

Working Paper

ADAPT

www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

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

Il lavoro agile o *smart working* nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità

Renato Brunetta

Ministro per la Pubblica amministrazione

Michele Tiraboschi

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Working Paper n. 10

ABSTRACT

Il contributo si propone di fare chiarezza sulla esperienza e sulle prospettive di sviluppo del c.d. *smart working* o lavoro agile presso le pubbliche amministrazioni. Centrale, da questo punto di vista, è lo sforzo definitorio che è imprescindibile per inquadrare correttamente il fenomeno che è esploso sotto i nostri occhi nel pieno della emergenza sanitaria. Questo sia rispetto alla concezione manageriale che ispira questa fortunata formula, presto entrata nel linguaggio comune, sia in considerazione degli stringenti vincoli normativi che differenziano nettamente lo *smart working* dal semplice lavoro domiciliare. Ricostruiti il quadro legale vigente e le esperienze di lavoro agile avviate nel settore pubblico prima della pandemia, il contributo si fa poi carico di mettere a fuoco e valutare quanto è di fatto successo durante l'emergenza sanitaria in modo da inquadrare le principali criticità e soprattutto le prospettive evolutive che possono ora indirizzarsi su binari ragionevoli e condivisi seguendo le indicazioni contenute in materia nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale sottoscritto lo scorso marzo dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dai segretari delle confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Lo *smart working* è al centro di un acceso dibattito pubblico che assomiglia a una commedia degli equivoci.
- L'equivoco di fondo è proprio l'oggetto stesso della discussione: una modalità di lavoro che viene chiamata *smart working*, ma che, senza adeguati cambiamenti organizzativi e digitali, non si configura affatto come *smart working*.
- Nella fase di superamento della emergenza sanitaria occorre fare chiarezza e riportare il confronto su binari di realtà, lontano dalle percezioni soggettive, quando non interessate, e soprattutto fuori dalla polarizzazione che vede contrapporsi techno-entusiasti e techno-pessimisti.

IL MESSAGGIO

L'esperienza dello *smart working* o lavoro agile durante la pandemia non deve essere cancellata. Al contrario: deve servirci da lezione. Una lezione utile a definire le regole contrattuali di questo modello di organizzazione del lavoro che non va certo confuso con un banale lavorare da casa e che non può in ogni caso prescindere dall'obiettivo del buon andamento della pubblica amministrazione. Una lezione utile anche a dotare le nostre pubbliche amministrazioni di una infrastruttura digitale adatta e sicura e anche di una adeguata e necessaria formazione dei dipendenti per lavorare in modalità realmente *smart*, con conseguenti strumenti di monitoraggio e verifica degli obiettivi lavorativi e del loro conseguimento. Non sarà un percorso rapido né semplice, ma dobbiamo procedere in questa direzione.

Indice

<i>Introduzione: un contributo per il dibattito pubblico e la riflessione scientifica.....</i>	4
1. La definizione di <i>smart working</i>	7
2. Breve ricognizione normativa del lavoro agile <i>pre-pandemico</i> nel settore pubblico	8
3. Il lavoro agile e l'emergenza Covid-19 nel settore pubblico.....	9
4. Valutazione sul lavoro agile nella pubblica amministrazione nella fase pandemica	10
5. Le prospettive del lavoro agile	14
<i>Bibliografia essenziale</i>	16

Introduzione: un contributo per il dibattito pubblico e la riflessione scientifica

Lo *smart working* è al centro di un acceso dibattito pubblico che assomiglia a una commedia degli equivoci. L'equivoco di fondo è proprio l'oggetto stesso della discussione: una modalità di lavoro che viene chiamata *smart working*, ma che – senza adeguati cambiamenti organizzativi e digitali dei processi produttivi – non si configura affatto come *smart working*. In questa fase di superamento della emergenza sanitaria da Covid-19, grazie alla campagna vaccinale, occorre fare chiarezza e riportare il confronto su binari di realtà, lontano dalle percezioni soggettive, quando non interessate, e dalle opzioni culturali e ideologiche di ciascun osservatore, e soprattutto fuori dalla polarizzazione che, ben prima della Quarta rivoluzione industriale, aveva già visto contrapporsi frontalmente tecno-entusiasti e tecno-pessimisti (Brunetta, 1994; Id., 1992).

