

Lo strumento dello Smart working nella Pubblica Amministrazione: un primo bilancio.

di Piera GUGLIELMINI¹

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.: brevi cenni. – **3.** Flessibilità e lavoro agile nel pubblico impiego. – **4.** Il fenomeno dello Smart working. – **5.** Lo Smart working tra semplificazione, digitalizzazione e principio del buon andamento. – **6.** Il c.d. diritto alla disconnessione – **7.** Smart working e P.A.: benefici e criticità.

Abstract

The institute of Smart working has given rise to a phenomenon of profound transformation of the organization of work, which finds its reasons in the digital revolution and in the new needs and models of behavior that this induces in society.

In this perspective, the ratio of agile work is identified in the possibility of guaranteeing the balance between work and private life of the worker and at the same time, an increase in the quality of the work offered.

To adapt to this innovation, the Public Administration sector found itself at the center of important legislative interventions, aimed at introducing a series of innovations aimed at implementing the so-called trend towards computerization of the organization and administrative action, which has now taken on the guise of a real digitization of the Public Administration.

1.Premessa

E' noto che, ormai già da alcuni anni, il settore della Pubblica Amministrazione si confronta con le sfide di trasformazione digitale e del cambiamento della cultura organizzativa, che impongono una rivisitazione delle scelte organizzative proprie delle P.A. relativamente alle esigenze del lavoro, attesa l'esigenza di

¹ Dottoranda di ricerca in "Architettura, Disegno Industriale e Beni Culturali" presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

riplanificare le attività lavorative, ma anche di sviluppare e rendere più efficiente l'utilizzo dei sistemi informatici,.

L'evoluzione delle dinamiche dei rapporti di lavoro ha indotto il legislatore ad individuare nuovi strumenti idonei a garantire il giusto temperamento tra l'efficienza della produzione e delle prestazioni lavorative e la crescente esigenza dei lavoratori di svolgere la propria attività anche al di fuori dei luoghi tradizionalmente deputati a tale fine, in applicazione del dogma dell'alternanza vita-lavoro.

In quest'ottica si colloca lo strumento del lavoro agile, c.d. "*smart-working*", istituto di derivazione anglosassone ed introdotto nell'ordinamento interno nel 2017, con la legge 22 maggio 2017, n. 81.

Come si avrà modo di rilevare, esso non rappresenta una tipologia di contratto lavorativo, bensì una modalità di svolgimento della prestazione di lavoro subordinato oggetto di una vera e propria metamorfosi in punto di disciplina.

Inoltre, il contesto storico attuale, caratterizzato dalla dichiarazione dello stato di pandemia globale da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità a causa del virus COVID-19, ha visto l'affermazione di questo istituto come *standard* lavorativo provvisorio, utilizzato per contenere il numero dei contagi. Proprio lo stato di pandemia ha fatto rafforzare per i datori di lavoro, sia privati che pubblici, l'esigenza di rimodellarsi e di pensare a nuove soluzioni organizzative per riuscire a fronteggiare al meglio il periodo di emergenza e per tutelare la salute dei propri dipendenti.

In tale contesto, dunque, lo *smart working* si viene a configurare un nuovo modello organizzativo, che ripensa le modalità di esecuzione del rapporto di lavoro, grazie allo sviluppo incessante delle tecnologie, delle nuove forme di comunicazione e dei nuovi spazi di gestione del lavoro.

Premesso ciò, si ritiene interessante analizzare questa innovativa modalità di lavoro, e approfondire le possibili criticità che la Pubblica Amministrazione può

incontrare nell'implementare questo tipo di processo.

Preme preliminarmente evidenziare che, un punto di partenza per far sì che questo modello organizzativo possa essere ampiamente utilizzato anche nel pubblico impiego, è rappresentato dalla necessaria evoluzione della digitalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Ciò in quanto la trasformazione digitale rappresenta un nuovo modo di intendere ed operare della stessa e necessita di un insieme di competenze tecnologiche, giuridiche e organizzative². L'evoluzione tecnologica insita nello *smart working* è in grado di generare cambiamenti irreversibili nell'organizzazione del lavoro e nei paradigmi di riferimento della prestazione lavorativa. Se da un lato, infatti, lo *smart working* impatta sui temi della sostenibilità, sulla razionalizzazione nell'uso delle risorse e l'aumento della produttività, sulla promozione dell'uso delle tecnologie digitali più innovative, sulla riduzione di alcune forme di "assenteismo fisiologico", sulla valorizzazione delle persone e della fiducia tra lavoratori e amministrazione, dall'altro può incidere sulla personalità fisica e morale dello *smart worker*. Questo stato di ingerenza, si vedrà, ha fatto emergere un nuovo interesse nel lavoratore, quello alla disconnessione, introdotto nel nostro sistema con l'art. 19 della l. n. 81/2017.

2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.: brevi cenni.

Per meglio comprendere la tematica dello *Smart Working* nonché le relative implicazioni dell'istituto nel contesto del pubblico impiego, è necessario richiamare brevemente i tratti peculiari del rapporto di lavoro presso la P.A. nonché dei soggetti che si avvalgono di tale nuova modalità di lavoro.

