

Working Paper

ADAPT

www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Verso la Funzione Pubblica immateriale

Il lavoro agile nell'amministrazione
pubblica: dall'emergenza
all'organizzazione del futuro

Rosario Del Vecchio

Dirigente – Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Working Paper n. 7

ABSTRACT

La spinta innovativa del Legislatore sull'onda dell'emergenza da COVID-19 ha determinato l'introduzione diffusa nella P.A. del lavoro agile, che l'art. 87 del D.L. n. 18/2020, convertito con modifiche dalla L. n. 27/2020, definisce modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa.

L'occasione per una *digital transformation* della P.A. è irripetibile e la situazione emergenziale può trasformarsi in un'opportunità per un'amministrazione pubblica *paperless*, dove ogni documento cartaceo sia sostituito da evidenze digitali e dove i rapporti con i cittadini abbiano luogo esclusivamente con canali telematici. Ciò richiede adattamenti del quadro normativo di riferimento di una funzione pubblica indirizzata verso un futuro "immateriale", con notevoli benefici in termini di efficacia, economicità, efficienza, benessere organizzativo e soddisfazione dell'utenza. È un futuro, quello ipotizzato per la P.A., già in larga parte presente ed è un obiettivo sicuramente possibile ed auspicabile.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- La legislazione emergenziale ha definito il lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella amministrazione pubblica.
- La spinta innovativa recepita dalla P.A. può rappresentare un'opportunità per una radicale trasformazione digitale della funzione pubblica.
- Il modello organizzativo ipotizzato disegna un P.A. *paperless*, dove i rapporti con i cittadini avvengano esclusivamente attraverso canali telematici e l'esercizio del pubblico potere si manifesti con il procedimento amministrativo "digitale".
- Al termine dell'emergenza, lo *smart working*, dovrebbe rappresentare un modulo organizzativo ordinario del lavoro nella P.A., con un notevole impatto positivo sull'ambiente e la vivibilità urbana, nonché sul piano del benessere organizzativo, della logistica e dell'economicità.
- La P.A. va, inevitabilmente, verso un futuro "immateriale".

IL MESSAGGIO

La legislazione emergenziale per il contrasto dell'epidemia da COVID-19 ha, tra l'altro, spinto le amministrazioni pubbliche ad adottare in forma generalizzata il "lavoro agile". Trasformando un problema in un'opportunità, questo lavoro ipotizza di imprimere una spinta radicale verso una definitiva trasformazione digitale della P.A., immaginando una transizione verso una funzione pubblica "immateriale", chiamata ad operare con atti e comportamenti formalizzati in modalità esclusivamente digitale. La diffusione ulteriore di forme di "lavoro agile" al suo interno, poi, determinerebbe grandi benefici sia per i lavoratori, sia per i cittadini, sia per l'ambiente, i trasporti e le condizioni generali di vita. È un futuro possibile, quello ipotizzato, anche alla luce di esperienze già realizzate in via sperimentale, e l'immaterialità non è un rischio, ma una grande svolta verso un mondo più semplice, più veloce, più economico e, lo speriamo, più giusto.

Indice

1. Organizzare l'emergenza	4
2. Dal telelavoro al lavoro agile: utilità e prospettive	9
3. Verso la funzione pubblica immateriale	15
4. Evoluzione tecnologica e infrastrutturale	31
5. Organizzare il futuro	39

1. Organizzare l'emergenza

Lo stato di emergenza conseguente al rischio sanitario determinato dall'insorgenza dell'epidemia da COVID-19, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 con effetto fino al 31 Luglio 2020¹, e l'evoluzione della situazione di diffusione virale, ancora in atto mentre scriviamo, ha generato diverse iniziative emergenziali tese ad assicurare, in uno con la prioritaria sicurezza dei lavoratori, l'utilizzo immediato (*rectius*: frettoloso) di modalità operative innovative dell'attività delle amministrazioni pubbliche.

Chiaro elemento sintomatico di una evoluzione normativa la cui estrema rapidità, sebbene giustificata dal progressivo aggravamento della situazione di emergenza di atto a seguito della dilagante diffusione dell'epidemia e pur collegata ad un quadro normativo preesistente già definito nei suoi contorni essenziali, ha comportato – non per forza di cose – una condizione organizzativa delle strutture centrali e territoriali della P.A. connotata da un diffuso stato confusionale, è dato dal susseguirsi di disposizioni, sia di rango primario e secondario, di direttive e circolari che, più che definire un quadro operativo emergenziale chiaro e concretamente attuabile, ha ingenerato il consueto trasferimento decisionale “a cascata” sui livelli meno elevati (i dirigenti dei singoli uffici), con il difficile², duplice compito gravante su questi ultimi sia di fronteggiare interventi polemicamente di alcune organizzazioni Sindacali, improntati alla sterile invettiva più che alla leale cooperazione nella complessa gestione dell'emergenza³, sia di assicurare, per quanto obiettivamente possibile e consentito dalla situazione emergenziale in atto, la prosecuzione delle attività istituzionali secondo gli indirizzi di priorità coerenti con la gravità della situazione, con modalità del tutto innovative e, sebbene già delineate in linea teorica e sul piano normativo generale, finora mai concretamente realizzate, se non in maniera del tutto sporadica e sperimentale.⁴

¹) Cfr. Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 Gennaio 2020 pubblicata sulla G.U. della Repubblica Italiana n. 26 dell'1.2.2020.

²) Basti osservare che la necessità, improvvisa e inattesa, dell'utilizzo massivo del “lavoro agile” ha comportato uno sforzo tecnico enorme di adeguamento dei sistemi informatici, allo scopo di consentire l'accesso da remoto da parte della quasi totalità del personale alla propria postazione di lavoro e alla propria casella istituzionale di posta elettronica, nonché agli applicativi informatici gestionali.

³) Cfr. tra gli altri N. TURCO, *Pubblico Impiego, allora lo Smart Working funziona! Il virus ha toccato un nervo scoperto: la diffidenza della classe dirigente*, in <https://www.uilpa.it/notizie/4826-pubblico-impiego-allora-lo-smart-working-funziona-il-virus-ha-toccato-un-nervo-scoperto-la-diffidenza-della-classe-dirigente>.

⁴) Si aggiunga che la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 2/2020 del 12.3.2020 recante “*indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”, cui si farà cenno di seguito, nel richiedere alle amministrazioni di limitare la presenza del personale negli uffici ai soli casi in cui la presenza fisica sia indispensabile per lo svolgimento delle attività strettamente funzionali alla gestione dell'emergenza e/o indifferibili, adottando forme di rotazione dei dipendenti per garantire un contingente minimo di personale da porre a presidio di ciascun ufficio, sottolinea la necessità di assicurare “prioritariamente” la presenza del personale con qualifica dirigenziale in funzione del proprio ruolo di coordinamento, in ciò operando una evidente discriminazione nei confronti del personale con qualifica dirigenziale, che viene così a trovarsi esposto in maniera pressoché totale al rischio epidemico, in violazione della previsione generale di tutela ex art. 2087 Cod. Civile.

Dall'inizio dell'emergenza, l'uso del "lavoro agile" – *smart working* (ma in prosieguo preferiremo l'espressione italiana)⁵ nell'amministrazione pubblica è stato evocato, per la prima volta, dall'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 23 febbraio 2020⁶, il quale, in applicazione della possibilità stabilita dall'art. 1, c. 2, lett. o), del D.L. 23.2.2020 n. 6, in seguito convertito dalla Legge 5.3.2020 n. 13, ha stabilito che la modalità di lavoro agile disciplinata dagli artt.18/23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, è applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato, incluso quindi il lavoro pubblico, nell'ambito di aree considerate a rischio nelle situazioni di emergenza nazionale o locale nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni e anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti, semplificando la comunicazione ex art. 23 L. n. 81/2017, ora consentite in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

Il D.P.C.M. dell'1.3.2020⁷ ha stabilito, all'art. 4, c. 1, l'applicazione sull'intero territorio nazionale della modalità di lavoro agile disciplinata dagli artt. 18/23 della L. n. 81/2017, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti. Tali disposizioni sono state confermate:

- dall'art. 1, c. 1, lett. n), del D.P.C.M. del 4.3.2020⁸;
- dall'art. 2, c. 1, lett. r), del D.P.C.M. dell'8.3.2020⁹.

Tuttavia, la formulazione delle disposizioni innanzi richiamate facevano riferimento ad una facoltà dei datori di lavoro, e quindi delle amministrazioni pubbliche, a ricorrere a tale forma di svolgimento della prestazione lavorativa. Nel frattempo il comma 5

⁽⁵⁾ Il lavoro agile nell'amministrazione pubblica trova la propria disciplina normativa di rango primario nell'art. 14 della Legge 7 agosto 2015 n. 124 recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche il quale, allo scopo di promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, imponeva alle amministrazioni pubbliche di adottare misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti che lo avessero richiesto, di avvalersi di tali modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Successivamente, la Legge 22 maggio 2017 n. 81, recante – tra le altre – misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, dedica l'intero Capo II (artt. 18 – 24) alla disciplina organica del lavoro agile per quanto attiene ad ogni riflesso previdenziale, assicurativo e di tutela della sicurezza, precedendo espressamente (v. art. 18, c. 3) che “ *le disposizioni del presente capo si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti.*” Successivamente, il comma 486 dell'art. 1 della Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) ha modificato il richiamato art. 18 della L. 81/17, introducendo il comma 3-bis che fa obbligo ai “ *datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile*” ad attribuire priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità previsto dall'articolo 16 del T.U. delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al D. Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

⁽⁶⁾ In G.U. n. 45 del 23.2.2020, convertito con modifiche dalla Legge 5.3.2020 n. 13, in G.U. n. 61 del 9.3.2020.

⁽⁷⁾ In G.U. n. 52 dell'1.3.2020.

⁽⁸⁾ In G.U. n. 55 del 4.3.2020.

⁽⁹⁾ In G.U. n. 59 dell'8.3.2020.

dell'art. 18 del D.L. 2.3.2020 n. 9¹⁰, modificando l'art. 14 della Legge n. 124/2015, aveva superato il regime sperimentale dell'introduzione dell'istituto precedentemente definito, determinando l'introduzione "a regime" del lavoro agile nella P.A. .

Da una misura operante a regime, previa decisione discrezionale dell'amministrazione, alla declaratoria dell'obbligo di ricorrervi quale misura ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa il passo è stato brevissimo, potremmo dire pressoché immediato.

La svolta, infatti, è intervenuta con l'adozione del D.P.C.M. dell'11.3.2020¹¹ il quale, all'art. 1, c. 6, afferma per la prima volta la necessità per le amministrazioni pubbliche di assicurare lo svolgimento "in via ordinaria" delle prestazioni lavorative in modalità "lavoro agile" da parte del proprio personale dipendente, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi di cui agli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, individuando le attività indifferibili da rendere "in presenza".

Il principio, solo pochi giorni dopo, viene recepito e sancito sul piano normativo primario dall'art. 87, c. 1, del D. L. 17.3.2020 n. 18¹², laddove viene solennemente stabilito che fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019¹³, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con apposito D.P.C.M., il lavoro agile costituisce la modalità "ordinaria" di svolgimento della prestazione lavorativa nelle amministrazioni pubbliche che, di conseguenza:

- a) hanno l'obbligo di limitare la presenza nei luoghi di lavoro al solo personale chiamato ad assolvere alle attività ritenute indifferibili e che richiedano necessariamente la presenza fisica nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento alle attività correlate alla gestione dell'emergenza;
- b) possono prescindere dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli artt. 18/23 della L. n. 81/2017.

Le modifiche introdotte all'istituto del lavoro agile¹⁴ non sono, in realtà, di poco conto, considerato che:

- l'autorizzazione a svolgere la propria prestazione lavorativa in modalità "lavoro agile" non ha più natura negoziale, ma è contenuta in un atto unilaterale dell'amministrazione;
- non è più necessaria la presentazione di una richiesta da parte del lavoratore;
- l'istituto non ha più natura sperimentale, ma è divenuto un modello organizzativo "a regime" delle attività istituzionali;
- ove non sia possibile fornire al lavoratore gli strumenti di lavoro agile necessari (notebook, ecc.), la prestazione lavorativa può essere svolta anche con l'utilizzo di dispositivi e strumenti nella disponibilità del lavoratore, restando il datore di lavoro sollevato dalla responsabilità della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici utilizzati da quest'ultimo, prevista dall'art. 18, c. 2, della L. n. 81/2017.

Il Ministero per la Pubblica Amministrazione, in realtà, sia ancor prima della diffusione generalizzata del fenomeno epidemico, sia durante la sua evoluzione successiva, ha emanato direttive ed istruzioni di prassi orientate a favorire in maniera più ampia

⁽¹⁰⁾ In G.U. n. 53 del 2.3.2020, abrogato dall'art. 1, c. 2, della Legge 24.4.2020 n. 27 di conversione del D. L. n. 18/2020.

⁽¹¹⁾ In G.U. n. 64 dell'11.3.2020.

⁽¹²⁾ In G.U. n. 70 del 17.3.2020 (edizione straordinaria), convertito con modifiche dalla Legge 24.4.2020 n. 27 in Suppl. Ord. n. 16 alla G.U. n. 110 del 29.4.2020.

⁽¹³⁾ vale a dire fino al 31.7.2020, v. nota 1.

⁽¹⁴⁾ Confermate, nel prosieguo dell'emergenza, dall'art. 1, c. 1, lett. gg), del D.P.C.M. 26.4.2020, in G.U. n. 108 del 27.4.2020.

possibile il ricorso all'istituto del lavoro agile, mediante la definizione di istruzioni applicative impartite, finora, con:

- Direttiva n. 1/2020 del 25.2.2020 recante prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019 nelle pubbliche amministrazioni al di fuori delle aree di cui all'articolo 1 del decreto-legge n.6 del 2020;¹⁵
- Circolare n. 1/2020 del 4.3.2020 recante misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa;¹⁶
- Direttiva n. 2/2020 del 12.3.2020 recante indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;¹⁷
- Circolare n. 2/2020 dell'1.4.2020 esplicativa delle misure recate dal decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, recante "misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid 19";¹⁸

Di particolare rilievo, la Direttiva n. 2/2020 del 12.3.2020, emanata prima ancora dell'adozione del richiamato D.L. n. 18/2020, che ha fornito, per quanto concerne il lavoro agile, indicazioni operative adeguatamente dettagliate, unitamente ad utili indicazioni generali valide anche per il futuro, laddove è stato ritenuto necessario, a fronte della situazione emergenziale, un ripensamento da parte delle pubbliche amministrazioni sulle attività che possono essere oggetto di lavoro agile, con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse.

Sarebbe stato auspicabile, per altro verso, un invito più incisivo alle amministrazioni e, in particolare, alle strutture centrali di queste ultime, ad impartire direttive operative di maggiore dettaglio, soprattutto con riferimento sia alla natura e alla tipologia delle attività svolte da ciascuna strutture periferica, sia alla dimensione e al concreto ambito di operatività delle stesse, onde evitare – come purtroppo in molti casi è avvenuto – l'emanazione di indicazioni alquanto generiche e, spesso, meramente riproduttive degli indirizzi governativi generali.

Non può escludersi l'introduzione di ulteriori disposizioni normative o di ulteriori direttive e prassi applicative, sulla base dell'evoluzione che avrà la gestione dell'emergenza epidemiologica che, peraltro, è estremamente difficile immaginare nei suoi sviluppi; tuttavia, se lo scopo delle presenti riflessioni è quello di ipotizzare scenari del prossimo futuro che colgano l'opportunità di utilizzare l'esperienza di questi mesi di emergenza per definire strumenti innovativi per l'evoluzione della funzione e dei servizi dell'amministrazione pubblica del futuro, alcune riflessioni e proposte per i prossimi mesi si impongono.¹⁹

⁽¹⁵⁾ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/26-02-2020/direttiva-n1-del-2020> .

⁽¹⁶⁾ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/04-03-2020/circolare-n1-del-2020> .

⁽¹⁷⁾ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/12-03-2020/direttiva-n2-del-2020> .

⁽¹⁸⁾ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-04-2020/circolare-n-2-del-1-aprile-2020> .

⁽¹⁹⁾ Di rilievo l'iniziativa "Toolkit meglio per tutti" avviata dai Dipartimenti della Funzione Pubblica e delle pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tendente a fornire ai "lavoratori agili" e alle amministrazioni pubbliche di appartenenza una sorta di "cassetta degli attrezzi" e degli strumenti operativi necessari ad implementare il lavoro agile nelle PP.AA.

<http://www.amministrazioneagile.it/toolkit-meglio-per-tutti/>

Una su tutte, magari da realizzare mediante una modifica normativa da introdurre in sede di esame parlamentare dei provvedimenti legislativi d'urgenza successivamente adottati,²⁰ sarebbe l'ulteriore "salto evolutivo" del lavoro agile, che dovrebbe essere qualificato come modalità "esclusiva" di svolgimento della prestazione lavorativa in ogni amministrazione pubblica, ad eccezione delle amministrazioni che, in relazione alla natura, alla peculiarità e alle caratteristiche concrete delle funzioni istituzionali e dei servizi erogati, non possono, sul piano obiettivo, svolgere la propria attività da remoto.

Come esposto in precedenza, gli ultimi sviluppi normativi (art. 1, c. 6, D.P.C.M. 11.3.2020 e art. 87, c. 1, D.L. n. 18/2020) hanno definito il lavoro agile quale modalità "ordinaria" di svolgimento della prestazione lavorativa per la P.A., fatte salve le attività ritenute indifferibili o, comunque, correlate all'emergenza in atto. È di tutta evidenza, anche alla luce delle esperienze concrete delle ultime settimane, come tale scelta legislativa abbia, in qualche modo "ingessato" l'introduzione del lavoro agile, ponendo una limitazione di ordine generale a tutte le amministrazioni.

In altri e più chiari termini, se l'indicazione del legislatore è stata quella di rendere "ordinario" il lavoro agile per tutte le amministrazioni pubbliche, nessuna esclusa, ponendo a carico di ciascuna di esse l'individuazione di attività da svolgere necessariamente con la presenza dei lavoratori in sede in quanto indifferibili o collegate alla situazione emergenziale, ciò ha determinato una situazione di "sostanziale uguaglianza formale" (si vorrà perdonare l'ossimoro!) tra amministrazioni, laddove ciascuna di esse si è premurata di individuare, nell'ambito delle proprie attività, sia di amministrazione diretta che di supporto, un nucleo di funzioni e compiti presidiati, a rotazione, da un nucleo più o meno ristretto di lavoratori presenti sul posto di lavoro.²¹

In tal modo qualunque ufficio, centrale o periferico, di qualsiasi amministrazione pubblica, prescindendo dalla specifica *mission* istituzionale, ha dovuto necessariamente individuare un nucleo di attività indifferibili²² il cui assolvimento richiede necessariamente la presenza dei lavoratori sul posto di lavoro.