Un dato di fatto non deve essere ignorato, come invece paiono fare i difensori dello *status quo* emergenziale: ciò che è stato sperimentato in massa nella pubblica amministrazione italiana, a causa della pandemia che dal 2020 ha sconvolto il mondo (Brunetta, 2020), non è lo *smart working* inteso come filosofia manageriale e modello di organizzazione strutturato ispirato a flessibilità, autonomia e responsabilità, né il “lavoro agile” così come introdotto a livello sperimentale nell'ordinamento con la legge n. 81/2017 per differenziarlo dal telelavoro, già disciplinato in precedenza tanto nel settore pubblico quanto nel settore privato. Quel che il Covid-19, con le conseguenti necessità di distanziamento interpersonale, ha comportato è stata la diffusione massiccia di una forma di lavoro domiciliare forzato, realizzata nel giro di pochi giorni trasferendo meccanicamente all'esterno delle amministrazioni alcune delle attività che prima venivano svolte in ufficio, e solo quelle che, nell'emergenza, potevano immediatamente essere delocalizzate in funzione dei processi e delle tecnologie esistenti.

Il secondo argomento ricorrente tra i difensori dello *smart working* riguarda il suo potenziale utilizzo come grimaldello per avviare la rivoluzione organizzativa che si attende da anni (Brunetta, 2009) e per eliminare la burocrazia inefficiente. Può un banale e certamente più comodo lavoro da casa assolvere a questo compito? Dobbiamo essere sinceri: no, non può. L'implementazione repentina legata all'emergenza sanitaria ha portato ad annullare il percorso operativo che era stato indicato nella legge n. 81/2017 e nella direttiva della Funzione Pubblica n. 3/2017, oltre che le più recenti linee guide per la redazione dei POLA, i Piani organizzativi del lavoro agile. Nessuna azione di accompagnamento è stata possibile, nessuna sensibilizzazione e formazione specifica dei lavoratori. La definizione in termini di luoghi, tempi, strumenti e obiettivi della prestazione e di esercizio dei poteri datoriali in capo all'amministrazione è stata assente. Il lavoro da casa durante l'emergenza Covid, dunque, non ha certamente consentito quei processi di trasformazione organizzativa volti a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente, che invece dovrebbero essere al centro dell'adozione dello *smart working*. Sono rimaste totalmente in secondo piano anche le finalità proprie dello strumento: il miglioramento della conciliazione vita-lavoro e l'aumento della produttività, quest'ultimo impossibile da misurare in assenza di dati, obiettivi e monitoraggio dei risultati.

Il terzo abbaglio diffuso riguarda, appunto, il presunto aumento di produttività delle pubbliche amministrazioni. Al momento non possediamo una panoramica completa delle informazioni relative all'andamento della produttività collegata al lavoro agile nel 2020, per i motivi elencati sopra: è mancata la programmazione, è mancata la definizione dei target e degli obiettivi e sono mancati gli strumenti informatici per la raccolta e analisi dei dati e per il monitoraggio dei risultati raggiunti. Dunque nessuno è in condizioni di dipingere un quadro attendibile dalla esperienza che abbiamo vissuto. Piuttosto abbiamo registrato lamentele da parte di imprese e cittadini che hanno sperimentato (comprensibili) ritardi nella loro interlocuzione con le amministrazioni pubbliche, a causa della mancanza di personale sul posto di lavoro.

Fallace anche la quarta tesi dei difensori del lavoro da casa: il paragone con il settore privato, e in particolare con quello dell'*high tech*, è errato e fuorviante. Perché i servizi offerti differiscono radicalmente e perché le pubbliche amministrazioni non rispondono alle logiche di mercato, centrate sullo scopo di lucro, ma alla logica dell'universalità dei servizi. Le aziende private possono anche eliminare il *front office* o l'interazione fisica con il cliente. Se lo facesse la pubblica amministrazione, invece, priverebbe dell'accesso ai servizi ampie fasce della popolazione. C'è, inoltre, un ulteriore motivo per cui il confronto è improprio: molte delle aziende citate ricorrevano allo *smart working*, con regole e obiettivi prefissati, già ben prima della pandemia. Con il Covid hanno soltanto esteso questa modalità di lavoro, già strutturata, che adesso peraltro stanno in parte ridimensionando: si è preso atto che lo sviluppo della cultura organizzativa e la crescita personale non possono prescindere dall'interazione fisica delle persone.