E' noto che l'importanza dell'analisi di tale fenomeno nell'ambito del pubblico

² BELISARIO E., *La nuova Pubblica Amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Rimini, Maggioli, 2009; SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, (VI edizione), Bologna, Mulino 2012; GIURDANELLA C., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale (CAD)*, in diritto.it. 2017; R. Cavallo Perin e D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020.

impiego deriva dalla circostanza che la P.A. non rappresenta un comune datore di lavoro, bensì un soggetto giuridico che rappresenta e tutela gli interessi della collettività e garantisce il corretto e regolare svolgimento dell'azione amministrativa nel pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. Ed infatti, proprio tali principi vanno intesi come fonte degli obblighi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, che impongono alla P.A. di evitare per quanto possibile sprechi delle risorse pubbliche e di perseguire i fini pubblici con il minor dispendio di risorse.

Sia la dottrina³ sia la giurisprudenza⁴, hanno elaborato degli indici rivelatori di riconoscimento della natura pubblica di un ente. In particolare, la natura pubblica può essere desunta dall'esistenza di un sistema di controlli pubblici, dalla partecipazione dello Stato o altro Ente pubblico alle spese di gestione, dalla costituzione su iniziativa pubblica, dall'esistenza di un potere di direzione in capo ad un ente pubblico e dall'ingerenza di un ente pubblico nella nomina degli organi di vertice.

³ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2019; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018; E. CASETTA, F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2019; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2019; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 2017; G. GARGANO, A. POLICE, M.R. SPASIANO, *Diritto amministrativo*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 1 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014; F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2014; T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017; B.G. MATTARELLA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991; N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La pubblica Amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005; A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016; M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020; M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, voce dell'*Enc. del diritto*, Milano, 2002; F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2018; M.R. SPASIANO, D. CORLETTI, M. GOLA, D.U. GALETTA, A. POLICE, C. CACCIAVILLANI, *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012; R. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, 2011.

⁴ Cass. S.U. n. 11541/93; Cass. n. 16600/07; Corte Cost. n. 153/11; Consiglio di Stato sez.V n. 3820/2012

Orbene, la qualificazione di ente pubblico rileva in quanto l' esatta configurazione della qualifica di un ente quale pubblico, inevitabilmente condiziona l'esatta attribuzione della natura dei poteri che esercita lo stesso, in particolare in materia di organizzazione (D.lgs n.165/2001), disciplina del rapporto di lavoro, assoggettamento alle regole sul procedimento amministrativo, perseguimento di fini pubblici, rispetto della normativa in tema di evidenza pubblica nell'attività di stampo negoziale; pertanto, si impone all' interprete una valutazione "sul campo" riguardo alle caratteristiche organizzativo/strutturali che l'ente deve possedere al di là di ogni "*nomen juris*" che possa contraddistinguere la sua struttura⁵.

Per quanto attiene la natura giuridica del rapporto di pubblico impiego, il D. Lgs. del 2 febbraio 1993 n. 29 (poi trasfuso nel D.Lgs. n. 165/2001) ha operato una riforma rivoluzionaria in tale ambito, trasferendo la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione dall'area pubblicistica a quella privatistica e dunque, sottoponendo i rapporti di lavoro pubblico alla disciplina delle disposizioni del codice civile, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto stesso⁶.

In particolare, il D.Lgs. 20 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul pubblico impiego) ha consolidato il processo di privatizzazione del lavoro pubblico al fine di garantire sia la crescita della efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi europei, sia la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico attraverso il contenimento della spesa complessiva del personale entro i limiti di finanza pubblica, nonché la migliore utilizzazione delle risorse umane ponendo l'attenzione sulla formazione e sviluppo professionale dei dipendenti e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato. La disciplina del rapporto di lavoro pubblico ha, poi, assistito ad una stagione di cambiamenti inaugurati dal D.L. 90/2014 (convertito in legge n. 114/2014) (c.d.

⁵ Cass. SU. N. 10365/09.

⁶ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene Editore, Napoli, 1989, pag.111 ss.

riforma Madia) e determinati a realizzare l'obiettivo di ottimizzazione della produttività del lavoro e di garantire l'efficienza delle P.A.

Ai fini che qui interessano, l'intervento riformatore suddetto ha disposto per la prima volta che le PP.AA., nei limiti delle risorse di bilancio disponibili e senza nuovi oneri per le finanze pubbliche, possono adottare misure organizzative per fissare gli obiettivi per la diffusione del telelavoro e di nuove modalità spazio temporali di svolgimento della prestazione lavorativa ed avviare la sperimentazione, così da permettere ai facenti richiesta di tutelare la famiglia, la salute e i propri hobby, per mezzo di nuove modalità spazio-temporali. Dunque, la riforma Madia ha introdotto il ricorso alla modalità di lavoro agile, già ampiamente utilizzato nel settore privato, anche all'interno della Pubblica Amministrazione.

In particolare, l'art. 13 della l. 124/2015 individuava la definizione e gli scopi dello smart working quale modalità di lavoro flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato allo scopo di incrementare la produttività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

Quanto previsto dalla legge 124/2015 è stato poi ripreso con la legge 22 maggio 2017, n. 81 che ha fornito all'art. 18 una specifica definizione di Smart working quale *"modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva."* Il comma 3 del medesimo articolo, precisa che le disposizioni normative si applicano anche ai *"rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

In questo caso è opportuno fare una precisazione, in quanto la legge n. 81/2017

non prevedeva l'applicazione diretta alla P.A. delle disposizioni relative al lavoro agile. L'art. 18, comma 3, specificava, infatti, che la disciplina del lavoro agile trovava applicazione, in quanto compatibile (vaglio di compatibilità), anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A.