Una soluzione diversa, invece, sarebbe stata e, per le considerazioni che precedono, è ancora possibile.

Partendo dalla limitazione della fase attuale all'intero periodo emergenziale, vale a dire fino al 31 Luglio 2020, avrebbe avuto riflessi e conseguenze molto diversi la previsione normativa secondo cui il lavoro agile costituisce la modalità "esclusiva" dello svolgimento della prestazione lavorativa nella P.A., ad eccezione di quelle amministrazioni che, per le caratteristiche, le peculiarità e le finalità istituzionali delle proprie funzioni, necessitano della presenza dei propri dipendenti nei luoghi di lavoro.

⁽²⁰⁾ Si intende far riferimento al D.L. 25 marzo 2020, n.19 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, pubblicato sulla G.U. n. 79 del 25.3.2020, e al D.L. 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali, pubblicato sulla G.U. n. 94 dell'8.4.2020.

⁽²¹⁾ Oltre, naturalmente, ai dirigenti. V. nota 4.

⁽²²⁾ Anche la nozione di attività "indifferibile" impone una riflessione. Tralasciando l'idea che possano configurarsi attività della P.A. "differibili" (fino a quando e con quali riflessi sulla platea di interessi pubblici e/o privati coinvolti?), una individuazione accurata e ponderata di tali attività avrebbe necessariamente richiesto un'analisi dei processi e delle funzioni espletate da porre in essere con scrupolosa precisione, effettuata anche con il coinvolgimento dei c.d. *stakeholders*. La scelta operata, invece, è stata effettuata in poche ore, con decisioni frettolose e, di conseguenza, prive di una adeguata valutazione delle implicazioni operative e delle ricadute gestionali.

Ancora più efficace sarebbe una elencazione, accurata ed esaustiva/tassativa, della tipologia delle amministrazioni chiamate ad assolvere ai propri compiti istituzionali con le modalità ordinarie proprie, mentre ogni altra sarebbe stata obbligata ad operare in via esclusiva con lo strumento del lavoro agile.²³

Per esclusione, le attività delle restanti amministrazioni dovrebbero svolgersi esclusivamente in modalità “lavoro agile”, con la ulteriore conseguenza che l’eventuale presenza di attività che, in concreto, non siano esercitabili con tali modalità operative segnerebbe automaticamente il loro carattere di “differibilità”.²⁴

Dalla disamina che precede emerge una spinta decisa posta in essere dal legislatore, sia pure necessitata dalla grave situazione di emergenza epidemiologica in atto, verso l’introduzione di nuove ed innovative forme di esercizio della funzione pubblica.

Tuttavia, la presenza di tali innovazioni, dall’innegabile rilievo e pur in presenza di una platea di difficoltà organizzative e gestionali conseguenti alla fretta emergenziale che ne ha connotato la disciplina normativa e la prassi applicativa, dovrà necessariamente orientare le scelte del futuro prossimo, cogliendo l’enorme opportunità derivante dall’emergenza e dalla connessa possibilità di sperimentare sul campo forme e strumenti che, una volta superata la fase emergenziale, potranno rappresentare quella svolta nell’esercizio delle pubbliche funzioni da lungo tempo richiesta dal Paese, dall’Europa e dai rapidi mutamenti degli scenari socio-economici globali.

2. Dal telelavoro al lavoro agile: utilità e prospettive

Diversamente da quanto comunemente ritenuto, la possibilità di svolgere da remoto la propria attività lavorativa ha formato oggetto di riflessioni studi e progetti da molto tempo.

La nozione di lavoro a distanza ebbe origine e formò oggetto dei primi studi, all’inizio degli anni ‘70 del XX secolo, negli U.S.A., nonché in alcuni paesi scandinavi dell’Europa, e anche allora l’evocazione di nuove forme di lavoro venne sollecitata da un’emergenza globale che ebbe i tratti di uno *shock* simmetrico mondiale: la crisi petrolifera degli anni 1973 e seguenti.

L’improvvisa, diffusa scarsità di risorse energetiche spinse a ricercare forme di gestione dei sistemi sociali ed economici caratterizzate da un minore impatto in termini di consumi energetici.

In quegli anni, il primo ad enucleare una nozione di lavoro a distanza fu lo studioso statunitense Jack M. Nilles, esperto di sistemi di trasporto che, a capo di un programma

(²³) Ad es. le Forze armate e di Polizia, gli Enti e Amministrazioni di soccorso pubblico (V.V.F., Croce Rossa, ecc.), gli Enti e Amministrazioni operanti nell’ambito del servizio sanitario nazionale o comunque coinvolte nelle attività di gestione dell’emergenza epidemiologica, gli Organi dell’Amministrazione Giudiziaria Civile, Penale e Amministrativa, in reazione alle attività urgenti e indifferibili qualificate come tali dalla legge, l’Avvocatura dello Stato, il servizio doganale di confine aereo, marittimo e terrestre, le funzioni di stato civile e di polizia mortuaria dei Comuni, gli Organismi statali, regionali e degli enti locali operanti nell’ambito della funzione di protezione Civile, gli Enti e Amministrazioni operanti nei servizi pubblici relativi ai trasporti, alle infrastrutture e alle reti di telecomunicazione e di approvvigionamento idrico e di energia.

(²⁴) V. ad. es. le attività di verifica fiscale con accesso in azienda, attività peraltro sospese a tutela della sicurezza dei funzionari incaricati, dai provvedimenti emergenziali di sostegno al sistema produttivo.

ricerca interdisciplinare commissionata dall'Università della South California, studiò il potenziale impatto della sostituzione delle telecomunicazioni e della tecnologia informatica, all'epoca allo stato poco più che embrionale, all'impiego massiccio del trasporto urbano. Lo studio²⁵ realizzato evidenziò i vantaggi dell'uso di tali tecnologie per alleviare i massicci carichi di pendolarismo di picco giornalieri gravanti sulla maggior parte delle principali città americane, consentendo ai lavoratori del settore dell'industria "dell'informazione" di svolgere la propria attività in "centri di lavoro" sparsi in ogni città, vicino alle loro case, piuttosto che spostarsi per lunghe distanze, formulando la conclusione che la tecnologia informatica e delle comunicazioni all'epoca disponibile, in termini di hardware e servizi "pronti all'uso", era in grado di offrire una opportunità per limitare fortemente il fenomeno del pendolarismo e i collegati riflessi negativi in termini di congestione del traffico veicolare, di riduzione dei consumi energetici e dell'inquinamento.

Fu allora che venne coniato il termine "*telecommuting*", una prima definizione dell'idea innovativa di lavoro a distanza.²⁶

La notevole diffusione di studi ed esperienze sul tema, indusse anche in Italia una crescente attenzione nei confronti dello strumento innovativo di svolgimento della prestazione lavorativa, soprattutto da parte degli studiosi di organizzazione aziendale, essendo questi ultimi da sempre molto interessati ai cambiamenti organizzativi derivanti dall'introduzione di nuove tecnologie.²⁷

Tuttavia, la concreta possibilità di sperimentare forme di "telelavoro" rimaneva confinata nei limiti del livello di diffusione delle tecnologie informatiche, dei sistemi di automazione e, prima ancora, delle reti di telecomunicazione, laddove la nozione di "telelavoratore" era limitata al prestatore di opera impiegato, sostanzialmente, in attività di *data entry* o, comunque, condizionate dalla disponibilità di collegamenti da remoto.

Nonostante la proverbiale, generale refrattarietà alle innovazioni portatrici di cambiamento, anche l'amministrazione pubblica si mostrò interessata a ricercare modelli di esercizio del pubblico potere che, mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie, esprimessero una maggiore capacità di rispondere alla crescente richiesta di efficacia ed efficienza proveniente dai cittadini.

Si iniziò a parlare di "teleamministrazione", come venne definito il progetto sperimentale di ricerca realizzato alla fine del 1991 dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica Remo Gaspari, in collaborazione con l'Università degli Studi di Cagliari.

I risultati del progetto nazionale e del sottoprogetto sperimentale presso l'amministrazione dell'Ateneo cagliaritano, pubblicati nel 1992²⁸, furono di particolare interesse e la loro lettura, ancora oggi a quasi 30 anni di distanza, induce alcune riflessioni sui percorsi "anticipati" (e non di poco) dell'elaborazione scientifica rispetto alla realizzazione concreta dei progetti immaginati, che in quegli anni subì un brusco

⁽²⁵⁾ Cfr. J. M. NILLES, F. R. CARLSON, P. GRAY and G. HANNEMANN, *Telecommuting - An Alternative to Urban Transportation Congestion*, in IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics, vol. SMC-6, no. 2, pp. 77-84, Feb. 1976.

⁽²⁶⁾ Cfr. J. M. NILLES, *Traffic reduction by telecommuting: A status review and selected bibliography*, in Transportation Research Part A: General, Volume 22, Issue 4, July 1988, pp. 301-317.

⁽²⁷⁾ Tra i più citati cfr. F. POLLOCK, *Automazione e organizzazione*, in G. AIROLDI, R. C. D. NACAMULLI (a cura di), *Teoria organizzativa d'impresa*, Milano, 1979, pp. 320-326.

⁽²⁸⁾ Cfr. G. DUNI (a cura di). *Dall'informatica alla teleamministrazione*, Roma, 1992.

arresto in conseguenza della crisi generale del sistema finanziario pubblico degli anni '90²⁹, con conseguente indisponibilità delle risorse occorrenti per la loro realizzazione.

Lo scopo del progetto di ricerca, tuttavia, non riguardava, se non in maniera del tutto incidentale, la prospettiva dell'introduzione del telelavoro nella P.A., con connessa disciplina normativa, ma era piuttosto orientato a coniugare l'utilizzo degli strumenti tecnologici, da poco resi disponibili sul mercato, con le modalità di esercizio della funzione pubblica, ancora legati a schemi operativi, per così dire... "cartacei", al fine di individuare modelli operativi capaci, soprattutto, di velocizzare l'attività amministrativa, rendendola più efficace ed efficiente.³⁰

Si guardava, in altri termini, alla funzionalità e alla celerità dell'esercizio della funzione pubblica, più che ai lavoratori del settore pubblico e alle modalità di svolgimento della propria prestazione lavorativa, ancora da rendere in ufficio.

Per giungere ad una disciplina normativa del telelavoro nella P.A. si dovrà attendere la fine degli anni '90, con l'art. 4 della Legge 16.6.1998 n. 191 (c.d. "Bassanini-ter"), con il quale, per la prima volta, viene affermata dal legislatore la possibilità di avvalersi di forme di "lavoro a distanza", al fine dichiarato di "razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane", in aderenza alle linee generali del *corpus* di norme di semplificazione e razionalizzazione dell'amministrazione pubblica varate in quegli anni ad iniziativa dell'allora Ministro per la Funzione Pubblica Franco Bassanini.

Il regolamento attuativo, emanato di lì a poco con il D.P.R. 8.3.1999 n. 70, definiva in maniera compiuta una disciplina organica dell'istituto, inclusi i profili concernenti la sicurezza sul lavoro, demandando alla contrattazione collettiva ulteriori modalità applicative, con particolare riferimento al trattamento economico e alla regolazione normativa di questa nuova forma di svolgimento della prestazione lavorativa, definita espressamente come "la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all' art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce".³¹

Si può dire che, in questo caso, la disciplina normativa del telelavoro nella P.A. giunge in netto anticipo rispetto al settore privato³², considerato che l'Accordo-quadro europeo

(²⁹) Il riferimento è al c.d. "mercoledì nero" del 16 settembre 1992, quando la lira italiana e la sterlina inglese furono costrette ad uscire dallo SME, in conseguenza di una fortissima attività speculativa sui mercati finanziari internazionali.

(³⁰) Di particolare interesse, nella prefazione del prof. G. GUARINO, l'enunciazione sintetica del modo di lavorare negli uffici pubblici: "*ci si dedica con cura alla redazione dell'atto; il testo viene scritto a mano o dattiloscritto; tutti i passaggi successivi, interni alla stessa amministrazione o che implicano l'intervento di altre amministrazioni, comportano un trasferimento del documento cartaceo da un ufficio all'altro, che avviene a mano o con i normali mezzi postali. Per uscire da un'amministrazione e per avere ingresso nell'altra il documento deve seguire la trafila della protocollazione e della consegna all'ufficio postale interno, che si ripete in sequenza inversa nell'ufficio di destinazione. Queste regole fanno sì che dei tempi lunghi, che sono normalmente richiesti dalle procedure amministrative, la maggior parte siano tempi morti, tempi cioè che non hanno alcuna connessione diretta con il merito della scelta che deve essere compiuta.*"

(³¹) V. art. 2, c. 1, lett. b), D.P.R. n. 70/1999 cit.

(³²) Ciò, tuttavia, non ha impedito a molte aziende del settore privato di realizzare concretamente specifici progetti di telelavoro, a differenza del settore pubblico che, pur dotato di adeguati strumenti di regolazione, ha tardato molto a darvi concreta attuazione.

sul telelavoro venne stipulato a Bruxelles solo il 16 luglio 2002 tra CES, UNICE/UEAPME e CEEP, per essere recepito in Italia, due anni dopo, con l'Accordo interconfederale sottoscritto in 9 giugno 2004.³³

Il 23 marzo 2000 viene sottoscritto dall'ARAN – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e dalle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative l'Accordo quadro sul telelavoro nella P.A. che afferma, al fine di dissolvere dubbi ed incertezze che pure erano affiorate nel dibattito dottrinale, che l'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la natura giuridica del rapporto di lavoro in atto, confermando il telelavoro si atteggia soltanto quale diversa modalità di prestazione del lavoro, non configurando perciò una nuova categoria giuridica.

Giova sottolineare, tuttavia, che l'Accordo quadro innanzi richiamato, e le specifiche clausole negoziali contenute all'interno dei contratti collettivi nazionali di lavoro successivamente sottoscritti per i singoli comparti di contrattazione della P.A., recano una previsione importante, si ritiene, per i riflessi che ha avuto negli anni successivi nei quali si è registrata una diffusione estremamente limitata dell'istituto nell'ambito del settore pubblico.³⁴

In particolare l'art. 5, c. 2, del richiamato Accordo quadro del 2000 prevede che le spese per l'installazione e la manutenzione della postazione di telelavoro sono a totale carico dell'amministrazione, come pure le spese relative al mantenimento dei livelli di sicurezza.

Tale previsione, in rapporto con le crescenti ristrettezze dei bilanci pubblici e delle endemiche esigenze di contenimento delle spese di funzionamento, hanno notevolmente limitato la portata dell'innovazione organizzativa, pure apprezzabilmente prefigurata e regolamentata negli anni precedenti.

Fino ad anni recenti, infatti, il telelavoro è rimasta una opportunità per migliorare il benessere organizzativo del settore pubblico, e con esso la produttività e l'efficienza del lavoro, poco più che teorica.

Nel 2015 infatti, anno in cui giunge la nuova disciplina del lavoro agile ad opera della Legge n. 124/2015, la percentuale di telelavoratori rispetto al totale dei dipendenti pubblici resta comunque molto bassa, appena lo 0,1% dell'organico complessivo. In altri termini, su circa 3.250.000 dipendenti del settore pubblico³⁵ si è registrata la presenza di poco più di 3.400 telelavoratori (poco più dello 0,1%).³⁶

Con l'introduzione, nel 2015, della disciplina normativa del lavoro agile nella P.A. con l'obbligo iniziale di promuoverne l'utilizzo per almeno il 10 % del personale dipendente, avrebbe dovuto registrarsi una svolta decisa, anche a causa delle differenze strutturali tra i due istituti (telelavoro e lavoro agile).

⁽³³⁾ V. Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 stipulato tra le organizzazioni nazionali di rappresentanza delle imprese (Confindustria, Confartigianato, Confesercenti, Cna, Confapi, Confservizi, Abi, Agci, Ania, Apl, Casartigiani, Cia, Clai, Coldiretti, Confagricoltura, Confcooperative, Confcommercio, Confinterim, Legacoop, Uci) e le associazioni sindacali più rappresentative (Cgil, Cisl, Uil).

⁽³⁴⁾ Cfr. M. FREDIANI, *Dal mercato della forza lavoro al mercato dell'informazione*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 1998, 10, 825.

⁽³⁵⁾ Fonte: conto annuale del personale della Ragioneria Generale dello Stato.

⁽³⁶⁾ Cfr. M. PENNA, *Modalità flessibili di lavoro nel pubblico impiego: diffusione e caratteristiche*, ENEA, 2018, pp. 10-11.

In estrema sintesi, per quanto di nostro interesse in questa sede, lo schema che segue potrà definire, a grandi linee, le differenze generali³⁷ tra i due istituti :

TELELAVORO: è una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa da remoto mediante una postazione fissa, di norma ubicata presso il domicilio del lavoratore, connessa in via telematica alle strutture di riferimento aziendali del datore di lavoro. I contenuti della prestazione sono essenzialmente riconducibili alle attività esercitabili con l'ausilio di tecnologie informatiche e telematiche. Di regola, il datore di lavoro è responsabile della fornitura, dell'installazione e della manutenzione degli strumenti necessari alla prestazione.

LAVORO AGILE: accentuando la contrapposizione tra la dislocazione fisica del lavoratore e la struttura aziendale, rappresenta l'evoluzione giuridico-sociale dell'istituto del telelavoro. Grazie alla diffusione e allo sviluppo delle nuove tecnologie, consente al lavoratore di gestire in piena autonomia, ferma restando la necessità (originaria) di un accordo tra le parti, il luogo e i tempi di svolgimento della prestazione lavorativa. Esso non si limita a consentire lo svolgimento della prestazione lavorativa da remoto, ma consente al dipendente di scegliere in piena autonomia dove e quando lavorare, fermi restando i limiti massimi dell'orario di lavoro giornaliero con riconoscimento, ad opera maggiormente della contrattazione collettiva, del c.d. "diritto alla disconnessione", vale a dire il diritto – una volta trascorso l'orario di lavoro quotidiano ed eventuali periodi di reperibilità specificamente convenuti – di "disconnettersi" dai collegamenti telematici mediante i quali avviene la comunicazione bidirezionale tra lavoratore e datore di lavoro.³⁸

Dai pochi dati disponibili e da una rapida disamina delle iniziative realizzate, emerge che il lavoro agile ha incontrato un successo notevole nell'esperienza amministrativa recente, un successo che, per così dire, si contrappone decisamente alla "freddezza" con cui venne accolto, a suo tempo, il telelavoro.