Immeritata e fuori luogo – e passiamo al quinto punto – l'accusa di neoluddismo e di ritorno al passato. Grazie alla spinta del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ma non solo, il governo Draghi ha costruito in pochi mesi l'impalcatura pubblica adeguata per sostenere la ripresa economica, che viaggia a ritmi che non vedevamo dagli anni Sessanta, e ha riavviato i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, anche per regolare lo *smart working*. Questo cantiere riformista ha bisogno di tutto il capitale umano disponibile, quello attuale e quello nuovo. La pubblica amministrazione assumerà nei prossimi cinque anni decine di migliaia di persone, per il PNRR e per il ripristino del turnover al 100%. Non potranno certo inserirsi efficacemente nel contesto lavorativo se metà dei loro colleghi sarà ancora in *smart working*, a casa.

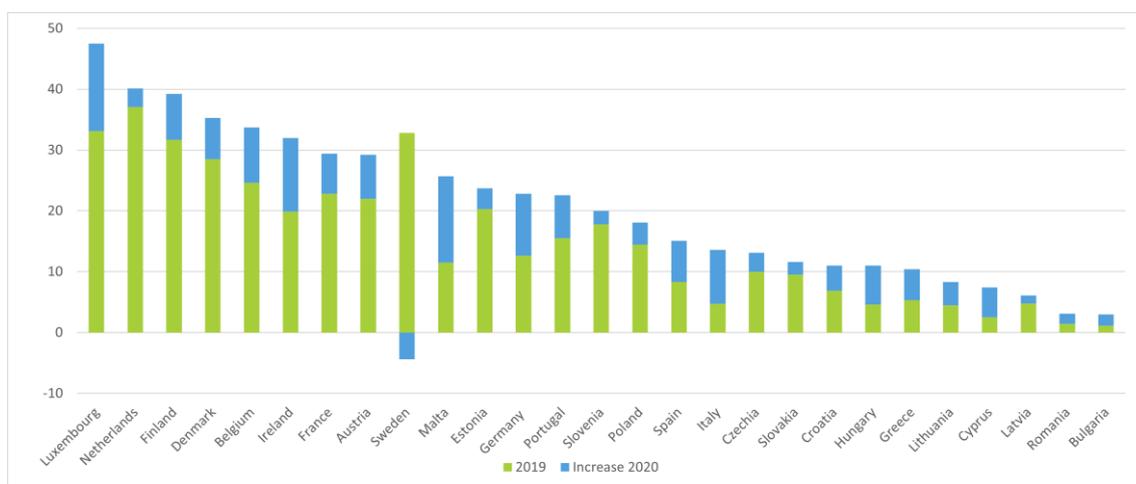
Il Covid-19 dovrebbe averci insegnato ad apprezzare la "normalità". Le riforme che il governo sta attuando servono a proiettarci verso una nuova "normalità" post-emergenziale, dalla quale ripartire. Ma per entrare in questa nuova dimensione è necessario abbandonare modelli regressivi e improvvisati e lavorare con il motore a pieni giri a costruirne di nuovi (Brunetta, 2020; Tiraboschi, 2020). Smaltendo le montagne di arretrati e impegnandosi a risolvere tutti i nodi emersi, a definire le regole contrattuali e organizzative, a dotare la pubblica amministrazione della infrastruttura digitale adatta e sicura per realizzare, con il coinvolgimento delle parti sociali, uno *smart working* che sia realmente un ulteriore strumento a disposizione per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

La verità è che raramente emerge – come invero già accaduto in passato rispetto al dibattito sulla rimodulazione e riduzione dei tempi di lavoro (Brunetta, 1979), di cui

quello sul lavoro agile è una sorta di riedizione moderna e riveduta – una attenta ed equilibrata considerazione delle complessive ricadute economiche, psicologiche e sociali di questa peculiare forma di lavoro. Mentre mancano quasi totalmente studi empirici affidabili e di rilevanza qualitativa utili a valutare e monitorare (anche nella realtà dei luoghi di lavoro pubblici e privati) il reale andamento del lavoro agile nella fase pandemica e in quella precedente con riferimento alle prime esperienze applicative della legge del 2017 che ha disciplinato per la prima volta la materia nel nostro Paese (Brollo, 2020).