Tuttavia, nonostante i molteplici interventi normativi in tal senso, per quanto concerne le P.A., il ricorso alla modalità di lavoro in *smart working* è risultata per lungo tempo in fase di sperimentazione⁷.

3. Flessibilità e lavoro agile nel pubblico impiego.

Occorre preliminarmente chiarire che il lavoro agile, quale modalità alternativa di esecuzione della prestazione di lavoro subordinato, non era, in ogni caso, sconosciuta prima dell'intervento del legislatore del 2017, bensì poteva trovare realizzazione attraverso il potere direttivo del datore di lavoro, ovvero secondo una sua regolamentazione ad opera degli accordi collettivi⁸, che hanno disegnato, prima della legge, la figura dello *smart working*. Va però notato, come la legge del 2017, delineando gli elementi necessari della fattispecie, abbia inciso sia sulla regolamentazione – anche successiva – della contrattazione collettiva, sia, soprattutto, sul potere direttivo quale mezzo di realizzazione della modalità agile.

In particolare, con l'approvazione del cosiddetto *Jobs act* del lavoro autonomo – Legge 22 maggio 2017 n. 81, che ha convertito in Legge il Disegno di Legge A.S.

⁷ A titolo esemplificativo, se nel settore privato, secondo una ricerca dell'Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, più di un'impresa su due lo utilizza e nel 2018 era utilizzato dal 59% delle grandi aziende, per le Pubbliche Amministrazioni i numeri risultano ben diversi. In particolare, nel 2019, prima della emergenza epidemiologica da Covid-19, solo il 16 % degli enti risultava aver avviato progetti di sperimentazione dello Smart Working, mediamente risultava coinvolto solo il 12% della popolazione e il lavoro da remoto era svolto meno di un giorno alla settimana.

⁸ Cfr. l'accordo di rinnovo del 5 febbraio 2016 del CCNL dell'industria alimentare, Si vedano altresì, sebbene in forma meno articolata, l'art. 5-bis in materia di lavoro agile/smart working della ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL Energia e petrolio sottoscritto il 25 gennaio 2017 tra Confindustria energia e Filtem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, l'accordo per il rinnovo del CCNL per le attività minerarie sottoscritto il 15 febbraio 2017 tra Assomineraria e Filtem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

n. 2233-B, nonché alla Circolare INAIL 2 novembre 2017, n. 48 – viene definito e normato espressamente lo *smart working*, non come una nuova tipologia contrattuale, bensì come una diversa modalità di svolgimento della prestazione di lavoro.

Si deve però, alla direttiva n. 3/2017 l'introduzione di una disciplina specifica volta ad adeguare al lavoro nelle pp.aa. le prescrizioni della l. n. 81/2017. Tala direttiva recante *"Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 della legge 7 agosto 2015, n. 125 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti"*⁹ prevede un regime differenziato per la Pubblica Amministrazione, in quanto richiede che l'accordo individuale, di cui agli artt. 18 e 19 della l. n. 81/2017, sia anticipato da un atto amministrativo interno, disciplinante gli aspetti di tipo organizzativo e i profili inerenti al rapporto lavorativo agile, riaffermando così la specificità del pubblico rispetto al privato. Il lavoro in *smart working* viene così concepito quale prezioso strumento atto a incentivare un cambiamento per le PA ed i suoi lavoratori in quanto adatto a combattere la c.d. "burocrazia difensiva"¹⁰, promuovendo la collaborazione, la programmazione, la gestione e i risultati.¹¹

⁹ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/direttiva-n-3-del-2017-materia-di-lavoro-agile>

¹⁰ D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto semplificazioni*, La Tribuna, 2020; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in *Il Diritto dell'economia*, 3/2018, 625 ss..

¹¹ Nonostante ciò, il ricorso al lavoro agile presso le P.A. è risultato, per lungo tempo, a carattere meramente sperimentale. Ed infatti, il Responsabile Scientifico dell'Osservatorio Smart Working, affermava che – *"Nel 2019 lo Smart Working non è solo una moda, è un cambiamento che risponde alle esigenze delle persone, delle organizzazioni e della società nel suo complesso, e come tale è un fenomeno inarrestabile. La dinamica con cui sta crescendo nel nostro Paese tuttavia, non è abbastanza veloce. In realtà importanti per l'economia del nostro sistema Paese come PMI e PA la diffusione dello Smart Working non è ancora sufficiente. Questo limita la portata del contributo che lo Smart Working può dare per rendere più moderno il mercato del lavoro, le imprese e le PA più competitive e attrattive e le nostre città più inclusive e sostenibili. Per le PA, in particolare, è necessario un rapido cambio di passo soprattutto per non perdere l'opportunità di migliorare la motivazione delle proprie persone e per attrarre nuovi talenti, soprattutto in relazione alla necessità di sostituire circa il 15% del personale nei prossimi 3-4 anni"*
<https://www.zerounoweb.it/smart-working/smart-working-2019-ecco-a-che-punto-siamo-in-italia>

Com'è noto, il tema dell'applicazione dello *smart working* nella PA è letteralmente esploso, a partire dal marzo 2020 a seguito della dichiarazione della pandemia globale. Ed infatti, nell'ambito della disciplina emergenziale connessa all'epidemia Covid-19 sono state introdotte previsioni destinate ad incidere sul lavoro agile nel settore pubblico in modo stabile.