Da una recente indagine del Politecnico di Milano è emerso, con riferimento alla fine del 2017, un grado di percezione dei contenuti innovativi dell'istituto da parte delle amministrazioni pubbliche molto elevato, laddove – su un campione di 279 amministrazioni – solo nel 12% dei casi si è registrata una assenza di interesse al ricorso all'istituto, mentre solo nel 3% dei casi è stata registrata una non conoscenza del fenomeno.³⁹

Prima ancora dell'emergenza epidemiologica in atto, infatti, numerose sono state le iniziative sperimentali assunte da diverse amministrazioni tese alla introduzione del lavoro agile.

Secondo una ricerca del 2019, tra le Pubbliche Amministrazioni si registra la crescita più significativa della diffusione dell'istituto. In un anno, infatti, nel settore pubblico sono raddoppiati i progetti strutturati di *smart working*, passando dall'8% al 16%, il 7% delle PP.AA. ha attivato iniziative informali (l'1% nel 2018). Le più avanzate sono le

⁽³⁷⁾ Cfr., tra gli altri, C. TIMELLINI, *In che modo oggi il lavoro è smart ? Sulla definizione di lavoro agile*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2018, 3, 229.

⁽³⁸⁾ Cfr. sul punto, tra gli altri, E. DAGNINO e I. MOSCARITOLO, *Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?*, in *Bollettino Adapt*, 2016, 30.

⁽³⁹⁾ Cfr. F. CRESPI, *Lo smart working in Italia*, Politecnico di Milano, 2017, 15.

amministrazioni di grandi dimensioni, che nel 42% dei casi hanno già avviato iniziative strutturate e nel 7% dei casi hanno attivato iniziative informali.^{40 41}

Alle soglie dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, il lavoro agile nella P.A. registra, dunque, un livello di consenso e di apprezzamento piuttosto elevato, anche alla luce delle finalità e dei riflessi positivi "di sistema".

Le finalità dell'istituto sono legate alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e al benessere organizzativo dei lavoratori ma esse, rispetto a ricadute ancora maggiori sull'intero sistema sociale ed economico, assumono un ruolo sussidiario.

Ripensando alle origini degli studi sul telelavoro, infatti, è opportuno ricordarne le finalità originarie, legate alla riduzione del traffico veicolare, dell'inquinamento e, prima ancora, al risparmio energetico.

Pur essendo ormai consegnati alla storia gli anni dello *shock* petrolifero del 1973, è del tutto evidente che il dibattito sulla necessità di contenere l'inquinamento atmosferico del pianeta, di limitare il numero di veicoli circolanti e di decongestionare i livelli di traffico (soprattutto) nelle aree metropolitane e di contenere il fenomeno del "pendolarismo" dei lavoratori, con ingenti spostamenti quotidiani di persone è ancora quanto mai attuale.

Schematicamente e ad ausilio della presente riflessione, una capillare diffusione del lavoro agile, sia nel settore privato che nell'amministrazione pubblica, sarebbe fonte di benefici rilevanti sul piano:

- a) della riduzione del traffico veicolare e della connessa riduzione dei livelli di inquinamento da polveri sottili, soprattutto nelle grandi aree urbane;
- b) del decongestionamento dei servizi di trasporto pubblico, con il conseguimento di standard più elevati sia dei tempi di percorrenza, sia del *comfort*, con ulteriori ricadute positive in termini di maggiore propensione ad utilizzare i servizi del trasporto pubblico e correlati, minori intensità di utilizzo del mezzo privato;⁴²
- c) della riduzione generalizzata della spesa *pro capite* per consumi energetici, con riferimento al contenimento dei consumi di carburanti per autotrazione;
- d) dell'accresciuta velocità di circolazione delle merci su gomma, in conseguenza della riduzione del traffico circolante;
- e) del generale incremento di produttività del sistema economico, in conseguenza dell'ampia diffusione della possibilità di conciliare i tempi di vita e di lavoro;
- f) della riduzione non trascurabile della spesa sanitaria pubblica, in conseguenza del miglioramento generale del benessere organizzativo nei luoghi di lavoro;
- g) della razionalizzazione e riduzione della spesa per la logistica, sia per la P.A. che per le aziende dei diversi settori produttivi, in conseguenza di una diversa concezione della suddivisione degli spazi lavorativi nei luoghi di lavoro;

⁽⁴⁰⁾ Cfr. POLITECNICO di MILANO, *Smart Working davvero: la flessibilità non basta*, Milano, 2019, p. 8.

⁽⁴¹⁾ Con la diffusione dell'epidemia e l'adozione delle misure di contenimento, la media dei lavoratori pubblici collocati in "lavoro agile" sale al 73,2 % (dati Ministero per la Pubblica Amministrazione al 3 aprile 2020).

http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW_COVID/Monitoraggio/regioni_sw_3aprile.pdf

⁽⁴²⁾ "Le tensioni generate dal muoversi in un ambiente congestionato o percepito come insicuro, i ritardi, lo scarso comfort del viaggio, la frenesia degli spostamenti e l'esposizione ad inquinamento acustico e atmosferico, sono tutti elementi in grado di minare il benessere psico-fisico delle persone". Cfr. O. AZZIMONTI, S. CAIELLO, L. DACONTO e M. COLLEONI, *Il benessere della mobilità*, in Welfare e Ergonomia, 2019, 2.

h) della riduzione dei livelli di assenza dal lavoro.

Ciascuno degli aspetti innanzi richiamati, nonché altri di minore rilievo, necessiterebbe di una disamina approfondita e, tuttavia, non sfugge l'estrema importanza, in un momento delicato e drammatico come quello attuale, di non disperdere questa ed altre occasioni per migliorare il futuro del pianeta, per dare speranza a quello che è stato autorevolmente definito “un mondo malato”.⁴³

Al termine della pandemia in atto, perciò, si ritiene indispensabile cogliere l'opportunità dell'introduzione del lavoro agile “di massa” nella P.A. per immaginare un nuovo modo di concepire, progettare, organizzare e realizzare la funzione pubblica prossima ventura.

3. Verso la funzione pubblica immateriale

Le riforme degli ultimi decenni, a partire dal 1993, hanno sempre avuto quale obiettivo il “lavoro” pubblico. Le ragioni sono molteplici e non è il caso, qui, di esporle, sia pure in forma sintetica.

Basti dire che il “bersaglio grosso” degli interventi riformatori è stato sempre rappresentato dalla figura del lavoratore pubblico, che ha assunto tratti nel tempo diversificati (dal bevitore seriale di cappuccini, al fannullone, al furbetto del cartellino, al privilegiato percettore di rendite di posizione, allo scaltro e interessato agevolatore di fenomeni corruttivi) sempre, purtroppo e ingiustamente, connotati da una visione deleteria, pregiudiziale e dissacratoria.

Il risultato è stato che, nonostante la mole massiva, disarticolata, caotica e confusionaria di interventi normativi, i livelli di efficacia e di efficienza dei servizi pubblici erogati dalla P.A. sono ancora, almeno a livello di percezione da parte dei cittadini-utenti, non in linea con gli standard comuni ai Paesi più evoluti.

A giudizio di chi scrive, soprattutto nel particolare momento contingente che stiamo vivendo, occorre cambiare obiettivo, spostare il “mirino” dell'azione riformatrice dal lavoro alla “funzione” pubblica, un concetto più ampio che include, in un approccio sistemico, anche (ma non solo) il lavoro pubblico quale strumento dell'esercizio dei pubblici poteri.

In altri termini, ciò che occorre ripensare – prima ancora di riformare – è l'attività complessiva della P.A. nel suo concreto, quotidiano svolgersi avendo come fine la propria specifica *mission* istituzionale.

Se questo è l'approccio giusto al futuro prossimo venturo, e chi scrive ritiene che lo sia, occorre partire dal lavoro agile per strutturare, organizzare, modificare, migliorare e implementare forme diverse di esercizio della funzione pubblica, orientate all'utilizzo efficace delle nuove tecnologie e del nuovo modo di concepire lo svolgimento della prestazione lavorativa finalizzata, naturalmente, all'erogazione di un servizio pubblico sempre più efficace ed apprezzato dai cittadini in quanto rispondente con tempestività, legittimità e correttezza ai nuovi bisogni del Paese.

⁽⁴³⁾ Cfr. FRANCESCO, “*Non ci siamo ridestati di fronte a guerre e ingiustizie planetarie, non abbiamo ascoltato il grido dei poveri, e del nostro pianeta gravemente malato. Abbiamo proseguito imperterriti, pensando di rimanere sempre sani in un mondo malato.*”, Momento straordinario di preghiera in tempo di epidemia, sagrato della Basilica di San Pietro, Roma, 27 marzo 2020.

Se, dunque, questi sono i presupposti, occorre ripensare, in primo luogo, la nozione di “agire amministrativo”, intesa quale sequenza di azioni, comportamenti e manifestazioni di volontà, riconducibili ed ascrivibili al pubblico potere.

In generale, l’azione amministrativa odierna è tutt’ora regolata dai principi e dettami della Legge 7 agosto 1990 n. 241 recante norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi.

La legge n. 241/90 richiamata, possiamo affermarlo ad un trentennio dalla sua entrata in vigore, è strutturata, e come tale venne immaginata dal legislatore del tempo, avendo presente un’amministrazione pubblica ancora operante con strumenti “cartacei”, in attuazione della “modalità” efficacemente descritta a suo tempo dal prof. GUARINO.⁴⁴

In realtà le richiamata L. n. 241/90 potremmo affermare che “nacque già vecchia”, in primo luogo perché, a differenza delle esperienze di altri paesi europei, non rappresentò una legge generale sul procedimento amministrativo, ma si pose l’obiettivo di colmare molte lacune e criticità nel rapporto assai problematico tra amministrazione e cittadino, con particolare riferimento ai tempi certi di conclusione del procedimento, all’individuazione chiara del responsabile e alla disciplina del diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi, in presenza dei relativi presupposti.⁴⁵

La norma è stata, infatti, autorevolmente definita una sorta di “statuto del cittadino”, piuttosto che un codice dell’azione amministrativa.⁴⁶

Purtroppo le numerose modifiche apportate alla L. n. 241/90 in un trentennio non ne hanno intaccato la struttura di norma di riferimento di un agire pubblico strutturato per fasi rigidamente predeterminate, per attività “endoprocedimentali” obbligatorie, per tutta una serie di comunicazioni preventive, interlocutorie e finali, molto spesso introdotte dal legislatore⁴⁷ sulla spinta di una giurisprudenza, molto spesso, corriva di comportamenti a volte pretestuosi, acrimoniosi e causidici dei cittadini.

⁽⁴⁴⁾ V. *supra* nota 30.

⁽⁴⁵⁾ Nell’ambito della sconfinata dottrina sulla L. n. 241/90 cfr., tra i numerosi altri, A. SANDULLI, *Verso la codificazione della disciplina dell’azione amministrativa ?* in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2006 pp. 86 e ss., ove è riportata, tra le altre, l’opinione negativa di M. S. GIANNINI, il quale riteneva che una legge generale sul procedimento amministrativo non fosse necessaria e, anzi, rischiasse di cristallizzare un fenomeno che richiedeva flessibilità e capacità di evoluzione fuori dalle maglie strette di una specifica disciplina normativa.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei pubblici poteri*, in www.giustizia-amministrativa.it, 13 gennaio 2011.

⁽⁴⁷⁾ Emblematica, sul punto, la previsione di cui all’art. 18-bis della L. n. 241/90, introdotto dall’art. 3, c. 1, lett. a), del D. Lgs. 30.6.2016 n. 126, la quale testualmente recita: “*Dell’avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l’avvenuta presentazione dell’istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l’amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento dell’istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all’articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell’articolo 7. La data di protocollazione dell’istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente*”. Tralasciandone la minuziosa e “bizantina” formulazione (tutt’altro che orientata al principio della “semplificazione” !), è del tutto evidente che la norma risponde ad un’esigenza marginale dell’utente, quella di ottenere una certificazione formale e solenne della data di avvenuta presentazione di un’istanza alla P.A., anche alla luce di orientamento giurisprudenziali sul punto non sempre univoci (data di apposizione di un timbro datario ? Data di protocollazione? Timbro postale di spedizione ?). Non si tiene in alcun conto, tuttavia, l’impatto organizzativo della previsione normativa sulla P.A., afflitta da un’endemica carenza di personale e che non può di certo potenziare le strutture cui è demandata la ricezione delle istanze e la protocollazione per il rilascio di una ricevuta “a vista”, se non a discapito delle

Vero è che un enorme “balzo in avanti” avrebbe potuto essere rappresentato dalla prefigurazione di un “amministrazione digitale”, già vaticinata in un passato lontano⁴⁸ e costantemente evocata dalla dottrina più attenta alle problematiche dell’innovazione e della semplificazione del rapporto tra il potere pubblico e i cittadini, piuttosto che ai formalismi procedurali tesi a risolvere in radice annosi e ondivaghi “filoni” di controversie giurisprudenziali, ad opera del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD), emanato con il D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82.

In verità, il CAD ha apportato un contributo più che significativo nella spinta all’innovazione della P.A., offrendo lo “strumentario” operativo, dotato di pieno ed ampio riconoscimento giuridico”, all’azione amministrativa “digitalizzata”.

Se oggi il cittadino può, ad es., inviare un’istanza alla P.A. utilizzando la posta elettronica certificata, ottenendo l’invio del provvedimento richiesto con lo stesso mezzo, se ora la P.A. dispone delle regole tecniche per la predisposizione e la firma digitale di atti e provvedimenti amministrativi e delle regole tecniche per l’archiviazione digitale degli atti, ciò è dovuto alla svolta rappresentata dalla codificazione ad opera del richiamato D. Lgs. n. 82/2005.

Tuttavia, tale indiscussa spinta innovativa non ha trovato riscontro nei necessari adattamenti organizzativi, sia procedurali, sia logistico-organizzativi, sia – più in generale – “di sistema”, tant’è che, nonostante i numerosi interventi di modifica ed integrazione successiva del CAD, vi è stato un momento in cui la P.A. ha dovuto addirittura fronteggiare una vera e propria “emergenza gestionale”.

È accaduto il 12 agosto 2016 quando, in piena estate, avrebbe dovuto verificarsi il definitivo *switch off* dell’amministrazione pubblica “cartacea”, per effetto della scadenza del termine stabilito dall’art. 17, c. 2, del D.P.C.M. 13.11.2014⁴⁹ entro il quale le amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto adeguare i propri sistemi di gestione informatica di atti e documenti allo scopo di abbandonarne definitivamente la formazione “cartacea”. Le amministrazioni, evidentemente impreparate sul piano organizzativo e gestionale ma, soprattutto, sul piano delle procedure operative, furono attraversate da un’ondata di panico che condusse alla sospensione dell’obbligo ex art. 17 D.P.C.M. 13.11.2014, ad opera dell’art. 61 del D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179⁵⁰, e in seguito alla sostanziale proroga *ad libitum* per effetto delle disposizioni di cui all’art. 65, c. 10, del D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217⁵¹, secondo il quale le regole tecniche emanate precedentemente rimangono in vigore fino all’emanazione da parte dell’Agenzia per l’Italia Digitale a norma dell’art. 71 del CAD.

È un esempio, quello innanzi citato, di come ancora oggi permane una sostanziale dicotomia tra la visione di un agire amministrativo fondato sul documento cartaceo ascritto all’amministrazione pubblica ad opera della firma autografa apposta “in calce”

strutture “core”, cui è demandato il soddisfacimento del precipuo interesse dell’utente, vale a dire quello di adottare con la massima celerità consentita il provvedimento da lui richiesto.

(⁴⁸) Cfr. tra gli altri S. RODOTA’, *L’elaboratore elettronico e il cittadino*, IRSA, 1972 (dattiloscritto). Cfr. anche A. LEONARDI, *L’automazione nella pubblica amministrazione*, in *L’automazione elettronica e le sue implicazioni scientifiche, tecniche e sociali*, Atti del convegno, Roma, 19-19 ottobre 1969, p. 325.

(⁴⁹) Recante tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005. In G.U. n. 8 del 12.1.2015.

(⁵⁰) In G.U. n. 214 del 13.9.2016, vale a dire 32 giorni dopo la scadenza del termine.

(⁵¹) In G.U. n. 9 del 12.1.2018.

dal soggetto autorizzato dalla legge ad impegnare l'amministrazione verso l'esterno e la visione di un'amministrazione *paperless* operante con tecnologie e metodologie del mondo digitale, che impedisce una evoluzione decisa della P.A. verso il futuro.⁵²

Al termine di questo *excursus* è più che legittimo chiedersi perché, se gli strumenti tecnologici e giuridici esistono, si tarda a ridisegnare una funzione pubblica realmente moderna e innovativa ?

La spinta decisiva verso il futuro, si ritiene, potrà essere rappresentata proprio da un nuovo modo di intendere la funzione pubblica, anche mediante l'utilizzo in maniera diffusa del "lavoro agile", la cui concreta realizzazione però dovrà passare attraverso un profondo processo di adeguamento normativo e organizzativo generale.

Nelle pagine che seguono abbiamo cercato di immaginare, in forma necessariamente schematica, i contorni generali e gli aspetti salienti di una proposta da sviluppare e approfondire. Nel paragrafo seguente, i profili sviluppati nel presente paragrafo troveranno corrispondenza in una disamina degli sviluppi delle correlate tecnologie e delle loro applicazioni.

CITTADINANZA DIGITALE

Come accennato in precedenza, l'ampio riconoscimento giuridico e gli indirizzi normativi concernenti lo "strumentario" tecnologico disponibile per la *digital transformation* della P.A. sono in gran parte già presenti nel CAD.

Occorre intervenire, tuttavia, anche dal lato dei cittadini/utenti, compiendo un atto coraggioso, un "salto evolutivo" deciso e irreversibile, vale a dire sancire sul piano normativo l'obbligo tassativo ed inderogabile per i cittadini di intrattenere rapporti con la P.A. utilizzando esclusivamente strumenti di comunicazione telematica.

