



Il Lavoro Agile:

la Nuova Frontiera delle PP.AA. nel nostro Paese

di Franco Monopoli

Lavoro Agile e Smart Working sono termini generalmente utilizzati come sinonimi, tuttavia il primo fa riferimento alla legge italiana, che ne dà una definizione legata allo svolgimento della prestazione lavorativa in orari diversi e luoghi diversi da quello aziendale, il secondo è un inglesismo che ha il significato culturale più ampio, quello di “nuovi metodi di lavorare”.

Ne consegue che quello finora realizzato è più un lavoro da remoto che si distingue dal Telelavoro essenzialmente per il fatto che i mezzi utilizzati non sono forniti dal Datore di Lavoro e che non è stata mai normata una vera e propria disciplina di disconnessione e non vengono se non a macchia di leopardo fruiti i buoni pasto.

Inoltre occorre dirimere quella entropia organizzativa che il lavoro agile ha generato creando una miriade di applicazioni che aumentano confusioni e diseguaglianze nel mondo del lavoro pubblico e privato.

Cominciamo dalle PP.AA.: in alcune, come INPS tutti i dipendenti, con qualifica dirigenziale e non, accedono al Lavoro Agile con una distinzione relativa ai dirigenti che possono fruirne per un numero inferiore di giorni rispetto agli altri dipendenti, si prosegue con il Ministero della Difesa che in prima battuta nega ai dirigenti civili l’accesso al Lavoro Agile che solo da pochi mesi possono accedervi, per giungere poi alla Corte dei Conti dove ai dirigenti non è data alcuna facoltà di accedervi, mentre alla RAI SpA i dipendenti, con qualifica non dirigenziale potranno accedere al Lavoro Agile fino al 30 settembre 2023, mentre i Dirigenti della RAI SpA potranno accedere al Lavoro Agile fino al 31 marzo 2024.

Ne consegue che oggi l’unica organizzazione nel mondo del Lavoro Privato che può dirsi ordinata in Smart Working è un Istituto di Credito – UNICREDIT- che rompendo gli schemi ordinari, ha ridotto la settimana lavorativa dei propri dipendenti a quattro giorni, applicando l’inglesismo in maniera corretta di nuovo metodo di lavoro, appunto su estensione settimanale ridotta.

Come in ogni esperienza umana c’è un prima e un dopo.

Certo è che la pandemia e le necessarie misure di contenimento del contagio hanno determinato un profondo mutamento nella vita del nostro Paese, con un diverso modo di lavorare nel pubblico e nel privato, sia per i dipendenti che per i dirigenti.

Prima del 2019

I rappresentanti di CIDA nell'audizione svoltasi il 18 gennaio 2017 (quindi in tempi lontani dalla situazione creatasi con la pandemia) innanzi alla XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati ribadirono la necessità di "poter usufruire di una serie di provvedimenti legislativi che facciano uscire la parola "smart work" dallo schema mentale che induce a ritenere si stia parlando solo del lavoro per persone "diversamente abili" ovvero per categorie protette o ancor peggio per attività di scarso contenuto professionale. Riteniamo che una delle possibili soluzioni al problema possa venire dall'eliminazione dei criteri di volontarietà attualmente previsti dalle vigenti fattispecie contrattuali in materia di lavoro. In sostanza pensiamo che lo "smart work" debba essere considerato alla stregua del lavoro tradizionale e quindi adottabile, senza differenziazioni, in ragione delle specifiche esigenze organizzative e produttive".

Nel 2017 quindi c'era chi proponeva inequivocabilmente l'eliminazione della riserva culturale che relegava questa modalità di lavoro come una sottospecie del lavoro tradizionalmente inteso in quanto tale visione era contraria agli interessi del Paese " se è vero come è vero (dati del 2017) che "se le modalità di "smart work" fossero applicate ad 1.3 milioni di lavoratori, rispetto agli attuali 2/300.000 potremmo ottenere un recupero di circa 4 miliardi di euro all'anno (¼ di punto del Pil) corrispondente al gettito Imu sulla prima e seconda casa o al 15 % del piano di recupero costi del Commissario Cottarelli o al 30% del piano di spending review di Perotti"¹.