Già a partire da febbraio 2020, si sono susseguiti una serie di provvedimenti per semplificare l'accesso allo Smart Working e diffonderne al massimo l'utilizzo nella PA. Tali provvedimenti hanno l'obiettivo di fornire chiarimenti sulle modalità di implementazione delle misure normative e sugli strumenti, anche informatici, a cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere per incentivare il ricorso a modalità più adeguate e flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa. In tale contesto riformatore, è stato individuato un modello tipico per tutte le P.A., il Piano operativo per il lavoro agile (POLA)¹², dedicato all'individuazione delle modalità attuative del lavoro agile. Inoltre, l'adozione di tali misure organizzative, nonché il raggiungimento degli obiettivi indicati vanno a costituire oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche¹³.

Dunque, l'attuale periodo storico ha determinato una forte accelerazione verso l'adozione di modalità alternative di svolgimento del lavoro nella P.A. che necessariamente deve fare i conti con le peculiarità proprie del settore pubblico. In tal senso, si ritiene che una delle principali sfide dell'introduzione dello *smart*

¹² Ai sensi dell'art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020, le amministrazioni pubbliche, entro il 31 gennaio di ciascun anno (a partire dal 2021), redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del Piano della performance.

¹³ G. CAMMAROTA- M. MORCIANO, "Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150", in *ASTRID on line*, 9 febbraio 2010; R. LOIERO, "Il rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte" in *Amministrazione in cammino*, 2010; A. NADDEO, "Misurazione e valutazione della performance in "Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico ed il ciclo della performance: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009)", a cura di G. SCOGNAMIGLIO e A. BACCI, Promo P.A. Fondazione, 2010; F. Verbaro- C.Croce, "Quando trasparenza ed integrità fanno rima con performance", in *Guida al Pubblico Impiego Il Sole 24 Ore*, n. 2/2011.

working nelle pubbliche amministrazioni sia il mutamento della cultura organizzativa volto ad implementare il cambio di mentalità e del modo di porsi e/o essere del dipendente pubblico. Ed infatti, impiegando al meglio le nuove tecnologie e facendo affidamento da una parte sulla ricchezza di esperienze dei lavoratori già in servizio, e dall'altra parte sulla potenza innovativa dei *newcomers*, lo *smart working* può raffigurare un valido strumento per l'espansione, attesa da tempo, del rinnovamento dei processi nella pubblica amministrazione.

Ostacolo alla diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni è rappresentato, senza dubbio, dalla difficoltà del controllo "da remoto" sul dipendente. Questo perchè, il controllo sul dipendente pubblico risulta più intenso rispetto al comparto privato, in ragione del fatto che il lavoratore contribuisce con la sua prestazione al compimento di un segmento dell'azione amministrativa e alla realizzazione dell'interesse pubblico e, dunque, il controllo sull'operato è anche controllo sull'efficacia e sull'efficienza dell'intervento pubblico.

4. Definizione di *Smart working*.

Come evidenziato, negli ultimi tempi abbiamo assistito ad uno sviluppo innovativo della nozione di "flessibilità organizzativa"¹⁴ e ad una accelerazione verso il ricorso allo *smart working* sia nelle aziende che nelle P.A., che impone un'analisi della definizione di queste nuova modalità di lavoro agile¹⁵.

E' stato, al riguardo, evidenziato che, *"l'aggettivo s.m.a.r.t. postula, dunque, forme evolute di organizzazione del lavoro in cui lo smart worker è messo nelle condizioni di operare su processi lavorativi complessi, interagendo a distanza in modo cooperativo con suoi colleghi, venendo valutato non attraverso una sorta*

¹⁴ C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Giappichelli editore, 2012.

¹⁵ L. FIORILLO, A. PERULLI, *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli Editore, 2018, pag. 258.

*di cottimo delle pratiche evase, ma piuttosto sul raggiungimento di risultati*¹⁶.

Lo *smart working*, dunque, si prefigge di facilitare una flessibilità oraria e organizzativa in modo tale da poter creare nuovi equilibri lavorativi.

Infatti, il termine smart *"è connesso con una facilità ed agilità di esecuzione di compiti, con l'idea di trovare nuove vie che alleggeriscano i processi e permettano il fluire del lavoro con minor sforzo, arricchendolo di senso e consapevolezza. In tutto in opposizione all'appesantimento e affaticamento temporale e motivazionale dell'hard work"*¹⁷.

Ed ancora, *"Lo Smart Working è un approccio all'organizzazione del lavoro finalizzato a guidare una migliore efficacia ed efficienza nel raggiungimento degli obiettivi attraverso la combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, puntando sull'ottimizzazione degli strumenti e delle tecnologie e garantendo ambienti di lavoro funzionali ai lavoratori"*¹⁸.

Così concepito, appare evidente che, l'attuazione dello *smart working* impone un cambiamento nella cultura datoriale verso un incremento della flessibilità, una riconfigurazione degli spazi di lavoro e il ricorso a nuove tecnologie per il raggiungimento di vantaggi in termini di efficacia ed efficienza.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, individuare una compiuta definizione di *smart working* non risulta di facile. Si potrebbe partire, dalla definizione coniata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che definisce lo Smart Working quale *"modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro; una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i*

¹⁶ L. MATTALUCCI, *Il crescente interesse per il tema dello "smart working"*, 2014.

