisica del prestatore dai rischi preventivamente appurati. E significa, altresì, obbligare l'amministrazione a rispettare anche l'articolo 1375 c.c. sulla buona fede *in executivis*, che, secondo una lettura altrettanto pacifica, costituisce la fonte di un autonomo obbligo a realizzare quanto necessario a soddisfare l'interesse della controparte entro il limite dell'eccessiva gravosità: applicare tale limite all'ipotesi considerata non è agevole, ma l'esecuzione, per di più doverosa, del contratto di lavoro in forma agile non può prescindere dal citato articolo, vincolando l'amministrazione a fare tutto quanto possibile per consentirne il proficuo svolgimento della prestazione.

## 8. Conclusioni

Giunti al termine di queste brevi riflessioni, è decisamente arduo e, per certi versi, anche inopportuno immaginare una conclusione. Comprenderne le ragioni non è difficile: con l'emergenza sanitaria, sulla 'quarta rivoluzione industriale' delle amministrazioni è calata una fitta nebbia che non lascia intravedere con chiarezza i futuri scenari.

15 È solo il caso di precisare che anche la possibilità di alternare al lavoro 'esterno' quello 'interno' è vincolata al rispetto dei requisiti della necessità e della indifferibilità: significativa in tal senso è la Direttiva della Funzione pubblica n. 2 del 12 marzo 2020.

16 Il riferimento è alla dichiarazione di disponibilità introdotta dall'accordo quadro sul telelavoro del 23 marzo 2000.

Sin dalle prime pagine dell'analisi, si è messo in luce come l'affermarsi del 'modello privatistico' abbia reso la tecnologia una delle leve per assicurare la qualità dei servizi: si è instaurata, così, una connessione teleologica alla base di molti degli interventi collettivi e legislativi che con essa si sono confrontati.

Le difficoltà non sono mancate: il 'modello privatistico' ha avuto uno sviluppo estremamente problematico. Non potendo qui dilungarsi sul punto, è sufficiente osservare che le soluzioni giuridico-organizzative per assicurare il buon andamento del risultato – il riferimento è alla programmazione e alla valutazione – non sono mai realmente decollate, privando l'organizzazione di un fondamentale elemento strutturale di regolazione (Zoppoli 2000): sicché, smarrita ogni genuina tensione verso obiettivi livelli di buon andamento, l'organizzazione si è ripiegata su se stessa, perdendo quella spinta verso l'utenza che avrebbe dovuto permearla. Non stupisce, quindi, che la marcata autoreferenzialità abbia travolto anche l'implementazione tecnologica e le leve per promuoverne un uso virtuoso: coglie nel segno l'AgID quando afferma che i problemi del digitale costituiscono la "somma di tutte le inefficienze diffuse tra le amministrazioni". Non stupisce nemmeno che la 'semplificazione legislativa' dei problemi organizzativi abbia coinvolto pure il modo di rapportarsi alla tecnologia, facendone uno strumento chiave, a dimostrarlo è la disciplina dei controlli, della rinnovata strategia normativa improntata alla logica dell'imposizione.

Insomma, sebbene il digitale permetta di ampliare l'offerta dei servizi e di erogare quelli già esistenti in forme nuove, l'ordinamento ha insistito poco sulle dinamiche micro-organizzative essenziali a ottimizzare un impiego moderno, responsabile oltre che so-

cialmente orientato: ed è a questo riguardo che l'emergenza sanitaria alimenta i richiamati dubbi.

Nella disciplina emergenziale, infatti, taluni autori scorgono una sorta di prova generale sul futuro approccio alla tecnologia; un approccio che – sintetizzando le posizioni espresse – sacrifica del tutto la moderna cultura giuridico-organizzativa, fondata su una dirigenza esperta "nella raffinata arte del non decidere"<sup>17</sup>, per tornare alla vetusta cultura dell'autorità: estremamente chiaro è l'esempio del lavoro agile, che il decreto-legge n. 18/2020 'semplifica' inoculando una marcata unilateralità.