Il panorama legislativo tuttavia non mutava e il Lavoro Agile, specialmente nel settore pubblico, continuava ad essere declinato in un'ottica sperimentale e nella logica dell'assistenzialismo, come una misura di Welfare a sostegno delle famiglie e delle disabilità, stilando una graduatoria che vede i disabili, come primi fruitori del lavoro agile: non era ancora diventato, come avverrà " grazie " alla pandemia, una modalità gestionale dell'organizzazione efficiente, efficace e produttiva.

Dopo il 2019

Con l'anno 2020, per fronteggiare l'emergenza sanitaria connessa al Covid-19, il lavoro agile esce bruscamente dai tentennamenti e dalle timidezze della sperimentazione per diventare la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa da parte dei dipendenti pubblici. La necessità di contenere il contagio riducendo i contatti sociali

¹ Si vedano le valutazioni della confederazione italiana dirigenti d'azienda – CIDA- sull'atto Camera n. 4135 "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi di lavoro subordinato" XI COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO CAMERA DEI DEPUTATI 18 Gennaio 2017.

lavorativi ed extra lavorativi impose una drastica riduzione delle relazioni; di qui la diffusione del lavoro agile, sia nel settore pubblico che in quello privato, dematerializzando l'organizzazione del lavoro, per ragioni di natura sanitaria e non gestionale.

Traguardata l'emergenza sanitaria, anche se permangono dubbi sul superamento della pandemia, si è tornati alla "normalità" nel lavoro pubblico e privato abbandonando le logiche di emergenza e spostandosi quanto meno in un arco temporale di medio termine. Lo "*smart working*" rompe molte certezze e quindi significa rivedere il lavoro in funzione di altre categorie che non possono essere più solo quelle meccanicistiche del luogo fisico e del tempo determinato: occorre andare incontro ad un'esigenza di flessibilità completamente diversa.

Tenendo conto, però, che d'ora in avanti non si dovrà considerare come "lavoro agile" la modalità utilizzata durante la pandemia, che va definita più come *homeworking* (o come telelavoro). Il vero lavoro agile è quella modalità di lavoro che può svolgersi in forma mista, in presenza o in remoto, in qualsiasi luogo sfruttando le nuove tecnologie e che postula, però, nuovi modelli organizzativi manageriali.

Sia pur con le dovute cautele e le necessarie verifiche, l'adozione di modalità di "smart working" ovvero l'utilizzo di soluzioni/modalità innovative di sviluppo dell'attività professionale può avere vari risultati positivi:

- contribuire alla riduzione dei costi della "macchina statale";
- innalzare i livelli di produttività delle imprese;
- favorire la diffusione di criteri di valutazione basati sui risultati e non sulla presenza;
- abbattere i livelli di congestione urbana per il minore utilizzo di mezzi di trasporto privati e conseguente migliore efficienza e qualità di quelli pubblici;
- ridurre sensibilmente la produzione di agenti inquinanti;
- contenere i costi per la manutenzione e gestione del patrimonio urbano.
- diminuire l'incidentalità (malattie, invalidità...);
- ridurre i costi di assistenza familiare (minori, anziani...);
- offrire una dimensione di vita che aiuti l'organizzazione familiare e incentivi sia l'occupazione femminile che le nascite;
- offrire maggiore disponibilità di tempo da dedicare alla sfera privata.

Numerose ricerche dimostrano che chi lavora fuori dall'azienda è più produttivo dei dipendenti che sono in ufficio ed è più soddisfatto.

La nuova stagione "regolativa"

Con il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 l'approccio del legislatore all'organizzazione del lavoro pubblico mutava prospettiva e, coerentemente con i provvedimenti sulla cd. fase 2, l'art. 263 disponeva che le pubbliche amministrazioni "*adeguano l'operatività di tutti gli uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciale*". La norma, pur non intervenendo sull'art. 87 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, prevedeva che le

amministrazioni organizzassero il lavoro puntando sulla flessibilità giornaliera e settimanale e *“introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l’utenza”*.