¹⁷ T. BOTTERI, G. CREMONESI, *Smart working & smart workers*, Franco Angeli, 2016, pag. 10 ss.

¹⁸ *Chartered Institute of Personnel and Development - CIPD*

*tempi di vita e lavoro e, al contempo, favorire la crescita della sua produttività*¹⁹.

Dunque, tale definizione di smart working, contenuta anche nella Legge n. 81/2017²⁰, nel delineare le caratteristiche principale dell'istituto in esame si focalizza sulla flessibilità organizzativa, sul requisito della volontarietà delle parti che sottoscrivono l'accordo individuale e sull'utilizzo di strumentazioni che consentano di lavorare da remoto.

Accanto a tale definizione, esistono altresì altre formulazioni fornite da Enti o centri di studi, come ad esempio quella fornita dall' Osservatorio del Politecnico di Milano che afferma: *"Grazie alle tecnologie digitali, ai device a disposizione e alla propensione delle persone alla interazione e relazione virtuale, è oggi possibile ripensare i modelli di organizzazione del lavoro, ma il passaggio allo smart working, è molto di più di un progetto di innovazione tecnologica. Significa, infatti, rimettere in discussione stereotipi relativi a luoghi, orari e strumenti di lavoro, consentendo alle persone di raggiungere, al tempo stesso, una maggiore efficacia professionale ed un miglior equilibrio tra lavoro e vita professionale"*.

Dunque, lo *smart working* viene inteso quale sinonimo del "lavoro agile" intendendo per agilità la capacità di rimanere aperti alle novità ed essere continuamente proattivi.

E' bene rilevare, tuttavia, che lo smart working, concepito come un approccio innovativo all'organizzazione del lavoro mediante il quale si restituiscono al

¹⁹ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/>.

²⁰ In particolare, ai sensi dell'art. 18 della legge citata, per lavoro agile deve intendersi quella *<<modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa>>*, nella quale *<<La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva>>*, con lo scopo dichiarato di *<<incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro>>*.

lavoratore autonomia e flessibilità riguardo ai luoghi, ai tempi e agli strumenti di lavoro, responsabilizzandolo rispetto ai risultati, non ha trovato spazio in alcuna normativa, se si esclude qualche contratto collettivo, prevalentemente aziendale.

Nell'ambito delle misure adottate dal Governo a causa della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, con i D.P.C.M. del 25 febbraio e del 1° marzo 2020²¹ era stata prevista una procedura semplificata per accedere a tale modalità lavorativa. Tuttavia, tali disposizioni avevano come principali destinatari i datori di lavoro privati e stabilivano che la modalità di lavoro agile potesse essere applicata ad ogni rapporto di lavoro subordinato anche in assenza di un accordo tra le parti. È con il d.l. del 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia"), convertito con l. n. 27/2020 che si estende la portata della disposizione sia ai lavoratori privati che pubblici.

Per disciplinare questa forma particolare di lavoro agile, il Ministro della Pubblica Amministrazione ha emanato il Decreto 19 ottobre 2020, le cui misure, a causa della perdurare dello stato emergenziale, sono state confermate e prorogate dal D.M. PA 20 gennaio 2021.

Di rilievo è anche il Protocollo sottoscritto da Governo e Parti sociali il 14 marzo 2020, aggiornato il 24 aprile 2020, nella cui Premessa è rivolto l'esplicito invito al massimo utilizzo delle modalità proprie del lavoro agile.

E' bene evidenziare che, l'obiettivo perseguito con le disposizioni introdotte dalla normativa emergenziale non era volto al riconoscimento espresso del diritto al lavoro agile per tutti i dipendenti, bensì il legislatore emergenziale è ricorso allo strumento dello smart working al fine di di operare un bilanciamento tra le esigenze dell'impresa a quelle dei lavoratori.

In particolare, i principali interessi costituzionali che il legislatore è stato

²¹ Cfr. articolo 1, comma 1, punto 7, lett. a.

chiamato a bilanciare in tale situazione emergenziale sono stati il diritto alla salute, di cui all'art. 32, comma 1, Cost., da una parte, ed il diritto al lavoro, ex art. 4, comma 1, Cost., insieme alla libertà di iniziativa economica privata, ex art. 41, comma 1, Cost., dall'altra.

Va osservato come la Consulta abbia finito per dare prevalenza, nel predetto bilanciamento con il diritto al lavoro e con la libertà di impresa, al diritto alla salute, limitando l'art. 41 Cost. l'iniziativa economica privata quando essa metta a rischio la "salute" del lavoratore e avendo un senso il diritto al lavoro solo come "diritto al lavoro sicuro"²².

Guardando, dunque, alla normativa emergenziale, con l'art. 39 del Decreto "cura Italia", il legislatore ha conferito, fino alla cessazione dello stato di emergenza, un diritto potestativo all'accesso al lavoro agile - risolvendo così il predetto bilanciamento a favore del diritto alla salute.