In altri termini, occorre affermare in termini inequivoci che il cittadino può rivolgersi all'amministrazione pubblica per presentare istanze, richieste o qualsiasi altra comunicazione utilizzando esclusivamente i canali telematici (posta elettronica certificata o, se disponibili, applicativi informatici di interfaccia messi a disposizione dalla P.A.). Esperienze in tale direzione, in realtà, sono già state recentemente realizzate,⁵³ tuttavia permane ancora un ostacolo derivante dalla massiccia presenza, essendo ritenuto ammissibile, di tipologie di prestazioni che è ancora possibile richiedere con istanze cartacee che, in assenza di una norma specifica, la P.A. è tenuta ad accettare ed a dare loro corso, con conseguenti appesantimenti organizzativi e procedurali.

Dal lato dei cittadini, nonostante gli sforzi posti in essere anche di recente dal legislatore,⁵⁴ manca ancora una norma che imponga, favorendone la più ampia diffusione anche con strumenti agevolativi, ad es. a tutti i cittadini residenti di dotarsi di un "domicilio digitale" costituito da una casella di posta elettronica certificata

⁽⁵²⁾ L'art. 3-bis della Legge n. 241/90, introdotto dall'art. 3 della Legge 11.2.2005 n. 25, richiede alle amministrazioni pubbliche di "incentivare" l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, quasi come se le nuove tecnologie rappresentassero uno strumento di cui agevolare l'utilizzo e non un nuovo modo di intendere l'esercizio della funzione pubblica.

⁽⁵³⁾ V. ad es. l'INPS. Con Determinazione del Presidente dell'Istituto n. 95 del 30.5.2012, in G.U. n. 213 del 12.9.2012, è stata stabilita la presentazione in via esclusivamente telematica delle istanze di concessione delle prestazioni pensionistiche ex INPDAP. Negli anni successivi, l'Istituto ha progressivamente esteso tale modalità operativa a tutte le prestazioni erogate.

⁽⁵⁴⁾ Ad es. ad opera della Legge di bilancio 2020 (Legge 27.12.2019 n. 160). Per un'analisi approfondita v. Camera dei Deputati – Servizio Studi, *L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni*, 12.3.2020, https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_informatizzazione_delle_pubbliche_amministrazioni.html

(obbligatoria), che costituisca la destinazione, con pieno valore legale, degli atti di notifica e di comunicazione da parte della P.A.⁵⁵. Sul punto, è necessario sottolineare l'esistenza di attività della P.A. (es. giudiziarie, ispettive, di verifica fiscale, di accertamento tributario o comunque sanzionatorie) che necessitano di strumenti di perfezionamento della notifica dei propri provvedimenti rapidi ed incontestabili. L'obbligo per i cittadini di dotarsi del domicilio digitale⁵⁶ risponderebbe anche a tali, prioritari obiettivi, non ultimo quello della lotta all'evasione fiscale e contributiva.

Ovviamente, il livello di competenze digitali della generalità dei cittadini italiani, che non ha ancora colmato il proprio divario nei confronti di altri Paesi UE,⁵⁷ richiede una pluralità di azioni nella duplice direzione dell'accrescimento e della massima diffusione delle competenze digitali dei cittadini e della creazione di strutture di servizio a sostegno delle categorie di difficile alfabetizzazione digitale (es. anziani, categorie svantaggiate o socialmente disagiate, disabili, ecc.).

Nella prima direzione vanno certamente alcune iniziative strategiche, anche di iniziativa governativa e coordinate a livello comunitario,⁵⁸ i cui risultati, tuttavia, richiedono tempi lunghi e non compatibili con le pressanti esigenze di riduzione dell'ancora eccessivo *digital divide*.⁵⁹

Nella seconda direzione è auspicabile, sulla scia dell'esperienza trentennale dei centri di assistenza fiscale, la creazione di centri di assistenza digitale (CADig)⁶⁰ con il compito

(⁵⁵) In realtà il “domicilio digitale del cittadino” esiste già dall'1.1.2018. È regolato dall'art. 3-bis del CAD, introdotto dal richiamato D. Lgs. n. 217/2017. Tuttavia, tralasciando le norme tecniche e le linee guida applicative ancora in via di definizione, anch'esso costituisce una mera facoltà del cittadino, essendo condizionato all'attivazione di una casella di posta elettronica certificata che, allo stato, non è obbligatoria. L'obbligo di attivare una casella di posta elettronica certificata, attualmente, vige soltanto per le società commerciali e le ditte individuali, anche artigianali, tenute all'iscrizione del registro delle Imprese presso le Camere di Commercio. V. art. 5, c. 1, D.L. 18.10.2012 n. 179 conv. dalla L. 17.12.2012 n. 221 per le ditte individuali e l'art. 16, c. 6, del D.L. 29.11.2008 n. 185 conv. dalla L. 28.1.2009 n. 2 per le società.

(⁵⁶) La cui mancata osservanza, in questi casi, dovrebbe essere sanzionata in maniera realmente “dissuasiva” (ad es. comminando la cancellazione dal Registro delle Imprese e della partita IVA anche nel caso di mancato rinnovo dell'attivazione della casella PEC).

(⁵⁷) Nel 2019 il 20% della popolazione italiana non ha mai utilizzato internet o non la utilizzato nell'ultimo anno, a fronte del solo 2% della Svezia, del 4% del Regno Unito e del 6% della Germania. Cfr. *Eurostat 2019, è stallo digitale in Italia ed Europa*,

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/eurostat-2019-e-stallo-digitale-in-italia-ed-europa/>

(⁵⁸) Cfr., tra le altre, l'iniziativa strategica nazionale “Repubblica digitale” promossa recentemente dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri per contrastare ogni forma di divario digitale di carattere culturale.

<https://innovazione.gov.it/it/repubblica-digitale/>. V. anche il documento dell'11.3.2020 “*Competenze digitali per i cittadini: proposte operative*” predisposto dall'Agenzia per l'Italia Digitale.

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/competenze_digitali_per_i_cittadini.pdf

La Commissione Europea, dal canto suo, ha lanciato nel 2016 la *National Coalitions for Digital Skills and Jobs*, un'alleanza tra diversi soggetti che negli Stati membri lavorano insieme per migliorare le competenze digitali dei cittadini a livello nazionale, regionale o locale. L'Italia vi ha aderito solo nel 2020. Cfr. <https://innovazione.gov.it/italia-entra-nella-coalizione-europea-per-le-competenze-digitali/>

(⁵⁹) D'altro canto, l'art. 8 del CAD, nel testo vigente, fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di promuovere “*iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo*”.

(⁶⁰) Che, come per i CAAF, potrebbero essere collegati agli enti ed istituti di patronato. Il CADig non avrebbe, ovviamente, una competenza generale ad assistere il cittadino nella predisposizione di ogni

di offrire ai cittadini i servizi della domiciliazione e assistenza digitale necessari per accedere a tutti i servizi della P.A.. La possibilità di rendere servizi di assistenza digitale potrebbe essere estesa, per una diffusione più capillare possibile, anche a determinate categorie di professionisti già esistenti (es. avvocati, dottori commercialisti, ecc.) o addirittura crearne di nuove,⁶¹ con ricadute positive anche sul piano dell'occupazione, soprattutto, giovanile.

AMMINISTRAZIONE “PAPERLESS”

Progettare un'amministrazione pubblica dove il documento cartaceo è limitato ai contenuti degli archivi degli anni precedenti, oltre agli archivi storici ove esistenti, richiede un ingente sforzo riorganizzativo, preceduto da una riforma legislativa “globale” della funzione pubblica.

Un primo, fondamentale passo è il superamento del procedimento amministrativo e della sua attuale disciplina (L. n. 241/90 e segg.), per giungere alla regolazione del “procedimento amministrativo digitale” – auspicabilmente - mediante l’emanazione di un Testo Unico delle norme sulla funzione pubblica digitale, evitando di disperdere il quadro normativo già tratteggiato nel CAD, anzi agevolandone la concreta applicazione. Il testo vigente del CAD, infatti, reca già numerose disposizioni che fanno espresso riferimento al procedimento amministrativo instaurato e gestito dalla P.A. con l’ausilio degli strumenti e delle tecnologie informatiche.⁶²

Ciò che ancora manca, tuttavia, è la spinta finale, un’azione del legislatore volta a rendere il procedimento amministrativo digitale, analogamente al lavoro agile, la modalità ordinaria dell’esercizio dell’azione amministrativa.

In un contesto profondamente mutato, in cui il cittadino può rivolgersi alla P.A. esclusivamente mediante l’utilizzo degli strumenti informatici e la P.A. può “processare” l’istanza del cittadino esclusivamente mediante l’utilizzo del procedimento amministrativo digitale, si renderanno indispensabili profondi adattamenti organizzativi delle amministrazioni, in uno con ulteriori interventi sulla disciplina del lavoro pubblico.

Un primo impatto della radicale *digital transformation* della P.A. dovrà riguardare quelle attività che, oggi e nonostante il CAD, sono ancora (erroneamente) qualificate come “servizi di supporto” o “servizi *non core*”. Il riferimento è ai servizi di protocollazione, gestione e archiviazione documentale, nonché alla platea dei servizi di comunicazione con l’utenza che, mutuando una terminologia utilizzata nelle analisi dei servizi di *marketing*, potremmo definire di *inbound* e *outbound*.

I servizi innanzi richiamati, che una volta venivano individuati con una terminologia diversa,⁶³ soffrono di una scarsa considerazione generale dovuta alla diffusione nella P.A., a partire dalle riforme degli anni ‘90 del XX secolo, di concezioni e visioni delle attività gestionali e istituzionali mutate in maniera accontestualizzata dal settore privato,

tipologia di “pratica”, ma solo una competenza di natura tecnico-informatica attinente al rapporto con la P.A. . Nulla vieterebbe, tuttavia, che i CAAF e gli stessi Enti di patronato possano attrezzarsi anche come CADig.

⁽⁶¹⁾ Si potrebbe pensare alla disciplina normativa della professione del “consulente digitale”, riservata a laureati in discipline informatiche e ICT ed iscritti in un apposito albo professionale previo superamento di un esame di stato di abilitazione.

⁽⁶²⁾ V., tra gli altri, gli artt. 4, 5-bis, 12 e 41.

⁽⁶³⁾ Ad. es. servizi ausiliari, anticamera, centralino, protocollo, servizi archivistici, smistamento corrispondenza.

non tenendo in debito conto le profonde differenze strutturali e funzionali tra i due mondi.

Di conseguenza, i servizi “ausiliari e di supporto” sono stati considerati alla stregua di attività “di contorno” o aventi un ruolo meramente strumentale ai servizi *core*⁶⁴, con conseguenti penalizzazioni del personale impiegato in tali attività, sia sul piano degli incentivi economici, sia per quanto attiene al livello di considerazione e di apprezzamento dell’attività svolta.

Il culmine di tale, assurda presa di posizione nei confronti di tali attività si ebbe con l’intervento del legislatore del 2006, allorché l’art. 1, c. 404, lett. f), della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per l’anno 2007) stabilì l’obbligo per le amministrazioni centrali dello Stato, al fine di “razionalizzare e ottimizzare l’organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento”, di ridurre in maniera consistente la propria dotazione di risorse umane, in modo da “assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate”. Tralasciando la considerazione che la norma includeva nelle funzioni di supporto tipologie di attività che, obiettivamente, sono tutt’altro che strumentali (ad es. gestione delle risorse umane, approvvigionamenti, ecc.), indice significativo dell’elevato livello di miopia istituzionale è dato dall’inclusione nei servizi ritenuti “di supporto”, e quindi da ridurre nella sua consistenza, perfino delle attività inerenti i servizi informativi, vale a dire le attività connesse alla gestione dei sistemi informatizzati, in ciò introducendo una abnorme contraddizione con l’esigenza, avvertita anche a quel tempo, di accrescere il livello di informatizzazione dei servizi della P.A. .⁶⁵

Sia come sia, a tutt’oggi i servizi in questione, e in particolare i servizi di gestione degli archivi, di protocollazione e gestione dei flussi documentali sono annoverati tra i servizi “di supporto”; ciò ha ingenerato un crescente “disvalore amministrativo”, con la ulteriore, deleteria conseguenza che il personale preferisce non esservi assegnato.

Eppure il CAD contiene norme alquanto articolate per la gestione del protocollo informatico che, in quanto sistema di gestione dei flussi documentali, dovrebbe assumere ben altra valenza, anche nella valutazione generale.⁶⁶

La svolta verso un’amministrazione *paperless* richiede di andare in tutt’altra direzione. In primo luogo la funzione di protocollazione (che sarebbe più adeguato definire di “registrazione”) e di gestione informatica dei flussi documentali non può più essere considerata un’attività “di supporto”. La sua, al contrario, è una funzione strategica di guida, instradamento (*routing*) e ripartizione dei “carichi di lavoro”, concetto quest’ultimo molto caro alle Organizzazioni Sindacali costantemente inclini ad invocarlo e che, tuttavia, nello sviluppo organizzativo ipotizzato andrebbe ad assumere

(⁶⁴) Ancora oggi nella P.A., le metodologie di assegnazione degli obiettivi e di individuazione dei livelli attesi di *performance*, e i connessi sistemi di consuntivazione, contemplano la predeterminazione, in maniera anche piuttosto rigida, dei quantitativi massimi di ore lavorate dal personale assegnato ai servizi di supporto, che di conseguenza deve essere ridotto di numero il più possibile, onde impiegare le risorse umane disponibili privilegiando in maniera prioritaria le attività *core*.

(⁶⁵) La previsione normativa “incriminata” venne in qualche modo attenuata dal D.P.C.M. 13.4.2007 (in G.U. n. 152 del 3.7.2007), recante linee guida per l’attuazione delle disposizioni innanzi richiamate, laddove venne stabilito di non operare alcuna riduzione di personale addetto ai servizi informativi nelle strutture “che svolgono direttamente, tramite procedure informatizzate, compiti operativi per l’espletamento delle funzioni istituzionali dell’amministrazione”.

(⁶⁶) V. artt. 40-44.

un ruolo ben più concreto, soprattutto con riferimento alle attività svolte in modalità “lavoro agile”.

In un’amministrazione pubblica priva di “carta” e chiamata a gestire ingenti flussi documentali informatici, in entrata e uscita, è evidente che la funzione di registrazione e gestione documentale dovrà assumere un assetto molto diverso e, soprattutto, assistito da una dotazione di risorse umane qualificate, e come tali da valorizzare anche sul piano degli incentivi economici e di carriera, sia sul piano del *management* delle attività, sia per quanto attiene alla conoscenza di procedure e strumenti ICT.⁶⁷

Quello delle conoscenze specialistiche nella P.A. è un altro “fronte caldo” della sfida innovativa immaginata. Negli ultimi decenni le professionalità con competenze specialistiche nella P.A. sono praticamente sparite, fagocitate da ordinamenti del personale e da una contrattazione collettiva che ne ha smantellato i ruoli, a vantaggio di competenze “generaliste”, per lo più di stampo “amministrativistico”.⁶⁸

Le Organizzazioni Sindacali, dal canto loro, hanno sempre guardato con estremo “sfavore” alle figure professionali di “funzionario informatico”, “funzionario tecnico”, “funzionario gestionale” e così via, contribuendo non poco alla loro “sparizione”, costantemente preoccupate di assicurare quell’appiattimento sistematico dell’ordinamento personale, sia economico che di carriera”, non garantito dalla presenza di professionalità specifiche di cui temere ipotetiche rivendicazioni di trattamenti (giustamente) differenziati.

Il risultato è stato, per quanto attiene alla gestione dei sistemi ICT, una progressiva “esternalizzazione” dei servizi, con incremento di costi gestionali e un correlato decremento della qualità dei servizi. Anche in questo caso, una P.A. innovativa richiede competenze specialistiche adeguate e, quindi, si rende necessario ridefinire i contenuti non solo dei cc.dd. “profili professionali”, ma disegnare un ordinamento del personale che, previa, definitiva eliminazione della differenza tra attività *core* e *non core* ormai priva di significato in un assetto organizzativo innovativo, privilegi la formazione specialistica, nonché i requisiti culturali di accesso orientati alle attività da svolgere in concreto.⁶⁹

Un ultimo aspetto suscettibile di futuri sviluppi in chiave evolutiva è la possibilità di utilizzare, per lo svolgimento di determinate attività amministrative, sistemi di “intelligenza artificiale” che, alla luce dei progressi più recenti, non soltanto consentirebbero l’elaborazione di modelli di percezione della realtà fattuale ma, con l’utilizzo di sistemi di apprendimento automatico, potrebbero addirittura effettuare autonomamente valutazioni e previsioni, spingendosi addirittura ad adottare decisioni “algoritmiche”.⁷⁰

Quest’ultimo “sviluppo”, in realtà, ha già formato oggetto di alcune sperimentazioni concrete da parte di amministrazioni chiamate a dover esaminare una mole ingente di

(⁶⁷) Come vedremo in seguito, l’ipotizzata, totale automazione dei processi di registrazione di protocollo e di veicolazione documentale impongono il definitivo superamento della ripartizione tra attività *core* e *non core*.

(⁶⁸) Sul punto v. S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1, 2020, pp.141e segg. V. anche L. SALTARI, *Che resta delle strutture tecniche nell’amministrazione pubblica italiana ?*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, pp. 249 e segg. .

(⁶⁹) In altri termini, occorreranno meno laureati in discipline giuridiche ed economiche e, ad es., più periti ed ingegneri informatici.

(⁷⁰) Cfr. A. SIMONCINI, *Profili costituzionali dell’amministrazione algoritmica*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico n. 4/2019, p. 1149.

posizioni di singoli destinatari dell'azione amministrativa e, a tale scopo, è stato messo a punto un apposito algoritmo valutativo.⁷¹

Sul punto, tuttavia, si registrano già decisi arresti della giurisprudenza amministrativa, che hanno enunciato alcuni, condivisibili principi generali orientati alla prudenza. In particolare, secondo il Consiglio di Stato⁷², l'algoritmo utilizzato va considerato, ad ogni effetto, un "atto amministrativo informatico", per cui la decisione amministrativa (soprattutto "discrezionale") assunta sulla base dell'elaborazione informatica:

- a) ha una piena validità giuridica e, come tale, deve soggiacere ai principi generali di pubblicità, imparzialità, trasparenza, ragionevolezza, e proporzionalità;
- b) non può lasciare all'elaborazione matematico/informatica spazi di discrezionalità, ma deve contemplare il necessario intervento umano, soprattutto per la soluzione di ogni questione particolare che richiede una decisione appropriata del caso concreto;
- c) deve comunque consentire il controllo giudiziale delle valutazioni effettuate, sul piano della correttezza delle motivazioni con riferimento al quadro normativo di riferimento;
- d) deve assicurare un continuo processo di verifica, aggiornamento e adeguamento;
- e) deve assicurare l'osservanza delle vigenti disposizioni normative (in prevalenza di rango comunitario⁷³) concernenti il trattamento dei dati personali.