Con la legge n. 77 del 20 luglio 2020, di conversione del decreto legge n. 34/2020, furono introdotte le prime sostanziali modifiche alla disciplina dello smart working emergenziale attraverso una completa riscrittura dell’art. 263. Da un lato si dispose che l’organizzazione dell’attività lavorativa e dei servizi pubblici prescindesse, per tutto il personale, nel periodo di emergenza Covid, da qualunque obbligo di presenza nei luoghi di lavoro, d’altro canto dispose l’abrogazione a decorrere dal successivo 15 settembre 2020 proprio del comma 1, lett. a) dell’art. 87 del decreto legge n. 18 del marzo precedente, cioè della norma che aveva disposto che lo smart working fosse la modalità ordinaria di disimpegno dell’attività lavorativa per i pubblici dipendenti. Fu novellato l’art. 263 disponendo che il lavoro agile, nella forma semplificata (cioè, senza l’accordo individuale tra le parti) venisse applicato al 50% del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità.

Dal 15 settembre 2020, in conclusione, lo smart working emergenziale è stato abrogato e il lavoro agile non costituisce più la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni. Lo smart working semplificato resta uno strumento utilizzabile ma è applicabile esclusivamente al personale addetto ad attività che in concreto possono essere svolte in modalità agile.

In virtù di tale norma i dirigenti pubblici devono tradurre le indicazioni del legislatore in atti organizzativi e disposizioni datoriali le indicazioni del legislatore.

Il comma III dell’art. 263 tuttora in vigore dispone che le amministrazioni *“assicurano adeguate forme di aggiornamento professionale alla dirigenza”*, prevedendo che l’attuazione delle misure organizzative previste dalla norma *“è valutata ai fini della performance”*. Il decreto 19 ottobre 2020 della Funzione Pubblica ha introdotto norme di dettaglio, indicando il corretto metodo di lavoro per dare attuazione al lavoro agile semplificato, che passa attraverso una completa mappatura dei processi lavorativi per individuare quelli che possono essere svolti anche in modalità agile, senza arrecare ritardi e rallentamenti, e attraverso l’individuazione del personale addetto a tali processi lavorativi, al fine di individuare , anche attraverso forme di rotazione periodica, i dipendenti da porre in smart working rispettando la percentuale minima del 50% di quelli addetti alle attività smartabili o che consentono una interlocuzione a distanza con gli utenti.

Con l’art. 1 del decreto legge n. 56 del 30 aprile 2021 (il cui testo è confluito nella legge 17.6.2021, n. 87 di conversione del d.l. 52/2021), l’art. 263 ha subito ulteriori modifiche:

1. da un lato è stato abolito il riferimento al 50% del personale addetto alle attività smartabili, per cui il dirigente non è più obbligato pur in presenza di un’analisi di contesto interno che individua attività da poter svolgere in modalità agile ad autorizzare lo smart working ad un contingente minimo di personale;

2. dall'altro, è stato chiarito che l'autorizzazione allo svolgimento del lavoro agile semplificato può avvenire "a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente".

Tale normativa, in vigore fino alla disciplina in seno ai contratti collettivi dell'istituto del lavoro agile e comunque fino al 31 dicembre 2021 (data fino alla quale il successivo d.l. 105/2021 ha prorogato lo stato di emergenza connesso alla pandemia), non giustifica inefficienze organizzative, procedurali e temporali connesse all'organizzazione della prestazione lavorativa in modalità agile, in quanto il dirigente non può autorizzare lo smart working se ciò provoca inefficienze e criticità nei rapporti coi cittadini e le imprese e ritardi nei procedimenti. I dirigenti pubblici, insomma, sono lo snodo nevralgico dell'attuale sistema, in quanto sono chiamati ad organizzare gli uffici in modo tale che tutte le attività vengano disimpegnate con "regolarità, continuità ed efficienza".