5. Lo Smart working tra semplificazione, digitalizzazione e principio del buon andamento.

Lo straordinario sviluppo tecnologico raggiunto nel corso degli ultimi anni, ha dato vita ad importati cambiamenti che hanno condizionato anche il *modus agendi* dell'azione amministrativa. Ad oggi, infatti, la trasformazione digitale rappresenta un nuovo modo di intendere ed operare della stessa Pubblica Amministrazione e coinvolge un insieme di competenze tecnologiche, giuridiche e organizzative.

Per adeguarsi a tale innovazione, il settore della Pubblica Amministrazione si è trovato al centro di importati interventi legislativi, volti ad introdurre una serie di novità dirette ad attuare la c.d. tendenza all'informatizzazione dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, che ha ormai assunto le vesti di

²² Cass. Sent n. 27913 del 4 dicembre 2020.

una vera e propria digitalizzazione della Pubblica Amministrazione²³.

Tale processo implica necessariamente il ricorso a soluzioni informatiche per lo svolgimento dell'attività amministrativa, al fine di garantire una migliore circolazione delle informazioni tra i vari apparati pubblici e di perseguire, così, l'obiettivo di un maggior coinvolgimento dei cittadini.

Tra le soluzioni informatiche deputate a tale scopo sono state introdotte anche presso le P.A., le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT), ovvero, quelle tecnologie *"riguardanti i sistemi integrati di telecomunicazione (linee di comunicazione cablate e senza fili), i computer, le tecnologie audio-video e i relativi software, che permettono agli utenti di creare, immagazzinare e scambiare informazioni"*²⁴.

Tale fenomeno costituisce, dunque, la base di quel processo di innovazione e riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni noto come *E-government* che si sostanzia nell'esercizio dell'attività amministrativa con il supporto di tecnologie digitali, diretto a migliorare la circolazione dei dati e l'attività di uffici ed organi amministrativi.

L'E-government, in particolare, mira a garantire di servizi più efficaci per i cittadini nonché l'incremento dell'efficienza dei processi interni alle singole amministrazioni. Obiettivi che risultano raggiungibili proprio grazie all'applicazione dell'ICT congiuntamente ad una rielaborazione delle procedure interne diretta ad eliminare le operazioni superflue o quantomeno non fondamentali, per assicurare processi più rapidi ed efficienti.

Per realizzare l'E-government, in un'ottica di digitalizzazione della P.A., risulta, inoltre, utile menzionare i c.d. i principi dell'*Open government*, ovvero

²³ La rivoluzione in parola, ha riguardato in particolar modo il procedimento telematico, denominato agli inizi degli anni '90 "Teleamministrazione" e successivamente attuato con il Codice dell'Amministrazione Digitale, CAD, grazie al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (entrato in vigore il 1° gennaio 2006), così come fortemente inciso dal d. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, dalla legge Madia nel 2016 e, di recentissimo, dal D.L. Semplificazioni.

²⁴ [https://www.treccani.it/enciclopedia/ict_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/ict_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)

quell'orientamento in base al quale gli enti e le istituzioni pubbliche devono plasmare il loro operato intorno a tre pilastri di massima importanza quali, la partecipazione, la trasparenza e la collaborazione. In particolare, nella logica dell'Open Government, *"i principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione devono costituire la struttura portante di un governo aperto al dialogo e al confronto partecipato con i cittadini, in modo da favorire un controllo diffuso da parte del privato sull'operato delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*²⁵.

In tale ottica, il principio della trasparenza assume particolare rilievo nell'ottica di un'amministrazione sburocratizzata e digitalizzata²⁶. A titolo esemplificativo l'applicazione concreta di tale principio si sostanzia nell'arricchimento del contenuto dei siti internet delle pubbliche amministrazioni, che devono riportare informazioni importanti per i cittadini quali bandi di gara e di concorso, moduli, formulari, oltre a contenere una sezione denominata, appunto, "Amministrazione trasparente", indicante informazioni essenziali inerenti l'amministrazione di riferimento.

E' noto che, pur non trovando riscontro nella nostra Carta costituzionale, il principio della trasparenza amministrativa, intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa, è stato individuato da dottrina e giurisprudenza ed ha trovato un proprio riconoscimento legislativo nell'art. 111 della L.241/1990 (come modificato dalla L.11 Febbraio 2005, n.15 e dalla L. 18 Giugno 2009, n. 69) e, successivamente, nel Decreto Legislativo n. 33/2013, ed ancora, successivamente, nella riforma Madia.

²⁵ A. ALOIA, *Open Government. Tra digitalizzazione e trasparenza della P.A.*, 2014, rinvenibile all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36115-open-government-tra-digitalizzazione-e-trasparenza-della-pa>.

²⁶ A. LUCCHI, *Riforma e semplificazione della Pubblica Amministrazione: la "sfida" della trasparenza totale*, in *Azienditalia- Il personale*, n. 7/2016, p. 391.

E' altrettanto noto che, la prima definizione di tale principio si deve a Filippo Turati²⁷ che associò il concetto di trasparenza alla Pubblica Amministrazione, definendo quest'ultima come una "casa di vetro" il cui operato deve essere conoscibile agli occhi dei cittadini²⁸.

Tale principio, dunque, pur essendo, come si è fatto notare in dottrina, una astrazione i cui contorni sono difficilmente individuabili²⁹, è un elemento determinante affinché all'interno di quella casa, che è la PA, tutto sia "*sempre e costantemente visibile*"³⁰.