In altri e più sintetici termini, l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa ritiene di escludere la possibilità di utilizzare sistemi automatici informatizzati in processi decisionali standardizzati che, ancorché attinenti ad una pluralità di casi, non prevedano alcun intervento umano.⁷⁴

Tale orientamento, come accennato, è pienamente condivisibile, a garanzia del diritto fondamentale di ogni cittadino ad una decisione amministrativa fondata sulle norme di riferimento e adottata, in maniera motivata, dall'Autorità pubblica cui è attribuito l'esercizio del relativo potere ed ad essa riconducibile anche sul piano del controllo, giurisdizionale e non, e della connessa responsabilità.⁷⁵

Ciò, tuttavia, non esclude la possibilità di utilizzare sistemi evoluti e controllabili di intelligenza artificiale per lo svolgimento di attività istruttorie⁷⁶, preparatorie o di verifica preventiva di istanze e documentazione prodotta a supporto, soprattutto nei casi

⁽⁷¹⁾ Cfr. M. DEODATI, *Le regole per l'uso di algoritmi informatici nell'attività amministrativa: trasparenza, imputabilità delle decisioni e tutela dei dati*, in www.quotidianopa.leggiditalia.it, 13 gennaio 2020.

⁽⁷²⁾ V. Cons. Stato, Sez. VI, n. 2270 dell'8.4.2019, Cons. Stato, Sez. VI, n. 8472 del 5.12.2019, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁽⁷³⁾ V. da ultimo Regolamento UE n. 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, in G.U.C.E. L 119/1 del 4.5.2016.

⁽⁷⁴⁾ V. di recente T.A.R. Lazio, 13.9.2019 n. 10963, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>

⁽⁷⁵⁾ Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo del 16.2.2017. Norme di diritto civile sulla robotica. In G.U.C.E. C252/239 del 18.7.2017 nella quale si afferma che lo sviluppo della tecnologia robotica "dovrebbe mirare a integrare le capacità umane e non a sostituirle" ed, inoltre, che "dovrebbe sempre essere possibile indicare la logica alla base di ogni decisione presa con l'ausilio dell'intelligenza artificiale che possa avere un impatto rilevante sulla vita di una o più persone."

⁽⁷⁶⁾ "Il ricorso all'algoritmo va correttamente inquadrato in termini di modulo organizzativo, di strumento procedimentale ed istruttorio, soggetto alle verifiche tipiche di ogni procedimento amministrativo, il quale resta il modus operandi della scelta autoritativa, da svolgersi sulla scorta della legislazione attributiva del potere e delle finalità dalla stessa attribuite all'organo pubblico, titolare del potere." Cfr. Cons. Stato, n. 8472/2019 cit.

in cui la domanda che innesca l'avvio di un determinato procedimento amministrativo (digitale) sia corredata da una mole rilevante di documenti che, nella fase istruttoria, si rende necessario esaminare ai fini della verifica del diritto ad una determinata prestazione ed, eventualmente, alla sua misura ed entità.

L'introduzione di siffatti "moduli istruttori algoritmizzati" arrecherebbe ingenti benefici in termini di contrazione dei tempi di esame della domanda e della documentazione prodotta, anche sul piano della eventuale interlocuzione istruttoria.⁷⁷

ORGANIZZAZIONE, LOGISTICA E RISORSE UMANE

Discorso analogo a quello relativo ai servizi strumentali è quello concernente gli archivi documentali "cartacei", che nell'ipotesi evolutiva che stiamo illustrando sarebbero destinati a sopravvivere per la sola custodia e gestione della documentazione inerente gli anni passati.

Per coerenza logica con il modello ipotizzato, gli archivi cartacei "pregressi" andrebbero interamente digitalizzati e il contenuto andrebbe trasferito agli archivi digitali integrati nei sistemi informatici di gestione documentale o in archivi di *storage* esterni.

In realtà, esperienze di digitalizzazione degli archivi cartacei sono state già da tempo realizzate da amministrazioni operanti in settori diversi, prima fra tutti l'amministrazione sanitaria, costantemente impegnata nella ricerca di sistemi di *storage* delle cartelle e della documentazione medica dei pazienti.⁷⁸

La quasi totalità delle esperienze realizzate nel corso di oltre un decennio, sia nella sanità che in altri settori della P.A.,⁷⁹ sono state rese possibili grazie all'esternalizzazione del servizio, vale a dire all'affidamento in appalto delle attività in *service* ad una azienda privata affidataria.

L'esternalizzazione dei servizi strumentali da parte della P.A. è stata disciplinata da tempo dal legislatore. Sul piano generale, il riferimento è alla disciplina comunitaria degli appalti pubblici di servizi, recata dal D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 (v. ora il Codice dei Contratti Pubblici approvato con D. Lgs. 18.4.2016 n. 50). Va, inoltre, ricordata una norma specifica che incoraggia le amministrazioni all'utilizzo dello strumento dell'esternalizzazione. Si tratta dell'art. 29 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), che attribuisce alle pubbliche amministrazioni la facoltà di

⁽⁷⁷⁾ La nozione di "intelligenza artificiale" e le sue possibili applicazioni interattive con l'attività umana hanno formato oggetto di studio e di riflessione da lungo tempo. Tralasciando l'intuizione epocale di A. TURING, *Computer machinery and intelligence*, in *Mind*, 59, pp. 433-460, 1950, anche in Italia studi ed analisi sul tema risalgono ad anni in cui l'informatica era ancora una prerogativa degli autori di *science fiction*. Cfr. V. SOMENZI, *Aspetti filosofici del problema della "intelligenza artificiale"*, in *L'automazione elettronica e le sue implicazioni scientifiche, tecniche e sociali*, 1969, *cit.*, p. 227.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. tra gli altri T. PERFETTI, *La dematerializzazione dei documenti sanitari*, 2011, <https://www.diritto.it/la-dematerializzazione-dei-documenti-sanitari/>

⁽⁷⁹⁾ per una panoramica delle esperienze meno recenti cfr. CNIPA-Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, *LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA. Libro Bianco del Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale*, 2006.

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/libro_bianco_dematerializzazione.pdf

ricorre a tale soluzione strategica a fini di contenimento di costi, secondo diverse modalità operative.⁸⁰

Come (troppo) spesso verificatosi nel mondo della P.A., l'opportunità fornita dal legislatore non è stata colta e, anzi, è stata guardata con diffidenza, soprattutto negli anni immediatamente seguenti, quando l'imperversare della crisi economica generale del 2008 bloccò ogni tentativo di sperimentare forme nuove di organizzazione della logistica.

Le risposte fornite alle richieste di apertura erano calibrate sul medesimo "mantra": "pur apprezzando l'iniziativa ipotizzata, l'indisponibilità di fondi di bilancio la rendono non praticabile."

Ciò anche ad opera di un equivoco di fondo. Il costo dei servizi di gestione in *outsourcing* degli archivi (e di altri servizi ausiliari quali il centralino telefonico, il facchinaggio, ecc.) si riteneva dovesse trovare la sua corretta imputazione nelle spese di funzionamento, alla stessa stregua dei servizi di pulizia, manutenzione, cancelleria, ecc.

L'errore metodologico, forse di "comodo" allo scopo di liquidare in maniera *tranchant* ogni tentativo, era quello di non considerare l'affidamento all'esterno di alcuni servizi *non core* come un nuovo modello di organizzazione e gestione delle risorse umane, mediante il recupero di una parte di esse da altri compiti connessi alle attività *core*, ma come un servizio strumentale aggiuntivo, che le condizioni economiche dei bilanci non rendevano allora possibile.

Più di recente, con l'introduzione delle convenzioni per l'affidamento dei servizi di *facility management* stipulate dalla Consip s.p.a., si sono registrate alcune aperture, sempre però fortemente condizionate da vincoli di bilancio tutt'altro che allentati.

Nel frattempo, dagli uffici della P.A. sono spariti gli archivisti, figura forse obsoleta, ma sicuramente utile, e le nuove tecnologie generano ancora volumi non sostenibili di materiale cartaceo, da gestire, catalogare, custodire e, non ultimo, da sottoporre a scarto d'archivio periodico onde evitare accumuli non gestibili.⁸¹

Nel modello di amministrazione *paperless* ipotizzato, ovviamente gli archivi sono destinati a scomparire. Tuttavia la gestione completamente digitalizzata non potrà fare a meno della consultazione della documentazione cartacea "pregressa"; ne discende l'imprescindibile necessità di affidare in *outsourcing* la custodia e la digitalizzazione del materiale cartaceo, oltre ad un servizio di recapito *on call* all'ufficio che ne abbia necessità dei vecchi fascicoli – già digitalizzati o "dematerializzati" al momento – attraverso canali telematici. A digitalizzazione ultimata, secondo le regole tecniche vigenti anche per quanto concerne lo *storage* dei fascicoli digitali, la documentazione cartacea potrebbe essere distrutta o versata agli Archivi di Stato, onde eliminarne i costi di custodia e limitare il servizio alla sola gestione "da remoto", e prevedere il trasferimento degli archivi digitali realizzati all'amministrazione, con azzeramento totale della spesa, nonché con recupero di ingenti spazi precedentemente adibiti ad archivi presso le sedi degli uffici.

Il nuovo modello organizzativo ipotizzato, che vedrebbe poche persone negli uffici e molte a lavorare da remoto, inciderebbe inevitabilmente anche sulla gestione della

⁽⁸⁰⁾ Sull'esternalizzazione dei servizi nella P.A. cfr., tra gli altri, G.VETRITTO (a cura di), *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli (CZ), 2006. Più di recente cfr. A. TASSINARI, *Le esternalizzazioni: l'altro volto dell'austerità*, 2018, <https://jacobinitalia.it/5882-2/>

⁽⁸¹⁾ Nonché "pericolosi" sul piano della prevenzione incendi.

logistica, con particolare riferimento alla stessa configurazione materiale dell'ufficio. Attualmente la situazione degli immobili sedi di uffici e strutture della P.A., anch'essa fortemente condizionata dalle restrizioni di bilancio del settore pubblico, può riassumersi come segue:

- a) è ancora molto elevato il numero degli uffici ubicati in immobili di proprietà privata condotti in locazione, con una spesa annua molto elevata;⁸²
- b) gli immobili demaniali adibiti ad uso pubblico sono, per la maggior parte, risalenti ai primi anni del '900, se non a periodi antecedenti;⁸³
- c) solo di recente, a seguito del progressivo svuotamento degli uffici per effetto del blocco pluriennale del *turn over* del personale, si sta progressivamente riducendo il fenomeno del sovraffollamento degli uffici, insorto anche a causa della eccessiva rigidità della gestione logistica, dovuta sia a fattori "oggettivi", sia ad interventi normativi tanto fantasiosi, quanto difficilmente praticabili e molto poco efficaci sul piano concreto;⁸⁴
- d) la concezione generale degli uffici pubblici è tuttora ancorata agli schemi tradizionali che vedono il lavoratore operare alla propria postazione di lavoro, ubicata in una stanza, con applicazione di parametri e canoni selettivi legati, in massima parte allo "status" del lavoratore (impiegato "semplice", titolare di incarichi di responsabilità, dirigente, dirigente di vertice, prefetti, ecc.);
- e) moltissimi uffici sono sprovvisti di locali, funzionali a nuove esigenze o addirittura richiesti da specifiche disposizioni normative⁸⁵, a causa del loro sottodimensionamento rispetto al numero di lavoratori presenti o per altri motivi

⁽⁸²⁾ Secondo l'Agenzia del Demanio, nel 2018 la spesa annua della P.A. per fitti passivi ammontava ad oltre 800 milioni di euro.

https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/real_estate/2018/11/08/demanio-spesa-pubblica-annua-per-fitti-passivi-e-di-810-mln_76e5a5a2-ad96-4c45-af66-029b8f8dcfc4.html

⁽⁸³⁾ Apprezzabili, tuttavia, gli sforzi dell'Agenzia del Demanio per recuperare immobili demaniali inutilizzati per realizzarne poli di aggregazione di una molteplicità di uffici pubblici, secondo il modello del *federal building*, allo scopo di contenere la spesa per locazioni passive. I tempi necessari, tuttavia, si rivelano eccessivamente lunghi, col rischio di vanificarne l'intento di conseguire risparmi di spesa. Cfr. Agenzia del Demanio, *progetto Diamo Valore al Paese*.

<https://www.diamovalorealpaese.agenziademanio.it/opencms/it/>

⁽⁸⁴⁾ V. ad es. l'art. 3, c. 9, del D.L. 6.7.2012 n. 95, conv. dalla L. 7.8.2012 n. 135 (c.d. "Decreto *spending review*"), ha stabilito che "*l'ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio è perseguita dalle Amministrazioni di cui al precedente comma 222 rapportando gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici e alle risorse umane impiegate avuto riguardo ad un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadrati per addetto. Le Amministrazioni interessate pongono in essere entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della presente disposizione piani di razionalizzazione degli spazi nel rispetto dei parametri sopraindicati senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*" A tutt'oggi la norma risulta inattuata, considerato che ridimensionare uffici e strutture già esistenti sulla base di meri parametri di superficie è operazione difficilmente realizzabile, considerata, solo per citarne alcuni, l'infungibilità di alcuni locali in relazione alla loro ubicazione (es. uffici doganali portuali, che non possono certo essere spostati "in collina"!), la difficoltà, in presenza di immobili giudicati di dimensioni esorbitanti rispetto ai parametri, di reperire nuove sedi di uffici, se non a costi locativi più elevati (sic!), le particolari caratteristiche degli immobili di vecchia costruzione, connotati dalla presenza di spazi inutili (androni, scalinate monumentali, ampi corridoi, ecc.) che vano, tuttavia, computati nei "parametri"...e potremmo continuare!

⁽⁸⁵⁾ Ad. es. infermeria, sala riunioni per attività di formazione o relazioni sindacali, sala attrezzata per video-conferenze, refettorio (allegato IV, punto 1.11.2, D. Lgs. n. 81/2008).

(immobili di vecchia costruzione, ecc.), nonché di spazi adibiti a parcheggio riservato ai lavoratori e agli utenti.⁸⁶

Un'amministrazione in cui il "lavoro agile" è la regola per la funzionalità dei propri uffici sarebbe capace di risolvere agevolmente le problematiche generali innanzi descritte. Un modello organizzativo di attività in "lavoro agile" determinerebbe per ciascun lavoratore la necessità di recarsi in ufficio al massimo una o due volte alla settimana; ne discende il superamento della necessità di disporre di un numero fisso di postazioni di lavoro pari ai lavoratori in attività, con la possibilità di ridisegnare gli uffici utilizzando i modelli *open space* molto diffusi nell'esperienza nordamericana, con postazioni di lavoro condivise e, addirittura, prenotabili con apposite applicazioni informatiche per i giorni in cui è necessario recarsi in ufficio.⁸⁷

Lo stesso dimensionamento degli uffici e la spesa per locazioni passive ne trarrebbe enormi benefici, alla luce della concreta possibilità di utilizzare spazi complessivamente più ridotti, recuperando locali ad utilizzare per le attività finora trascurate.⁸⁸

Una radicale trasformazione digitale della P.A. impone, non ultima, una rivisitazione della disciplina generale del lavoro pubblico, seguendo un'impostazione diversa e coerente con le profonde innovazioni organizzative e funzionali.

La digitalizzazione "totale" delle attività, l'introduzione del procedimento amministrativo digitale, la scomparsa degli Uffici Relazioni con il Pubblico, un mutato rapporto con l'utenza e, soprattutto, il lavoro agile quale modalità pressoché esclusiva di svolgimento della prestazione lavorativa determinano la necessità di rivedere molti principi generali che regolano, attualmente, il rapporto di lavoro pubblico.

In considerazione della complessità dell'argomento e della molteplicità dei profili connessi, in questa sede sarà possibile soltanto tratteggiarne (molto) schematicamente le linee evolutive.

In considerazione delle concrete modalità *smart* di svolgimento della prestazione lavorativa, prevalentemente, da remoto, occorrerà in primo luogo ripensare le modalità di individuazione dei contenuti della prestazione, per molteplici finalità.

I primo luogo, quella del controllo dell'adempimento da parte del lavoratore dei propri obblighi di servizio, con particolare riferimento all'osservanza dell'orario di lavoro. Sul punto, ferma restando la natura subordinata del rapporto di lavoro con la P.A., occorrerà individuare modalità di determinazione dei contenuti della prestazione (ad. es. orario di lavoro "spalmabile" sull'intera giornata e non più concentrato in determinate fasce orarie, orario settimanale complessivo, esteso anche ai giorni festivi e non lavorativi, ecc.) coerenti con la struttura del "lavoro agile", orientata alla massima flessibilità della prestazione, sia in ordine alle modalità di espletamento, sia per quanto attiene ai luoghi e tempi di svolgimento della stessa.⁸⁹

Nel contempo, sarà necessario individuare forme opportune di controllo dell'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa che, salvaguardando sia il diritto alla

⁽⁸⁶⁾ La carenza di parcheggi è fonte di notevoli disagi, oltre che per i lavoratori, per particolari categorie di utenti (ad. es. anziani/pensionati per l'INPS, utenti delle strutture sanitarie, ecc.).

⁽⁸⁷⁾ Cfr. E. SERRA, *In ufficio senza posto fisso: addio alle scrivanie personali, sul divano col pc*, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2019.

https://www.corriere.it/cronache/19_marzo_02/ufficio-senza-posto-fisso-addio-scrivanie-personali-divano-col-pc-f9a78094-3d2b-11e9-a007-aa95ee5722e6.shtml

⁽⁸⁸⁾ V. nota 85.

⁽⁸⁹⁾ V. *supra* p. 14.

riservatezza⁹⁰ e alla inviolabilità del domicilio, sia il c.d. “diritto alla disconnessione”,⁹¹ consentano alla P.A. di verificare la puntuale osservanza da parte del lavoratore degli obblighi connessi alla propria posizione lavorativa.⁹²

Altro aspetto sul quale intervenire è il sistema di classificazione ordinamentale, attualmente articolato su tre Aree, al loro interno suddivise in posizioni economiche, oltre alla dirigenza.