Lo smart working in questa nuova ottica ordinaria non è un diritto del dipendente, ma uno strumento del dirigente da utilizzare insieme ad altri istituti sulla base della situazione e del contesto organizzativo.

I contratti collettivi di lavoro

A dare risposta alle molte problematiche, o almeno a tentare di farlo, giunge il 9 maggio 2022 la sottoscrizione definitiva del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro-Comparto Funzioni Centrali.

E' la prima volta che in un contratto collettivo sono state disciplinate due diverse forme di lavoro a distanza: il lavoro da remoto e il lavoro agile, tanto per superare l'entropia organizzativa, conseguente all'esponentiale crescita dell'attuazione dello smart-working a seguito dell'emergenza pandemica.

Il superamento dei vincoli di orario e di luogo di lavoro, puntando sui risultati e sull'autonomia e responsabilità dei lavoratori, è modellato su uno schema organizzativo che evoca il modello ad hoc², analizzato e studiato negli anni '80, del secolo scorso da Henry Mintzberg³: si tratta di un meccanismo di coordinamento non gerarchico con comunicazione interpersonale informale e immediata, di tipo orizzontale. Questa forma di coordinamento è più frequente nei primi stadi di vita delle organizzazioni e ai vertici dell'azienda qualora siano ampiamente strutturati e lungamente operanti sul mercato.

In questo schema le organizzazioni devono raggiungere, per essere efficaci, una certa armonia e coerenza interna e allo stesso tempo anche una coerenza con i fattori situazionali o contingenti esterni, combinando i parametri della progettazione organizzativa e i fattori situazionali.

² Neologismo derivante dal latino "ad hoc" ovvero "su misura", "modellato sulla situazione particolare".

³ Henry Mintzberg, *Mintzberg on Management: inside our strange world of organizations*, New York, Free Press, 1989.

Il lavoro da remoto, con l'uso di hardware e software messi a disposizione dall'amministrazione, può essere svolto nelle forme di telelavoro che comporta la prestazione dell'attività lavorativa dal domicilio del dipendente o altre forme di lavoro a distanza, come il coworking o il lavoro decentrato da centri satellite.

Il lavoro da remoto risponde più all'esigenza di un lavoro a distanza molto simile al lavoro in presenza; ciò che cambia è il luogo di adempimento della prestazione lavorativa, che comporta la effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato.

Gli articoli dal 36 al 41 del nuovo CCNL⁴ definiscono un quadro di regole, valide per ogni amministrazione del comparto funzioni centrali, superando una preoccupante disomogeneità di regole fra un'amministrazione e l'altra, anche per ciò che concerne la completa equiparazione dei diritti e delle tutele spettanti ai lavoratori in presenza.

In particolare, il CCNL, all'art 36, co. 2, precisa che la prestazione deve essere eseguita, in parte all'interno dei locali dell'Amministrazione, e in parte all'esterno degli stessi; non è previsto che vi sia una postazione fissa e predeterminata, entro i limiti di durata massima dell'orario giornaliero settimanale.

Al dipendente, che concorda con l'amministrazione i luoghi ove è possibile svolgere l'attività, spetta accertare che siano rispettate le condizioni minime di tutela della salute e sicurezza, oltre alla totale operatività della strumentazione informatica.

La prestazione lavorativa svolta in modalità agile non modifica la natura del rapporto di lavoro in atto; al riguardo, il CCNL, all'art. 36, co. 3, è particolarmente chiaro nell'affermare che il "trattamento economico" di chi lavora a distanza non può essere inferiore a quello "complessivamente applicato" nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni all'interno dell'amministrazione.

Nonostante la dottrina riconosca ampiamente il carattere innovativo del lavoro agile, la regola di parità di trattamento economico e normativo rappresenta uno dei punti su cui il legislatore ha adottato un approccio cauto, dando così vita ad un istituto ibrido connesso allo schema del rapporto di lavoro subordinato tradizionale.