In tal senso, quindi, la trasparenza amministrativa può esser considerata come corollario del principio di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione, nonché come garanzia per i diritti degli amministrati, individualmente o collettivamente considerati.

L'efficienza, d'altro canto, costituisce uno degli obiettivi dell'attività amministrativa – in uno con l'economicità e l'efficacia – nel rispetto del principio di buon andamento dell'agere amministrativo, espresso, com'è noto, dall'art. 97 Cost.

L'art. 97, 1 comma, della Costituzione individua, infatti, nei principi di imparzialità e di buon andamento, i fondamentali canoni giuridici di riferimento dell'assetto organizzativo e funzionale della pubblica amministrazione³¹.

Alla luce di tali considerazioni, lo sviluppo del progetto di *E-government*, rientra nell'ampio processo di innovazione e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione volto a modernizzare tale settore attraverso una maggiore

²⁷ FILIPPO TURATI, in *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati*, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, p. 22962.

²⁸ Sul concetto di casa di vetro P. DOMENICONI, F.S CARPIELLO, *La legge n. 15/2009: fra trasparenza ed accesso di informazione*, in *Aziendaitalia - Il Personale*, n. 5, 2009, pp. 227-233

²⁹ G. TERRACCIANO, *La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione*, in *Amministrativ@mente*, fascicolo n. 11-12-2014.

³⁰ M. CLARICH, *Trasparenza e diritti della personalità nell'attività amministrativa*, in www.giustiziaamministrativa.it, sezione "studi e contributi".

³¹ M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, Ius publicum, 2011.

efficienza, trasparenza e semplificazione, con il preciso intento di riavvicinare il cittadino all'amministrazione pubblica.

Com'è stato rilevato, gli interventi riformatori tesi all'informatizzazione della Pubblica Amministrazione si sono susseguiti a partire dalla L. 241/1990.

Nel 2005 è stato introdotto un vero e proprio Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) con D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Tale provvedimento, costituisce una novità in quanto *"affronta per la prima volta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nelle pubbliche amministrazioni, nonché della disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale"*³².

In particolare, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese. Introdotto con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è stato successivamente modificato e integrato numerose volte, in particolare, di recente, è stato modificato dapprima con il decreto legislativo 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017 n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale.

Ai fini che qui interessano, è bene rilevare che un forte impulso alla trasformazione digitale della P.A. deriva anche dall'ampio utilizzo, in questa fase

³² Così si è espresso il Consiglio di Stato, al punto 3 del parere n. 11995/04, sullo schema del CAD. Tale organo ha altresì evidenziato che lo schema si è concentrato solo su un paio delle molteplici fonti normative concernenti l'informatizzazione dell'amministrazione pubblica, vale a dire il D.Lgs. 10/2002 relativo alle firme elettroniche e il già citato DPR 445/2000 sul documento informatico, tralasciandone molte altre presenti in maniera asistemica nell'ordinamento. Nel parere sopracitato il Consiglio di Stato si è pronunciato in maniera critica anche su altre questioni relative al CAD, e ciò ha poi spinto il Governo ad inserire nel testo alcune disposizioni per colmare le lacune individuate, operazione continuata col decreto correttivo emanato qualche mese più tardi, contenente la disciplina del SPC e della RIPA. L'opinione del Consiglio di Stato sul CAD, però, non è mutata in quanto è rimasto lo scetticismo nei riguardi di tale strumento, contestandogli soprattutto una natura eccessivamente programmatica. Il CAD, insomma, mancherebbe di forza precettiva, limitandosi a enunciare norme di mero principio che rischiano di essere disattese nell'esperienza concreta. Cfr. W. D'AVANZO, *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale*, Rubbettino Università, 2009, p. 28.

emergenziale, dello *Smart working*. Lo *Smart working*, necessita, infatti, di tecnologie per avere attuazione e per tale motivo rappresenta un energico impulso per accelerare la trasformazione della Pubblica amministrazione in digitale.

6. Il c.d. diritto alla disconnessione.

Come rilevato, le nuove tecnologie rappresentano un'opportunità poiché possono favorire produttività ed efficienza, ma incidono anche sui parametri tradizionali della prestazione lavorativa, consentendo una maggiore autonomia organizzativa, ma anche prestazioni lavorative che possono essere rese in qualsiasi momento.

In tale contesto è, pertanto, emersa una nuova esigenza diretta a tutelare la disconnessione, in virtù della quale il lavoratore deve essere protetto da una potenziale perenne connessione.

Un aspetto critico del lavoro agile è rappresentato, dunque, dal rischio che la possibilità di lavorare da qualsiasi luogo si traduca di fatto in una reperibilità h24, cancellando del tutto il confine tra sfera professionale e sfera privata.

In particolare, il diritto alla disconnessione può essere concepito quale *"diritto del lavoratore a non essere raggiungibile o contattabile, rispondendo al telefono o alle mail (disconnessione tecnica) ovvero il diritto a concentrare la propria attenzione su qualcosa di diverso rispetto al lavoro (disconnessione intellettuale) recuperando le proprie energie psicofisiche"*³³. Il diritto alla disconnessione si configura, dunque, come speculare ad un dovere di disconnessione che spetta al datore di lavoro disciplinare nel quadro della nuova organizzazione del lavoro per fasi, cicli e obiettivi che caratterizza il lavoro agile.