Senza dubbio, tali posizioni meritano la massima attenzione, perché, continuando a ragionare sul principale interessato, le scelte riguardanti il lavoro agile espongono il sottostante contratto di lavoro a una torsione dalla portata non semplice da definire. È altrettanto importante, però, rapportarsi a tali scelte senza cedere a facili allarmismi, perché quella di cui si discorre è una normativa dallo scopo e dalla durata definiti con estrema precisione: contenere l'epidemia da Covid-19 fino al cessare dello stato di emergenza "e comunque non oltre il termine del 31 dicembre 2020". Tali caratteristiche non possono non rilevare quando ci si confronta con la disciplina in parola, costituendo le premesse necessarie per una sua ben ponderata interpretazione.

Certo, rimane l'incognita degli scenari successivi a quelli dell'articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020; l'auspicio è che, fatto un attento bilancio dell'esperienza maturata, si provi a riprendere un genuino dibattito sul lavoro agile e, più in generale, sulla stessa digitalizzazione nell'amministrazione: nessuno dubita che la realtà sarà diversa per la presenza di nuovi bisogni da contemperare, ma la sfida sta nel fronteggiarli senza disperdere quel ricco patrimonio culturale e giuridico maturato in questi anni.

17 L'espressione viene usata da Chester Barnard (1938), per esprimere una dirigenza esperta, più che nell'imporre, nel comunicare, mediare, coordinare e, soprattutto, nel motivare il proprio personale a collaborare proficuamente. Per una ricostruzione del pensiero di Barnard, in una più ampia riflessione sulla *governance* organizzativa, si veda Andronico (2009).

## Bibliografia

- Ales E. (2018), L'esercizio partecipato del potere di organizzazione, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.41-54 <<https://bit.ly/383C2fR>>
- Allamprese A., Pascucci F. (2017), La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore "agile", *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, n.2, pp.307-330
- Andronico A. (2009), Governance, in Montanari B. (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Un manuale*, Torino, Giappichelli, pp.237-263
- Barnard C. (1938), *The Functions of the Executive, Harvard College, Mass., (tr. it., Le funzioni del dirigente*, Torino, Utet, 1970)
- Cartabia M. (2013), I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre <<https://bit.ly/3225uSu>>
- Casillo R., Tufo M. (2018), Il lavoro agile, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.204-215
- Delfino M. (2020), *L'emergenza sanitaria e le misure in tema di sospensione del lavoro*, Relazione al Seminario *Tutela del lavoro ed Emergenza sanitaria*, 24 aprile, Napoli <<https://bit.ly/3iID8Te>>
- Duni G. (2007), Amministrazione digitale, *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Milano, Giuffrè, pp.13-49
- European Commission, DG Communications Networks, Content & Technology (2019), *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*, *Insight Report* <<https://bit.ly/2A6wSTJ>>
- Gaeta L. (2015), voce Telelavoro, *Enciclopedia Treccani – Diritto on-line* <<https://bit.ly/3gHprSU>>
- Gottardi D. (2003), voce Telelavoro, *DDP Comm (Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale)*, Aggiornamento, Torino, Utet, p.906
- Luciani V. (2020), Mansioni, *jus variandi* e progressioni nel lavoro pubblico: le ambiguità del legislatore e le certezze della giurisprudenza, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.3-20
- Monda P. (2018), La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.370-394
- Scaccia G. (2017), Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee, *Rivista AIC*, n.3, pp.1-31
- Senatori I. (2020), Attivazione del lavoro agile e poteri datoriali nella decretazione emergenziale, *Giustiziacivile.com*, 24 marzo <<https://bit.ly/31YaHuA>>
- Zoppoli A. (2019), La Consulta interviene sul *Jobs Act*, ma ne evita il cuore: il nuovo bilanciamento nella disciplina del licenziamento, *Diritti Lavori Mercati*, n.2, pp.219-238
- Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Zoppoli L. (2020), *Le fonti del lavoro pubblico: dinamiche recenti e assestamenti*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di), *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, Utet, in corso di pubblicazione
- Zoppoli L., Monda P. (2020), Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2, pp.312 ss.

### Pasquale Monda

pasquale.monda@unina.it

Pasquale Monda è ricercatore in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Ha svolto attività di ricerca, di formazione e di consulenza su argomenti concernenti il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. È autore di saggi e contributi in Diritto del lavoro e sindacale.