Il CCNL, inoltre, prevede che l'amministrazione debba individuare quelle attività che possono essere effettuate in lavoro agile, che è consentito, su base volontaria, per ogni tipologia contrattuale. Sono esclusi i lavori in turno e quelli che richiedono l'utilizzo costante di strumentazioni non remotizzabili.

La formalizzazione del lavoro agile nei confronti del dipendente avviene mediante accordo individuale tra dipendente e amministrazione, che deve essere stipulato in forma scritta, indicando altresì la durata, i giorni di lavoro fuori sede, le fasce di contattabilità e quelle di inoperabilità, i tempi di riposo del lavoratore, le modalità di esercizio del potere

⁴ CCNL del personale di comparto Funzioni Centrali 2019 -2021, vedi all'indirizzo web <https://www.aranagenzia.it/contrattazione/comparti/comparto-delle-funzioni-centrali/contratti/12775-contratto-collettivo-nazionale-di-lavoro-comparto-funzioni-centrali-periodo-20192021.html>

direttivo e di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa dal lavoratore all'esterno dei locali dell'amministrazione nel rispetto di quanto disposto dall'art. 4 della legge n. 300/1970, nonché le modalità di recesso.

Con la fine dello stato emergenziale, il 31 marzo 2022, ritorna pienamente applicabile l'art. 19 della legge n. 81/2017 che dispone che l'accordo può essere a termine o a tempo indeterminato: in tale ultimo caso, il recesso può avvenire con un preavviso minimo di 30 giorni. In presenza di un giustificato motivo, ciascuno dei contraenti può recedere dall'accordo senza preavviso indipendentemente dal fatto che lo stesso sia a tempo determinato o a tempo indeterminato.

Come clausola di chiusura del sistema di lavoro agile l'art. 40 prevede l'attivazione di una formazione specifica per il personale che lavora da remoto, con l'obiettivo di rafforzare "il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni.

Le conseguenze pratiche del lavoro agile sul ruolo dei dirigenti pubblici sono rilevanti, sotto un duplice profilo.

La dematerializzazione organizzativa creatasi con il lavoro agile ha prodotto una dequotazione del ruolo dirigenziale in senso classico, riflettendosi sulla performance di dirigenti e dipendenti coinvolti dall'attuazione del lavoro agile: pertanto le performance di dirigenti e dei dipendenti vanno congiuntamente valutate in termini di impatto sui risultati complessivi dell'amministrazione.

Lo scenario conclusivo tuttavia è quello di una sostanziale perdita di autonomia del singolo dirigente ingessato dalla massa di regolamenti e tutele al dipendente in lavoro agile, senza una strategia gestionale che, se consentita ai dirigenti, trasformerebbe il Lavoro Agile in uno strumento di sviluppo del sistema Paese ed un elemento di competitività dello stesso sulla scena internazionale.

Da non dimenticare, *last but not least*, che i recenti sviluppi storici della modalità "lavoro agile" danno volto diverso e nuovi impulsi alle disposizioni legislative antepandemia⁵, che prevedono che le pubbliche amministrazioni - ogni anno e in sezione con il Piano della Performance - predispongano un "Piano Organizzativo del Lavoro Agile"(POLA)⁶. E' un'ulteriore occasione per modellare sulle necessità "ad hoc" di ciascun plesso pubblico uno strumento di lavoro ormai in via di definitiva affermazione in tutto il mondo. Il ruolo della dirigenza, decisivo per individuare necessità e opportunità organizzative specifiche, ne deve risultare fortemente accresciuto.

Maggio 2023.

Franco MONOPOLI- *Dirigente di II Fascia in servizio all'INPS -Direttore Provinciale Vicario della Direzione Provinciale Barletta-Andria-Trani.*

⁵ articolo 14, comma 1, della legge n. 124 del 7 agosto 2015.

⁶ Vedi indicazioni del Ministero della Pubblica amministrazione al sito web <https://www.funzionepubblica.gov.it/piano-organizzativo-del-lavoro-agile-pola>