³³ G. LEONE, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori agili*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro autonomo, agile, occasionale*, ADAPT University Press, 2018, p. 485.

La descritta esigenza di tutela ha iniziato a emergere nelle prime sperimentazioni concrete di *smart working*, avviate dalla contrattazione collettiva italiana. Infatti è solo nella disciplina normativa del lavoro agile che la disconnessione³⁴ diviene un istituto regolamentato, ex art. 19, comma primo, che dispone che l'accordo sullo *smart working* debba contenere, oltre ai tempi di riposo del lavoratore, anche «*le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro*».

Nonostante il richiamo normativo, tuttavia, il Legislatore non qualifica espressamente la disconnessione come un diritto³⁵, la cui enunciazione all'interno di un testo normativo determinerebbe, come noto, l'insorgere di una situazione giuridica soggettiva di vantaggio, che si sostanzia in obblighi, poteri, doveri e si connette alla facoltà di rivolgersi a un organo giurisdizionale per ottenere la tutela in caso di violazione³⁶.

Nella fattispecie in esame, peraltro, l'assenza di una qualificazione specifica si accompagna alla mancanza di una nozione giuridica, e non vi è neppure l'indicazione di un *iter* attuativo, volto a conferire effettività al disposto normativo, né la previsione di eventuali conseguenze qualora non vi sia ottemperanza.

Ad ogni modo, pur in assenza di indicazioni specifiche da parte del Legislatore circa le modalità di tutela della disconnessione, una strada che potrebbe essere percorsa per tentare di conferire a tale diritto effettività, sarebbe quella volta ad ancorarlo ad alcuni diritti fondamentali, in particolare al diritto alla salute (art. 32 Cost.).

³⁴ R. DI MEO, *Il diritto alla disconnessione nella prospettiva italiana e comparata*, LLI, Vol. 3, No. 2, 2017, ISSN 2421-2695.

³⁵ A. ALLAMPRESE, F. PASCUCCI, *La tutela della salute e sicurezza del lavoratore «agile»*, RGL. 2017, I, 316 ss.

³⁶ R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Giappichelli, 2014, 83 ss.

In tal senso sembra muoversi la tesi secondo cui la disconnessione darebbe luogo a nuovo diritto digitale³⁷, che si caratterizzerebbe come un corollario del diritto alla vita privata. Questo ragionamento volto a connettere la disconnessione alla tutela del diritto alla privacy, potrebbe rinvenire nell'azione dell'Autorità del garante della Privacy una garanzia della sua effettività.

7. Smart working e P.A.: benefici e criticità.

Come si è avuto modo di rilevare, da alcuni anni il settore della Pubblica Amministrazione si sta confrontando con le sfide di trasformazione digitale e del cambiamento della cultura organizzativa, pur avendo delle caratteristiche tali per cui l'innovazione risulta essere particolarmente difficile³⁸.

Definita, infatti, la flessibilità come quell'attitudine dell'impresa a reagire alle svariate necessità dell'ambiente concorrenziale e in continua evoluzione, non può non evidenziarsi come il settore pubblico, per le sue caratteristiche intrinseche risulta privo di qualsiasi pressione esterna a livello competitivo che possa, dunque, incentivare la ricerca di forme ulteriori di svolgimento della prestazione.

In tale contesto, allo strumento dello Smart working può essere riconosciuto il merito di aver introdotto anche nel settore pubblico due aspetti della flessibilità: il tempo e il luogo di lavoro. Ed infatti, l'impiego della tecnologia e la gestione più autonoma dell'orario e del luogo di lavoro liberano lo svolgimento dell'attività lavorativa da quella inflessibilità che contrassegna l'impostazione classica della prestazione lavorativa nelle PP.AA³⁹.

Come si è avuto modo di rilevare, uno sforzo in tal senso può essere ravvisato nei riferimenti all'adozione di misure sperimentali che agevolino la diffusione del lavoro agile (art. 14 della legge 124/2015), nell'adozione di una direttiva ad hoc

³⁷ D. POLETTI, *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei «diritti digitali»*, RCP, 2017, 1, 9.

³⁸ C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, 2018, 153.

³⁹ M. MARTONE, *Lo smart working nell'ordinamento italiano*, DLM, 2018, 2, 301.

del Dipartimento della Funzione pubblica nonché nella ricerca di soluzioni contrattuali tese ad assicurare flessibilità oraria attraverso modalità che consentano di conciliare le molteplici esigenze.

Tali elementi, infatti, sono tutti diretti a stimolare anche nel pubblico impiego l'utilizzo di nuove modalità di organizzazione del lavoro basate sulla flessibilità lavorativa, sulla valorizzazione delle risorse umane, sulla razionalizzazione delle risorse strumentali disponibili nell'ottica di una maggiore produttività ed efficienza.

Flessibilità e cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione sono, infatti, compresi quali propositi di perfezionamento del livello qualitativo dei servizi e delle strutture ad essi nominati. Inoltre, l'impiego nella pubblica amministrazione dei contratti flessibili corrisponde da una parte, al bisogno crescente di nuove professionalità specialistiche, nonché dalla necessità di porre in essere modelli organizzativi del tutto nuovi ed adeguati alla modernizzazione e organizzazione della macchina burocratica.