L’odierno sistema, introdotto dalla contrattazione collettiva a partire dal triennio 2006/2009 per superare il c.d. “mansionismo” determinato dalla precedente classificazione “verticale”, articolata in qualifiche e corrispondenti livelli economici, oltre a rendere fungibili le mansioni svolte da lavoratori cui è attribuita una posizione economica all’interno della medesima area, definisce non i contenuti della prestazione associata ad una determinata qualifica, ma i contenuti di professionalità connessi all’area (non alla posizione economica) di appartenenza. L’innovazione introdotta dalla tornata contrattuale 2006/2009 ha rappresentato sicuramente un notevole passo in avanti verso un’organizzazione del lavoro pubblico più adeguata alle accresciute e diversificate esigenze della modernità e, tuttavia, in un modello di amministrazione *paperless* anch’essa evidenzia limiti non trascurabili.

Infatti nel modello che ipotizzato, caratterizzato da un’organizzazione “liquida” e da modalità procedurali totalmente digitalizzate:

- a) le attività ausiliarie e di supporto scompaiono, per lasciare il posto a servizi resi in *outsourcing*, per cui l’attuale Area I di classificazione del personale non ha più motivo di esistere;
- b) il personale, utilizzato esclusivamente in attività *core*, potrebbe essere riclassificato in due sole Aree. L’Area Operativa 1, dove verrebbe inquadrato il personale chiamato a svolgere compiti preparatori, di istruttoria di primo livello e di contatto con l’utenza, e l’Area Operativa 2, dove verrebbe inquadrato il personale chiamato a svolgere compiti di istruttoria complessa, di definizione di procedimenti con predisposizione di provvedimenti conclusivi, nonché di diretto supporto direzionale;
- c) all’interno di ciascuna Area il personale verrebbe inquadrato in profili professionali calibrati sulla base delle attitudini culturali e professionali e, in maniera flessibile e adattabile, in relazione ai compiti affidati (ad es. legale, informatico, tecnico, amministrativo, finanziario/contabile, ecc.);
- d) il trattamento economico verrebbe articolato, come oggi, in una parte fissa e in una parte variabile. La parte fissa, parametrata al livello iniziale in relazione all’Area di inquadramento, avrebbe uno sviluppo legato, in parte all’anzianità di

⁽⁹⁰⁾ Cfr. art. 7 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea. Nel 1998 la Suprema Corte, chiamata a decidere su una controversia in materia di diritto alla riservatezza, ha affermato l’esistenza di “*un vero e proprio diritto alla riservatezza anche al di fuori delle ipotesi espressamente previste dalla legge ordinaria*”. Cfr. Cass. Civ. Sez. III, n. 5658 del 1998, in *Il Foro Italiano*, Vol. 121, n. 9/1998.

⁽⁹¹⁾ V. art. 19, c. 1, ultimo cpv., L. 22.5.2017 n. 81 cit. . Cfr. tra gli altri R. ZUCARO, *Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela*. In *Labour & Law Issues*, Vol. 5, n. 2/2019, 216, nonché E. DAGNINO, *Il diritto alla disconnessione nella legge n. 81/2017 e nell’esperienza comparata*. In *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2017, 1024.

⁽⁹²⁾ Il fenomeno dei cc.dd. “furbetti del cartellino” è ben noto, alla luce dei numerosi episodi di cronaca degli ultimi anni. Tuttavia, se il lavoratore “agile” non avrà un “cartellino” da utilizzare per certificare l’orario di inizio e termine della propria prestazione lavorativa, sarà inevitabile l’introduzione di forme diverse di controllo, in considerazione della insopprimibile necessità di perseguire con estremo rigore comportamenti fraudolenti che, nel caso dei lavoratori del settore pubblico, vanno a colpire l’intera collettività.

servizio,⁹³ in parte alla valutazione periodica della *performance* e in parte al superamento di specifici percorsi di riqualificazione;

- e) ovviamente, sarà necessario configurare “il sistema” in modo da agevolare comunque la funzionalità degli uffici e dei servizi, evitando ogni elemento⁹⁴ capace di introdurre rigidità nella predeterminazione e nello svolgimento della prestazione lavorativa.

Alle argomentazioni che precedono sono collegati due aspetti tutt'altro che secondari. Nel modello innanzi descritto risulta evidente il superamento di obsolete logiche “gerarchiche” nell'organizzazione del lavoro, soprattutto con riferimento alle cc.dd. “fasi del procedimento”, immaginate con riferimento all'amministrazione “cartacea” con la previsione dell'intervento di più figure distinte (ad es. il responsabile del procedimento, il responsabile del provvedimento, il funzionario con delega di firma ecc.), intervento peraltro reso di recente necessario nel perseguimento delle strategie di prevenzione del fenomeno della corruzione.⁹⁵

Ne discende un provvedimento amministrativo “finale” che, oltre alla firma del dirigente autorizzato ad impegnare l'amministrazione all'esterno, reca una serie più o meno nutrita di “sigle”, “visti” e “controsigle” che tale, avvenuto coinvolgimento di più soggetti hanno il compito di certificare.

Ora, ferma e irrinunciabile la necessità di mantenere in piena efficienza gli strumenti efficaci di prevenzione e contrasto del fenomeno spregevole della corruzione, è di tutta evidenza che un sistema siffatto non è compatibile con un modello di amministrazione “immateriale”, dove prevale la forma digitale di atti e documenti e dove la definizione degli stessi richiede “tempi reali”.

Tale, apparente contrasto tra la lotta alla corruzione e l'esigenza di innovazione e accelerazione dei procedimenti può, tuttavia, essere superato da una rivisitazione dell'attuale regime delle responsabilità, con particolare riferimento alla figura ed ai compiti del dirigente.

Il sistema vigente pone l'adozione di tutti gli “*atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo*”, in capo al dirigente, al quale il legislatore ascrive la responsabilità esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.⁹⁶

(⁹³) Nel pubblico impiego, la progressione economica aveva, in passato, una parte preponderante. Soppressa a partire dall'1.1.1989, in quanto giudicata alla stregua di un automatismo poco rispondente all'esigenza di rendere compatibile la dinamica retributiva con le politiche di bilancio pubblico, se ne avverte la mancanza, soprattutto in relazione a distorsioni e sperequazioni retributive verificatesi (anche) a causa dei cc.dd. “congelamenti” degli incrementi retributivi stabiliti dal legislatore in epoche di crisi finanziarie, che hanno determinato, ad es., che un neo assunto percepisca la medesima retribuzione di un lavoratore con oltre 10 anni di anzianità.

(⁹⁴) Soprattutto di natura “dialettica” o che si presti a speculazioni strumentali tese ad ingenerare contrapposizioni o conflitti di “competenza”.

(⁹⁵) La partecipazione di più soggetti alla definizione di atti e provvedimenti amministrativi è ritenuta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) una misura di prevenzione della corruzione alternativa all'istituto della rotazione ordinaria (art. 1, c. 10, lett. b) e c), L. 6.11.2012 n. 190), laddove non sia possibile applicare quest'ultima. V. ANAC, *Piano Nazionale anticorruzione 2019*, Del. n. 1064 del 13.11.2019.

https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=8ed911d50a778042061d7a5d0028cba2

(⁹⁶) V. art. 4, c. 2, D. Lgs. 30.3.2001 n. 165 e succ. modifiche.

Solo il dirigente preposto all'ufficio⁹⁷, pertanto, è legittimato ad adottare atti e provvedimenti aventi rilevanza esterna, pur in presenza dell'intervento di altri soggetti nel relativo procedimento, e solo ad esso fanno capo le connesse responsabilità.

Non sfuggirà al lettore che tale assetto di poteri e connesse responsabilità necessita di adeguati adattamenti al nuovo modello di amministrazione pubblica "digitale" ipotizzato che contemplino:

- a) il superamento del potere esclusivo di firma del dirigente di atti e provvedimenti. Il procedimento amministrativo digitale richiede "tempi reali" di attuazione delle relative fasi, strutturate in un sistema "modulare" predefinito del tipo PROPOSTA SCHEMA PROVVEDIMENTO (formulata e sottoscritta da lavoratore di Area Operativa 1) → PROPOSTA PROVVEDIMENTO (formulata e sottoscritta da lavoratore di Area operativa 2) → PROVVEDIMENTO (adottato e sottoscritto dal Dirigente);
- b) l'attuale regime di responsabilità va sostituito da un sistema "multilivello" nel quale sia affermato il principio secondo cui ciascuno, secondo le proprie competenze, attribuzioni e funzioni, risponde degli atti e delle attività che compie e delle eventuali omissioni;
- c) ovviamente il nuovo sistema delle sanzioni correlate alla nuova responsabilità "multilivello" va adeguatamente calibrato, in relazione al profilo professionale, al livello di complessità dei compiti e funzioni svolti, all'attuazione del principio di gradualità e alla presenza di eventuali deleghe.

Un ultimo aspetto da sottolineare in relazione all'ipotesi prefigurata è la necessità di un radicale mutamento del c.d. "linguaggio amministrativo", che da tempo è oggetto di studi e di proposte di rinnovamento, purtroppo – ad oggi – senza esiti apprezzabili⁹⁸.

La difficile comprensione di atti e provvedimenti redatti in un gergo burocratico spesso disarticolato, colmo di riferimenti normativi e alla prassi il più delle volte ridondanti, infarcito di tecnicismi e di arcaicismi è stata ripetutamente stigmatizzata e non sono mancati tentativi di mettere a punto e di diffondere linguaggi, forme di comunicazione e schemi di riferimento improntati ad una maggiore semplicità e comprensione.

Sul punto, anche traendo vantaggio da un'esperienza quasi quarantennale, si ritiene utile fornire alcune utili precisazioni:

- a) la tendenziale "oscurità" del linguaggio burocratico vive, per così dire, "di luce riflessa", essendo fortemente condizionato dal linguaggio del legislatore, che dal canto suo non brilla certo per chiarezza e intellegibilità;
- b) si conviene sulla ridondanza, a volte, di riferimenti normativi e alla prassi applicativa; tuttavia l'obbligo generale di motivazione degli atti e provvedimenti amministrativi impone di far riferimento al quadro normativo sul quale si fonda la decisione adottata e comunicata al destinatario che, pertanto, deve essere messo a conoscenza del destinatario;
- c) la formazione prevalentemente giuridico-amministrativa della maggioranza del personale pubblico ha un'influenza determinante sul fenomeno in esame, laddove è lo stesso linguaggio legale/forense/giurisprudenziale ad essere connotato da una complessità non trascurabile;

⁽⁹⁷⁾ O il funzionario cui è stata attribuita apposita delega di firma, per un limitato periodo di tempo, a norma dell'art. 17, c. 1-bis, D. Lgs. n. 165/2001.

⁽⁹⁸⁾ V. tra gli altri DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*, 8 maggio 2002.

<http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/16872.pdf>

- d) molto spesso l'uso di un linguaggio semplice viene giudicato non in linea con la necessità di dare risalto al prestigio istituzionale di un'amministrazione;
- e) la maggioranza del personale delle amministrazioni pubbliche ha un'età media piuttosto (rectius: "troppo") elevata⁹⁹; tale, diffusa condizione determina una tendenziale resistenza verso la modifica di schemi di riferimento standardizzati e utilizzati da decenni.

Tuttavia, l'amministrazione pubblica digitale del futuro prossimo venturo esige uno sforzo comune per definire linguaggi e forme di comunicazione nuovi, semplici, intellegibili e capaci di raggiungere la più ampia parte possibile dei destinatari, cittadini e non.¹⁰⁰

Una soluzione efficace potrà giungere dalla realizzazione di modelli digitali standardizzati di atti e provvedimenti, di schemi di comunicazione all'utenza, note istruttorie, e ogni altra tipologia di *output*, predisposti con l'utilizzo di uno stile comunicativo appropriato, adattabili per effetto di intervenute modifiche normative o della prassi, ma comunque presenti nei sistemi informatizzati e facilmente utilizzabili con modalità automatiche.

4. Evoluzione tecnologica e infrastrutturale

La realizzazione del modello di evoluzione organizzativa della P.A. ipotizzato – a grandi linee – nelle pagine che precedono in direzione di una amministrazione pubblica *paperless* necessita, oltre che degli adattamenti normativi ed organizzativi descritti nel paragrafo precedente, anche di conseguenti innovazioni tecnologiche orientate ad una radicale *digital transformation* dell'azione dei pubblici poteri.

Seguendo lo schema utilizzato nel paragrafo precedente, si descriveranno sommariamente le innovazioni infrastrutturali e funzionali ICT ritenute necessarie per avviare un percorso evolutivo della P.A. nella direzione ipotizzata.

In premessa, va evidenziata la fondamentale importanza di associare i processi innovativi tecnologici ai necessari adattamenti normativi e organizzativi, processo quest'ultimo non privo di difficoltà, soprattutto a causa dei "tempi di percorrenza" alquanto differenziati dei due ambiti. E tuttavia, una carenza di "simbiosi" tra i due settori di intervento comporterebbe seri rischi di fallimento, atteso che – è bene sottolinearlo più volte – l'uno non può prescindere dall'altro.

Se, in altri termini, l'evoluzione delle tecnologie informatiche e telematiche procede ad elevata velocità, non sempre gli adattamenti del sistema giuridico e del contesto organizzativo generale della P.A. esprimono un'analoga capacità di procedere sollecitamente e tale divergenza nei percorsi di cambiamento può compromettere il buon esito del progetto.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. A. RICCIARDI, *L'età media dei dipendenti statali e di 52 anni, 56 per i dirigenti*, In Italia Oggi, 27.9.2018, 5.

⁽¹⁰⁰⁾ Non vanno trascurate anche le legittime esigenze di integrazione della comunità degli immigrati, anch'essi destinatari, in condizioni di parità di trattamento, dell'azione delle amministrazioni pubbliche. V. in proposito l'interessante progetto PAeSI – Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati, realizzato in collaborazione tra Regione Toscana, Prefettura di Firenze e Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG) del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

<https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=progettopaesi>

È auspicabile, perciò, che gli sforzi messi in campo in occasione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, che hanno portato a risultati più che apprezzabili, divengano una matrice comune di operatività dei poteri pubblici coinvolti, costituendo una spinta costante ed energica verso l'apertura all'innovazione e, più in generale, ad una visione positiva del futuro.

Prima di illustrare le proposte di innovazione tecnologica strettamente funzionali al nuovo modello di P.A. ipotizzato, è il caso di tracciare alcune linee generali di intervento che, oltre al mondo del lavoro pubblico, abbiano un *target* di intervento esteso all'intero "sistema Paese".

In primo luogo, occorre uno sforzo deciso, accompagnato da investimenti significativi, per superare il *digital divide* sia sul piano infrastrutturale, sia per quanto attiene al possesso di una adeguata conoscenza e competenza nell'utilizzo delle ICT.

La crescita esponenziale del lavoro agile negli ultimi mesi, in conseguenza della "spinta" emergenziale, ha messo in evidenza l'insufficienza dell'infrastruttura di rete del Paese, alquanto sovraccaricata rispetto agli ordinari volumi di traffico dati.¹⁰¹

Le analisi più recenti evidenziano incrementi rilevanti dell'accesso ad internet in conseguenza dei provvedimenti governativi di *lockdown*, con un incremento di circa il 40% nel mese di aprile 2020 rispetto al mese precedente e di quasi il 100% rispetto al mese di febbraio 2020.^{102 103}

Nonostante la diffusione di messaggi rassicuranti da parte dei gestori delle reti¹⁰⁴, è opinione diffusa tra gli analisti che non solo l'architettura infrastrutturale a banda larga, ma anche le reti mobili dovranno sostenere un traffico molto più elevato, con punte fino all'80%, e gli stessi utenti potranno riscontrare l'inadeguatezza della loro attuale rete *WiFi* domestica, che spesso utilizza apparecchiature *WiFi* obsolete con standard *WiFi legacy*, piuttosto che l'ultima generazione *WiFi 6*, progettata per gestire meglio le situazioni di reti più affollate.¹⁰⁵

Inoltre, la superficie del Paese non ancora raggiunta dalla rete fibra, e nemmeno dalla connessione ADSL, è ancora troppo estesa per poter fronteggiare adeguatamente la sfida dell'immediato futuro "post COVID-19". Secondo gli ultimi dati dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) il 5% delle famiglie non è raggiunta dalla banda larga di rete fissa e solo una su tre può ambire al massimo a una velocità in download di 30 Mbps.¹⁰⁶

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. C. DE CESARE e F. SAVELLI, *Coronavirus, mille miliardi di bit al secondo: boom di connessioni, la rete sotto pressione*, in *Corriere della Sera* – Suppl. Economia del 14.3.2020.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. J. MARINO e S. MORANDINI, *L'Internet italiana durante il lockdown, i dati del MIX – Milan Internet Exchange*, 24 aprile 2020,

<https://www.01net.it/internet-italiana-lockdown-dati-mix/>

⁽¹⁰³⁾ Si ritiene, concordemente, che una parte rilevante dell'incremento del traffico dati sia attribuibile al massiccio utilizzo di piattaforme di gioco da parte di ragazzi costretti a restare a casa per effetto della sospensione delle lezioni scolastiche.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. tra gli altri F. DE ROSA, *La rete ?È solida, unisce il Paese Italia più digitale per resistere*, in *Corriere della Sera*, 24.3.2020.

https://www.corriere.it/economia/aziende/20_marzo_24/retee-solida-unisce-paese-italia-piu-digitale-resistere-906e2614-6e0d-11ea-9b88-27b94f5268fe.shtml

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. ABI Research, *Taking Stock of COVID-19*. Whitepaper.

<https://go.abiresearch.com/lp-taking-stock-of-covid-19>

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. P. FIORE, *Tanta pressione sulla rete Internet. E lo smart working non c'entra*. 16.3.2020.

<https://www.agi.it/innovazione/news/2020-03-16/coronavirus-internet-smart-working-videogiochi-7580124/>

In Italia, inoltre, ad oggi solo il 58% delle unità immobiliari è raggiunto da rete NGA (Next Generation Access), con una velocità di connessione in *download* di almeno 30 Mbit/s (in Europa l'80% delle famiglie) e solo il 12,1% delle unità immobiliari è raggiunto da rete NGA-VHCN (Very High Capacity Networks), con una velocità di connessione notevolmente maggiore di 100Mbit/s in *download*, che può raggiungere 1 Gbit/s (in Europa il 58% delle famiglie).¹⁰⁷ Migliore la situazione per quanto concerne la copertura delle reti di telefonia cellulare e, tuttavia, un'indagine dell'Unione Nazionale delle Comunità ed Enti Montani (UNCCEM) ha evidenziato, alla fine del 2019, che 1.220 Comuni italiani non sono coperti da rete mobile.¹⁰⁸

È necessario, perciò, destinare quote adeguate di investimenti pubblici finalizzati al potenziamento dell'infrastruttura di rete, ampliando all'intero territorio nazionale la fruibilità della connessione in *brodband/fibra ottica*,¹⁰⁹ nonché di estendere all'intero territorio nazionale la copertura della rete mobile, recuperando soprattutto i ritardi nell'implementazione della Rete 5G, anche quelli causati dall'emergenza epidemiologica in atto,¹¹⁰ e superando alcune ingiustificate resistenze.¹¹¹

È necessario, inoltre, che ciascuna amministrazione pubblica, previo *screening* capillare delle proprie infrastrutture telematiche, realizzi progetti di adeguamento tecnologico tesi a verificare che i sistemi in dotazione abbiano la capacità di supportare un elevato numero di connessioni, in conseguenza dell'introduzione del "lavoro agile" quale modalità ordinaria di svolgimento dell'attività lavorativa.

Analogo ritardo si registra sul piano delle competenze digitali diffuse. Come accennato in precedenza,¹¹² l'Italia è ancora piuttosto indietro rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea per quanto concerne la diffusione di una cultura digitale.

Il Rapporto ISTAT "Cittadini e ICT", pubblicato il 18.12.2019, evidenzia, tra l'altro, che la maggior parte delle famiglie senza accesso a Internet da casa (il 24%) indica come principale motivo la mancanza di capacità (56,4%) e il 25,5% non considera Internet uno strumento utile e interessante. Seguono motivazioni di ordine economico legate all'alto costo dei collegamenti o degli strumenti necessari (13,8%), mentre il 9,2% non naviga in Rete da casa perché almeno un componente della famiglia accede a Internet da un altro luogo.¹¹³

Se l'analisi si estende alla P.A., sia ai lavoratori che vi operano, sia alla platea degli utenti, emerge che il divario di conoscenze e competenze rispetto al modello innovativo prefigurato ne rende non agevole l'introduzione. Va evidenziata, inoltre, una tendenziale, diffusa resistenza da parte del personale della P.A. a seguire percorsi di formazione e riqualificazione specifici nel settore delle ICT, soprattutto a causa di una

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. Piano strategico Italia digitale 2020. <http://bandaultralarga.italia.it/> .

⁽¹⁰⁸⁾ V. <https://uncem.it/wp-content/uploads/2020/04/UNCCEM-elenco-segnalazioni-telefonia-mobile-senza-segnale-9-10-2019.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ Di rilievo il progetto in corso di realizzazione da parte di *Open Fiber*, operatore *wholesale only* nel mercato italiano di infrastrutture di rete, per la realizzazione di un'infrastruttura di rete a banda ultra larga (BUL) interamente in fibra ottica FTTH (Fiber To The Home) in tutte le Regioni italiane.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. P. ANASTASIO, *5G, il virus pesa sulle nuove reti. Prevista flessione dei ricavi del 10% nel 2020*, 16.4.2020,

<https://www.key4biz.it/5g-il-virus-pesa-sulle-nuove-reti-prevista-flessione-dei-ricavi-del-10-nel-2020/300517/>

⁽¹¹¹⁾ Cfr. A. BIONDI, *COVID-19 rilancia l'Italia digitale ma anche i suoi pregiudizi*, in *Il Sole 24 Ore* del 28.4.2020.

⁽¹¹²⁾ V. *supra* rif. nota 57.

⁽¹¹³⁾ Cfr. ISTAT, *Cittadini e ICT - anno 2019*.

<https://www.istat.it/it/files/2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf>

età media elevata, cresciuta in maniera preoccupante nell'ultimo decennio, che determina una diffusa resistenza e demotivazione nei confronti dell'innovazione tecnologica.

Indicativa, sul punto, la circostanza che l'età media del pubblico impiego nel periodo 2002-2018 ha subito un notevole incremento, passando da 44,13 a 50,74 anni (+15%).¹¹⁴

Il dato, poi, assume una dimensione ancora più allarmante, se l'analisi viene ristretta ai dirigenti, vale a dire a coloro ai quali è affidato il governo e la concreta attuazione dei processi di innovazione. I dati dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni ci dicono che alla fine del 2019 nella P.A., con esclusione del personale docente universitario, i dirigenti con un'età superiore a 60 anni era il 27,60%, mentre il 40,44% dei dirigenti è collocato nella fascia di età tra i 50 e i 59 anni. In definitiva, circa il 68% dei dirigenti della P.A., incluso il Servizio Sanitario Nazionale, ha un'età superiore a 50 anni.¹¹⁵

È necessario e urgente, perciò, recuperare in fretta il consistente divario di conoscenze e competenze digitali, sia nei cittadini, sia - a maggior ragione - nei lavoratori della P.A., realizzando per questi ultimi un ampio ricambio generazionale mediante percorsi di prepensionamento agevolato, soprattutto per i dirigenti.¹¹⁶

La cittadinanza digitale impone, dunque, soluzioni quali il domicilio digitale diffuso e obbligatorio. L'ipotizzata realizzazione di Centri di Assistenza Digitale (CADig), ad opera di professionisti qualificati, sarebbe una soluzione adeguata, purché accompagnata da una delega piena ed ampia rilasciata dal cittadino con poca dimestichezza o scarsa disponibilità di strumenti tecnologici adeguati, al Centro prescelto a sostituirlo nell'esercizio dei diritti e delle prerogative nel rapporto con la P.A., anche per quanto concerne la tutela della riservatezza dei dati personali e la sicurezza delle comunicazioni, di cui il CADig assumerebbe la piena ed esclusiva responsabilità.

Ovviamente il diritto dell'utente ad essere informato di ogni sviluppo del suo rapporto con la P.A. potrebbe essere soddisfatto con la realizzazione di apposite applicazioni informatiche (APP) installabili su *device* di uso comune e di semplice utilizzo,¹¹⁷ fermo restando - è bene sottolinearlo - che il domicilio digitale, le sue modalità di accesso ed utilizzo, i sistemi di identificazione dell'utente¹¹⁸ ed ogni altro elemento funzionale dovranno essere unici per i rapporti con qualsiasi amministrazione pubblica.

Anche dal lato degli interventi organizzativi della P.A., occorreranno strumenti innovativi e percorsi di riprogettazione dei sistemi ICT esistenti, per adattare il contesto attuale ad una prefigurata amministrazione pubblica *paperless*.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. Ragioneria Generale dello Stato. Conto annuale del personale.

<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/DISTRIBUZIONE%20PER%20ETA'.pdf>

⁽¹¹⁵⁾ Fonte: elaborazioni ARAN su dati RGS - IGOP aggiornati al 25/11/2019.

https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5153/Occupati%20per%20età_Anno%202017.pdf

⁽¹¹⁶⁾ Se per i cittadini il divario culturale può essere fronteggiato con l'erogazione di servizi di assistenza digitale, come ipotizzato nelle pagine precedenti, per la P.A. il diffuso *digital divide* può rappresentare un problema rilevante, soprattutto in assenza di una "dirigenza 2.0", capace e motivata nei confronti dell'innovazione e aperta al cambiamento strategico.

⁽¹¹⁷⁾ Non escludendo la possibilità di realizzare dispositivi "monofunzione" individualizzati, da distribuire agli utenti unitamente a *kit* accessori (*sim card*, *token* di firma digitale, ecc.) la cui attivazione sarebbe riservata al CADig delegato dall'interessato o da specifiche strutture della P.A. .

⁽¹¹⁸⁾ Anche mediante videochiamata per i rapporti diretti con l'operatore della P.A., che sul piano dei dispositivi occorrenti verrebbe gestito sempre dal CADig, mediante l'allestimento di un adeguato numero di postazioni.

In forma di schematica sinteticità, ne esponiamo le linee generali, non essendo possibile in questa sede approfondimenti tecnico-progettuali di dettaglio.

Un primo, fondamentale snodo è dato dalla protocollazione e gestione documentale, che nel modello prefigurato dovrebbe assumere una struttura completamente automatizzata. L'invio di ogni atto d'impulso della funzione amministrativa (domanda, richiesta d'informazione, esposto, ecc.) dovrebbe avvenire esclusivamente mediante la predisposizione di un *file*¹¹⁹ firmato digitalmente dall'utente o, se sprovvisto di firma o di identità SPID¹²⁰, dal CADig in virtù della delega ad esso conferita, trasmesso con un separato *format* recante gli elementi identificativi del richiedente (generalità, recapiti e domicilio digitale) e, soprattutto, una codifica che identifica la natura e la tipologia dell'*input* dell'utente.

Il codice identificativo dovrebbe essere stato predeterminato da ogni amministrazione pubblica ed assegnato a ciascuna sua funzione¹²¹ ed ha lo scopo di consentire la protocollazione automatica della richiesta e, soprattutto, la sua automatica assegnazione all'articolazione organizzativa interna dell'ufficio competente a processare quella determinata richiesta.

Il flusso telematico conseguente (documento firmato digitalmente dall'utente e *format* di trasmissione), verrebbe inviato all'indirizzo di posta elettronica certificata dell'Ufficio della P.A. destinatario o tramite altri sistemi di dialogo telematici predisposti.

Il sistema di protocollazione informatica in uso alla P.A.¹²², preconfigurato sulla base dell'assetto organizzativo dell'ufficio mediante il censimento, per ciascuna articolazione interna dell'ufficio, delle rispettive competenze, ciascuna di esse associata ad un codice identificativo,¹²³ che individua preventivamente il soggetto destinatario dell'assegnazione della relativa pratica, smista automaticamente la richiesta pervenuta, sulla base della codifica presente sul *format* di trasmissione, all'ufficio competente alla sua trattazione, effettuando – sempre in via automatica – la registrazione di protocollo.¹²⁴

Un percorso leggermente diverso dovrebbe essere strutturato per la protocollazione automatica di atti e corrispondenza proveniente da altri uffici della medesima amministrazione o da amministrazioni diverse. Premessa la necessità di integrare nel sistema di protocollo informatico anche la posta elettronica non certificata e stante l'impossibilità di “codificare” ogni tipo di comunicazione interna, l'assegnazione del

⁽¹¹⁹⁾ Che potrebbe essere generato dalla scansione digitale di un modulo cartaceo precompilato.

⁽¹²⁰⁾ Il Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID), già operativo e in via di diffusione, disciplinato dall'art. 64 del CAD e dal D.P.C.M. 24.10.2014, è un sistema di autenticazione di cittadini e imprese che consente di accedere ai servizi *online* della P.A. con un'unica identità digitale (c.d. “pin unico”).

⁽¹²¹⁾ Ad. es. rilascio autorizzazione – cod. 001, ecc.

⁽¹²²⁾ Si ritiene ormai improcrastinabile l'introduzione di un sistema di protocollo informatico unico per l'intera P.A., anche allo scopo di pervenire alla non ancora raggiunta interconnessione totale delle sue diverse strutture, risultato quest'ultimo perseguito da molti anni e, allo stato, ancora lontano anche a causa di residue “resistenze” alla condivisione di dati e informazioni.

⁽¹²³⁾ La codifica delle attività e delle competenze delle strutture interne dovrebbe essere unica per l'intera struttura organizzativa di ciascun ente o amministrazione.

⁽¹²⁴⁾ Ovviamente il sistema di protocollazione assegna la richiesta pervenuta all'articolazione interna competente. Sarà cura, poi, del relativo responsabile “smistarne” l'assegnazione della trattazione ad un determinato lavoratore, sulla base di ulteriori suddivisioni interne di compiti e di carichi di lavoro.

documento alla struttura interna competente a processarlo dovrebbe avvenire manualmente, con contestuale protocollazione automatica.¹²⁵

Il modello illustrato, che consentirebbe il recupero di risorse umane ad altri e più importati funzioni, non si ritiene ponga particolari problematiche di riprogettazione o adattamento dei sistemi di protocollazione informatica attualmente in uso.

Dall'implementazione di un sistema di gestione documentale esclusivamente digitale, discende la necessità predisporre risorse e strumenti di *storage* di una ingente mole di documenti digitalizzati, cui poter accedere in tempo reale per ogni occorrenza dell'attività amministrativa.

Preliminarmente, occorre sottolineare la necessità di assicurare il pieno utilizzo del fascicolo digitale unico, in realtà già previsto dai sistemi di protocollazione informatica in uso e scarsamente utilizzato dal personale, nel quale confluiscono, in maniera automatizzata, tutti gli atti e documenti riguardanti un singolo soggetto, fisico o giuridico, entrato in relazione con l'amministrazione.

Tali "fascicoli virtuali" dovranno essere archiviati in *data center* della P.A. gestiti in *outsourcing (cloud storage)*. Non si ritiene di particolare difficoltà, oltre ad apprestare metodologie di accesso "protetto" da remoto da parte dell'operatore della P.A. che ne abbia necessità, mettere a punto sistemi di archiviazione automatica dei documenti generati, al termine di ogni processo di lavoro.¹²⁶

Altro aspetto sul quale esistono concrete possibilità di adeguamento tecnologico è dato dalla necessità, illustrata nel paragrafo precedente, di assicurare la partecipazione di più soggetti ai processi di lavoro, ciascuno con le proprie competenze, ambiti di operatività e responsabilità, con conseguente "tracciamento" di ogni fase del procedimento.

Attualmente, oltre alla "sottoscrizione" del provvedimento conclusivo, tale esigenza viene assicurata dalle cc.dd. "sigle" o "visti" degli intervenuti, che altro non sono che delle firme "abbreviate" che, non costituendo un'espressione esclusiva della personalità di chi le appone, non rappresentano una garanzia di paternità della sottoscrizione.¹²⁷

Gli attuali certificati di firma digitale prevedono, in realtà, sia la firma multipla, sia la c.d. "controfirma"; non dovrebbe, perciò, assumere una particolare complessità la loro evoluzione con la previsione di ulteriori forme di c.d. "firma attenuata", quale "sigla", "visto", ecc. .

Sorge, tuttavia il problema di assicurare l'intervento di più soggetti in un procedimento che, essendo totalmente "digitalizzato", non consente, come oggi accade, ad una pluralità di operatori di siglare, vistare e firmare il medesimo atto, se non ponendo in essere attività particolarmente macchinose.

⁽¹²⁵⁾ Non è da escludere, però, la possibilità di una codifica "funzionale" delle comunicazioni all'interno della stessa amministrazione, associando un codice ad un determinato ambito di macro-attività, con conseguente assegnazione automatica alle "strutture-funzione" competenti (ad es. "personale" – "contabilità e finanza" – "legale e contenzioso", "acquisti", ecc.).

⁽¹²⁶⁾ È ipotizzabile inoltre, analogamente a quanto avviene con gli archivi cartacei, uno scarto periodico dei documenti d'archivio digitali, destinati all'eliminazione al fine di alleggerire la capacità di memoria complessiva dei *data center*.

⁽¹²⁷⁾ Di regola la "sigla" si appone su un atto imperfetto, cioè ancora non formato sotto il profilo della provenienza, il "visto" si appone su un atto perfetto (quindi già sottoscritto), di norma per presa d'atto, per controllo, per avallo o, a volte, per autorizzazione. L "sottoscrizione" è propria dell'autore dell'atto, che con essa è a lui ascrivibile quanto alla paternità e alla provenienza. Cfr. P. DI IORIO e G. PENZO DORIA, *Sigla, visto, firma e sottoscrizione: differenze ed esempi di utilizzo*.

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/sigla-visto-firma-e-sottoscrizione-differenze-ed-esempi-di-utilizzo/>

La soluzione ipotizzata, capace di apportare significative miglorie anche sul piano dell'allineamento procedurale e dei tempi di conclusione dei procedimenti, è data dalla sostituzione del provvedimento attualmente predisposto con l'uso di appositi *software* di scrittura con un *format* standardizzato precaricato nel sistema, compilabile nei suoi elementi essenziali e accessori e "sbloccato" con la "sigla" o "visto" digitale, per il successivo invio al soggetto competente alla sua validazione finale (dirigente o funzionario con delega di firma), mediante l'apposizione della firma digitale di quest'ultimo. Un successivo comando di inoltrare potrebbe determinare l'invio al sistema di protocollo informatico che effettua la registrazione di protocollo in uscita e lo smista al domicilio digitale di destinazione, con modalità analoghe a quanto descritto in precedenza per la protocollazione e assegnazione in entrata.

Di seguito un flusso descrittivo del processo innanzi descritto.

INPUT:

DOMANDA DELL'UTENTE(cod.000) > casella pec Ufficio;
cod.000 = richiesta autorizzazione > protocollo in entrata e assegnazione automatica a ufficio autorizzazioni – Responsabile ufficio autorizzazioni assegna a Mario Rossi.

OUPUT:

Mario Rossi compila e "sblocca" format autorizzazione "a sistema" >> sigla digitale Mario Rossi > invio a Responsabile ufficio autorizzazioni > "visto" digitale e "sblocco" Responsabile ufficio autorizzazioni > invio a Dirigente > validazione e "firma" digitale Dirigente > protocollazione in uscita e invio automatico a indirizzo domicilio digitale richiedente.

Una delle fasi più delicate dei processi di lavoro nella P.A. è senza dubbio l'istruttoria, vale a dire l'esame preliminare della richiesta pervenuta dall'utente e della completezza e regolarità della documentazione presentata, nonché l'analisi della richiesta sostanziale, al fine di accertare il diritto del richiedente alla prestazione o attività richiesta.

Un ausilio molto efficace potrà venire dall'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale (AI). Sui limiti di questi ultimi nei processi decisionali si è già argomentato in precedenza. Di sicuro, il loro impiego nell'attività istruttoria, vale a dire non decisoria, potrà apportare benefici significativi, sia in termini di contrazione dei tempi di lavoro, sia di un migliore e più efficiente utilizzo delle risorse umane.

Come accennato in precedenza, l'attività istruttoria consiste, in linea generale, in due tipologie di attività: a) esame della documentazione occorrente a corredo della richiesta; b) analisi dei requisiti o dei presupposti richiesti per ottenere una determinata prestazione o attività da parte della P.A. .

In dettaglio :

- a) esame della documentazione: le norme attuali hanno eliminato¹²⁸ gran parte della documentazione da allegare a ciascuna pratica, sostituendola con apposite dichiarazioni del richiedente, rese sotto la propria responsabilità. Residua, in determinati settori, una documentazione specifica da accludere comunque, per

(¹²⁸) V. tra l'altro il testo vigente dell'art. 40 del D.P.R. 28.12.2000 n. 445.

particolari esigenze di controllo.¹²⁹ Normalmente la modulistica già in uso contiene una dichiarazione di possesso dei requisiti richiesti e della (eventuale) documentazione da allegare. Ciò consentirebbe ad un sistema di AI, integrato nei sistemi di gestione documentale o implementato in appositi, separati applicativi, di analizzare le domande pervenute, verificando la completezza della documentazione allegata e delle dichiarazioni rese. Nel caso di carenze o incompletezze, il sistema dovrebbe generare un messaggio di *alert* recante l'indicazione di ciò che manca, è carente o incompleto, inviandolo automaticamente all'operatore che ha in carico la trattazione della pratica, per la successiva interlocuzione con l'utente. Nel caso, invece, di documentazione e dichiarazioni complete, il sistema di AI rilascerebbe un messaggio di "OK", la cui visione darebbe all'operatore incaricato l'*input* per proseguire la trattazione;

- b) analisi dei requisiti e giudizio di ammissibilità: accertata la presenza e la completezza delle dichiarazioni e delle "autodichiarazioni" necessarie, è evidente che l'attività successiva, di natura valutativa, non può che essere affidata all'operatore, non potendo l'AI sostituirsi ad esso, alla luce delle considerazioni svolte in precedenza.

Mentre le innovazioni precedentemente illustrate trovano fondamento in soluzioni tecnologiche già in larga parte esistenti, quest'ultima ipotesi richiede, allo stato, un'attività di elaborazione progettuale che dovrà spingersi in un campo ancora poco noto¹³⁰ e che, tuttavia, suscita un grande interesse da parte degli *stakeholders*.¹³¹

Un'applicazione dell'AI già utilizzata dalle maggiori aziende di ICT è connessa al problema della semplificazione del linguaggio amministrativo, già illustrata in precedenza, e che tuttavia assume un rilievo non secondario.

La necessità di un dialogo con i cittadini da remoto, secondo il modello organizzativo prefigurato, richiede necessariamente una semplificazione "estrema". Si è accennato a postazioni di dialogo in *video call* attive presso i CADig, ma un ulteriore passo in avanti sarebbe possibile, attivando sistemi di dialogo in modalità *chatbot*¹³², che consentano all'utente di formulare richieste di chiarimenti ed assistenza dal proprio *device*.

Le applicazioni *chatbot* sono già molto diffuse nel settore privato e, tendenzialmente, prefigurano la sostituzione, in un futuro prossimo, degli operatori di *call center*. Nella

⁽¹²⁹⁾ Es. copia di fatture, registri, ricevute di pagamento, elementi non autocertificabili, ecc. .

⁽¹³⁰⁾ Tuttavia, alcune iniziative nel campo del supporto all'analisi dei documenti sono in corso di realizzazione in altri Paesi. V. ad es. il sistema di classificazione e reindirizzamento delle istanze del Governo del Messico e il sistema per la redazione automatica delle istanze dei cittadini del Ministero dell'Economia e del Giappone. Cfr. F. D'ERRIGO e A. QUATTRONE, *Intelligenza artificiale per la P.A., i migliori esempi di utilizzo al mondo*.

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/intelligenza-artificiale-per-innovare-la-pa-loccasione-che-litalia-non-puo-perdere/>

⁽¹³¹⁾ Cfr. AGID Agenzia per l'Italia Digitale, *Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino*, marzo 2018.

<https://ia.italia.it/assets/librobianco.pdf>

⁽¹³²⁾ Con il termine *chatbot*, coniato da M. MAULDIN in *ChatterBots, TinyMuds, and the Turing Test: Entering the Loebner Prize Competition*, in *Proceedings of the Eleventh National Conference on Artificial Intelligence*, AAAI Press, 1994, si intende riferirsi ad un agente *software* intelligente, che aggiunge l'interfaccia di conversazione ai contenuti statici già disponibili per simulare una conversazione con l'utente esterno. Lo scopo principale di questi *software* è quello di simulare un comportamento umano e sono utilizzati per vari scopi, quali ad es. per rispondere alle FAQ degli utenti che accedono a un sito. Alcuni di essi utilizzano sofisticati sistemi di elaborazione del linguaggio naturale, mentre altri si limitano a eseguire la scansione delle parole chiave nella finestra di *input* e fornire una risposta con le parole chiave maggiormente corrispondenti.

P.A. sono pressoché assenti e, tuttavia, lo sviluppo di sistemi avanzati di interfacce di dialogo automatico potrebbero fornire spunti interessanti che potrebbero condurre, di qui a pochi anni, ad implementare veri e propri Uffici relazioni con l'Utenza automatizzati (URP BOT), attivi H/24 e capaci di fornire, oltre ad informazioni di servizio standardizzate, una vera e propria attività di assistenza all'utenza, nella predisposizione di pratiche, domande, accessi agli atti e alla documentazione e alle informazioni.¹³³

Un'ultima, generale riflessione non può mancare sulla necessità di incrementare i livelli di *cybersecurity* nella P.A. .

Il nuovo modello organizzativo generale ipotizzato nel presente lavoro, che contempla una P.A. totalmente digitalizzata al cui interno opera una platea vastissima di *smart workers*, necessita di livelli di sicurezza informatica molto più elevati di quelli attuali.

Vero è che linee strategiche di intervento in tale direzione sono già state messe a punto in tempi recenti¹³⁴ e, tuttavia, ciò che ancora si ritiene ancora carente è la piena consapevolezza¹³⁵ dei rischi che le azioni di *cyber attack* possono comportare, soprattutto sul piano della violazione della riservatezza dei dati sensibili di milioni di cittadini e degli effetti “a cascata” di ripetuti *data breach* sulla riservatezza delle comunicazioni e dei processi decisionali di amministrazioni particolarmente “sensibili” in relazione all'ambito delle attività istituzionali svolte.¹³⁶

5. Organizzare il futuro

È innegabile che la rapida evoluzione tecnologica ed organizzativa degli ultimi anni, soprattutto quella imposta negli ultimi mesi dall'emergenza epidemiologica in atto e quella che seguirà alle successive fasi dell'emergenza, prefigura scenari di un futuro connotato da una crescente affermazione della dimensione “immateriale” della società.¹³⁷

La spinta emergenziale che sta subendo la società ed il mondo del lavoro, tuttavia, rappresentano non un “salto” evolutivo, ma una, sia pure consistente, accelerazione di un processo già in atto da tempo e che vede, come nel caso del lavoro agile, l'utilizzo più intensivo e diffuso di istituti e strumenti già presenti, sia sul piano concreto che su quello normativo.

⁽¹³³⁾ Alcune iniziative pilota sono già in fase di studio e di realizzazione. V. ad es. Regione Emilia Romagna - *Il robot che dà informazioni al cittadino*.

<https://www.smau.it/casi-di-successo/il-robot-che-da-informazioni-al-cittadino>

⁽¹³⁴⁾ Cfr. AGID Agenzia per l'Italia Digitale, *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021*, cap. 8 – *sicurezza informatica*, p.131.

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2019_-_2021_allegati20190327.pdf

⁽¹³⁵⁾ Cfr. C. GIUSTOZZI, *La Pubblica Amministrazione al tempo della cybersecurity*.

<https://www.maggiolinformatica.it/la-pubblica-amministrazione-al-tempo-della-cybersecurity/>

⁽¹³⁶⁾ Ad es. amministrazioni pubbliche operanti nel settore della giustizia, della sicurezza e difesa, della sanità.

⁽¹³⁷⁾ Per un'analisi approfondita della dimensione “immateriale” della società del futuro cfr. S. QUINTARELLI, *Costruire il domani. Istruzioni per un futuro immateriale*, Milano, 2016.

Ciò implica, tuttavia, la necessità di alcuni adattamenti e allineamenti che, come illustrato nei paragrafi precedenti, dovranno intervenire sia sul piano tecnico-operativo, sia sul quadro delle risorse da rendere disponibili, sia sotto il profilo normativo.

Nel modello (ri)organizzativo della P.A. che abbiamo inteso ipotizzare, che contempla l'eliminazione di ogni residuo di azione amministrativa "materiale" per perseguire l'obiettivo di una P.A. del tutto "immateriale", il lavoro agile rappresenta il fulcro fondamentale delle nuove modalità d'impiego delle risorse umane, in attuazione del modello prefigurato.

Ne discende la necessità, con specifico riferimento alla P.A., di interventi normativi "mirati" che, preso atto di un'applicazione dell'istituto che non rappresenta più una sperimentazione, ma l'ordinaria modalità di svolgimento dell'attività lavorativa:

- a) confermino che il lavoro agile è la modalità di svolgimento di una prestazione lavorativa esclusivamente di natura subordinata, ad evitare pericolose "fughe in avanti" tese ad approfittare delle caratteristiche di elevata flessibilità dell'istituto per mutare, in prospettiva, la struttura stessa del rapporto di lavoro pubblico (e privato) in modalità "agile";
- b) le peculiarità del rapporto di lavoro (subordinato) alle dipendenze della P.A. impongono una definizione sul piano normativo, se non dell'orario di "lavoro agile" (di difficile applicazione), quanto meno della dimensione quantitativa giornaliera e settimanale dell'impegno di lavoro, anche allo scopo di assicurare in maniera più efficace il "diritto alla disconnessione" cui si è accennato in precedenza;
- c) introdurre e regolamentare un sistema efficace di controlli sull'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa da parte del lavoratore pubblico "agile"¹³⁸, sia sul piano dell'osservanza dell'impegno lavorativo giornaliero e settimanale complessivo, sia per quanto attiene alla produttività dell'attività svolta;¹³⁹
- d) valutare, allo scopo di pervenire alla totale equiparazione del trattamento del lavoratore "in presenza" a quello del "lavoratore agile", l'estensione a quest'ultimo di istituti e benefici oggi esclusi;¹⁴⁰
- e) definire gli ambiti di operatività della contrattazione collettiva, nazionale, di comparto e di amministrazione, individuandone i limiti.

È auspicabile inoltre, superata la fase emergenziale, evitare per quanto possibile l'utilizzo da parte del personale di dispositivi di proprietà di quest'ultimo. Ciò in quanto:

- a) la disponibilità di dispositivi diversi nel modello e fascia di prestazioni può determinare scostamenti nella prestazione non imputabili al lavoratore (ad. es. maggiore o minore velocità di connessione e/o elaborazione in conseguenza di una diversa configurazione o grado di obsolescenza del dispositivo) e, tuttavia, capaci di incidere in maniera discriminatoria sulla valutazione della *performance*;

⁽¹³⁸⁾ Cfr. G. FALASCA, *Coronavirus, boom smart working: possibili controlli su pc e posta aziendali*, Il Sole 24 ore, 13 marzo 2020.

⁽¹³⁹⁾ È da tempo, purtroppo, che la P.A. non gode di "buona stampa", e di conseguenza di un'adeguata considerazione della propria missione istituzionale, a causa di comportamenti illeciti da parte di pochi dipendenti. Si ritiene tuttavia, come accennato in precedenza, che non sia il caso di sostituire nelle cronache giornalistiche i "furbetti del cartellino" con i "furbetti della tastierina".

⁽¹⁴⁰⁾ Ad. es. i buoni-pasto, i compensi per prestazioni di lavoro straordinario, la possibilità di fruire di permessi orari, ecc.

- b) dispositivi meno recenti o di fascia di mercato più bassa potrebbero presentare un maggiore livello di vulnerabilità sotto il profilo della sicurezza della comunicazione e dell'accesso telematico, con possibili pregiudizi alla sicurezza ed integrità dei sistemi e delle applicazioni informatiche della P.A.;
- c) dispositivi meno recenti o di fascia di mercato più bassa potrebbero essere maggiormente soggetti a guasti o malfunzionamenti,¹⁴¹ al cui verificarsi il lavoratore sarebbe costretto a sospendere la propria attività nell'attesa della fornitura di un nuovo dispositivo da parte dell'amministrazione o dell'acquisto di un nuovo dispositivo, a proprie spese¹⁴².

Il problema, già all'attenzione del legislatore,¹⁴³ potrebbe essere avviato a una definitiva soluzione prevedendo l'erogazione al lavoratore di specifici *bonus* economici per l'acquisto di dispositivi con un adeguato livello di prestazioni, predeterminati nelle caratteristiche e nelle specifiche tecniche, che sarebbero comunque di proprietà dell'amministrazione.

A conclusione di questo lavoro, non si può non rimarcare la presenza di voci di dissenso nei confronti di un'innovazione tecnologica e organizzativa troppo spinta della P.A. che, a parere di alcuni, potrebbe determinare una consistente perdita di posti di lavoro e una sostanziale, generale diminuzione dei livelli di tutela.¹⁴⁴

Le preoccupazioni espresse sono legittime e da tenere nella giusta considerazione; non, tuttavia, al punto di rinunciare ad approfittare delle opportunità che la situazione emergenziale offre sul piano di un recupero di "velocità" nell'attuazione di processi innovativi che potranno, nei prossimi anni, determinare una svolta significativa che, per quanto concerne la Pubblica Amministrazione, potrebbe assumere una valenza epocale.¹⁴⁵

Nota di appendice: in fase di revisione del presente lavoro, la legislazione di emergenza ha introdotto una nuova disposizione in materia di lavoro agile nell'amministrazione pubblica. Si tratta dell'art. 263 del D.L. 19 maggio 2020 n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di

⁽¹⁴¹⁾ Soprattutto se funzionanti con sistemi operativi non originali o di precedente generazione. Va considerata anche la presenza di software antivirus e antimalware gratuiti, meno efficaci nel garantire la sicurezza delle applicazioni.

⁽¹⁴²⁾ È il caso di tenere conto delle condizioni economiche dei singoli lavoratori, che potrebbero non consentire l'acquisto di dispositivi di fascia alta per quanto attiene alle prestazioni.

⁽¹⁴³⁾ V. l'art. 87-bis, c. 1, del D.L. n. 18/2020, introdotto dalla legge di conversione 24.4.2020 n. 27, il quale ha stabilito che al fine di agevolare l'applicazione del lavoro agile di cui alla legge 22 maggio 2017, n. 81, quale ulteriore misura per contrastare e contenere l'imprevedibile emergenza epidemiologica, i quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip s.p.a. per la fornitura di personal computer portatili e tablet possono essere incrementati sino al 50 per cento del valore iniziale delle convenzioni.

⁽¹⁴⁴⁾ Unione Sindacale di Base, *No allo smart working come trappola, discutiamone nella riforma complessiva del lavoro nella P.A.*, 24 aprile 2020.

<https://www.usb.it/leggi-notizia/pubblico-impiego-usb-al-ministro-dadone-no-allo-smart-working-come-trappola-discutiamone-nella-riforma-complessiva-del-lavoro-nella-pa-1043.html>

⁽¹⁴⁵⁾ "Siamo agli inizi di una nuova era. E non è troppo tardi per distinguere gli aspetti positivi per il progresso umano da quelli negativi e iniziare ad intervenire per il bene di tutti." Cfr. G. GHIDINI, D. MANCA e A. MASSOLO, *La nuova civiltà digitale. L'anima doppia della tecnologia*, Milano, 2020.

politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19,¹⁴⁶ il quale impone alle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, di adeguare fino al 31 dicembre 2020 le misure in materia di lavoro agile di cui all'art. 87 della L. n. 27/2020 alle esigenze della progressiva riapertura degli uffici pubblici e a quelle dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali. A tal fine, alla P.A. è richiesto di organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale e introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza.

Da una prima lettura, la norma sembrerebbe contenere, oltre ad una valutazione non del tutto positiva sull'esperienza dei mesi precedenti,¹⁴⁷ nei quali il lavoro agile ha rappresentato la modalità ordinaria di lavoro, una sorta di "ordine di rientro" dalla condizione emergenziale, verso la normalizzazione delle attività, con ripristino dei modelli organizzativi e procedurali precedentemente utilizzati.

Non manca, tuttavia, un richiamo alla possibilità di introdurre modalità di interlocuzione con gli utenti con l'utilizzo di soluzioni digitali, alle quali avevamo già pensato nell'elaborazione del presente lavoro, mentre la flessibilità dell'orario di lavoro, oltre ad essere già largamente diffusa nella P.A., si rivela di scarso impatto e di difficile, ulteriore estensione¹⁴⁸ per le finalità indicate che, sebbene condivisibili ed apprezzabili, avrebbero potuto essere soddisfatte con l'introduzione di incisive misure di alleggerimento e semplificazione procedimentale, da attuare anche con il massiccio ricorso alla digitalizzazione delle attività. Il futuro del lavoro agile nella P.A., con quest'ultimo intervento normativo d'urgenza, sembrerebbe perciò rimesso in discussione, rischiando di essere relegato al ruolo di una delle diverse modalità "agevolate" di lavoro per conciliarlo con i tempi di vita, disperdendo un'opportunità irripetibile per introdurre innovazioni epocali nell'esercizio della funzione pubblica.

È auspicabile, perciò, che in sede di conversione parlamentare del Decreto la domanda crescente di innovazione e di recupero di celerità ed efficacia dell'azione amministrativa possano ritrovare risposte adeguate.

⁽¹⁴⁶⁾ In Suppl. Ord. n. 21 alla G.U. n. 128 del 19.5.2020.

⁽¹⁴⁷⁾ Si parla, tra l'altro, di "riapertura" degli uffici, quasi come se in questi mesi lo svolgimento dell'attività in modalità "lavoro agile" ne avesse determinato la "chiusura". La formulazione della norma sembrerebbe, in realtà, distinguere la precedente situazione emergenziale, dove il lavoro agile ha privilegiato le esigenze di tutela della salute dei lavoratori lasciandoli a casa, e le esigenze di "ripartenza" nella c.d. "Fase 2", dove, con l'attenuazione dell'emergenza, si può, anzi, si "deve" tornare alla normalità del lavoro (e quindi alla ripresa della produzione "cartacea"). La realtà è che gli uffici pubblici non hanno mai cessato di funzionare, sia pure con obiettive difficoltà determinate dall'emergenza in atto.

⁽¹⁴⁸⁾ Premesso che l'entrata e l'uscita di tutti i lavoratori di un ufficio pubblico agli stessi, identici orari è un'ipotesi solo teorica, l'estensione degli orari di apertura e chiusura degli uffici e l'introduzione di turnazioni in fasce orarie differenziate incontrerebbero forti resistenze, oltre a determinare ulteriori aggravii di costi per ampliamento di servizi di vigilanza, portierato, pulizia, ecc.