Anche questo elemento concorre a spiegare l'eccesso di attenzione al lavoro agile nel settore pubblico, dove spesso mancano strumenti di misurazione e verifica *ex post* della performance lavorativa, là dove nel settore privato sono i meccanismi di mercato e le logiche di bilancio a determinare l'estensione o la contrazione nell'utilizzo dello strumento. Lo dimostrano i dati comparati recentemente forniti dalla Fondazione europea di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2021), qui di seguito riprodotti, che indicano chiaramente come in Italia l'uso del lavoro agile nel corso del 2020, quindi anche nei mesi che hanno seguito il *lockdown* più duro, sia stato riservato a una quota largamente minoritaria di lavoratori (prevalentemente quelli del settore pubblico in ragione delle norme emergenziali adottate dal governo italiano).

Percentuale di lavoratori che hanno lavorato da casa nel 2020 e variazione rispetto al 2019



Obiettivo di questo contributo, dunque, è quello di riportare chiarezza e maggiore scientificità nella riflessione sullo *smart working* con specifico riferimento alla sua adozione all'interno del pubblico impiego per offrire al dibattito pubblico, agli attori sociali e ai decisori politici elementi più solidi su cui basare le proprie valutazioni e decisioni.

Oltre a chiarire alcuni evidenti equivoci terminologici che tanto incidono sulle percezioni soggettive, il presente working paper si occuperà di ricostruire, seppure in modo sommario, l'inquadramento giuridico del lavoro agile nel nostro Paese e la realtà di quello che è stato effettivamente il lavoro agile nel periodo pandemico. Ci paiono questi i

presupposti per mettere a fuoco in modo pragmatico e propositivo premesse e condizioni per una corretta ed efficiente adozione delle nuove forme di lavoro da remoto anche in Italia. Ciò a maggior ragione nel caso del lavoro pubblico, in ragione della peculiare tipologia di servizi e della relativa utenza, avendo sempre come parametro di riferimento, accanto alla soddisfazione del dipendente, anche il rispetto del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione.

1. La definizione di *smart working*

Partendo dal profilo definitorio, occorre in primo luogo concentrare l'attenzione sull'aspetto terminologico. In questo senso, si può, infatti, sottolineare, che l'espressione *smart working* trova riscontro, se non solo, principalmente nel dibattito italiano (Tiraboschi, 2017). Al di fuori del contesto italiano – anche nei Paesi dove lo *smart working* trova riconoscimento alla stregua di una filosofia manageriale all'interno delle c.d. *new ways of working*, caratterizzandosi per flessibilità spazio-temporale, autonomia e responsabilizzazione – il referente normativo continua ad essere quello del lavoro da remoto o telelavoro, ancorché attualizzato e modernizzato in ragione dell'evoluzione tecnologica e organizzativa del mondo del lavoro.

Nel recepire normativamente le istanze di queste nuove forme di lavoro riconducibili all'ampio cappello dello *smart working* come filosofia manageriale, il legislatore italiano ha introdotto nell'ordinamento il c.d. lavoro agile (articolo 18, comma 1, legge 22 maggio 2017, n. 81). Con tale diversa etichetta, il legislatore ha, quindi, dato vita ad una specifica modalità di svolgimento del lavoro subordinato da remoto conferendogli una autonoma disciplina e cercando di differenziare tale nuova modalità dal telelavoro, che già riscontrava una normativa di riferimento in Italia sia nel settore pubblico (a partire dalla legge 16 giugno 1998, n. 191, e poi con d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70) sia nel settore privato (grazie all'accordo interconfederale del 9 giugno 2004, di recepimento dell'accordo-quadro europeo del 16 luglio 2002, e alla contrattazione collettiva che vi aveva dato esecuzione).

È a tale fattispecie e alla sua specifica declinazione all'interno delle pubbliche amministrazioni che si deve far riferimento per comprendere presupposti e implicazioni del dibattito sullo *smart working*, con la consapevolezza che tale filosofia manageriale o, comunque, analoghi modelli di organizzazione ispirati a flessibilità, autonomia e responsabilità trovano una concretizzazione per il tramite del lavoro agile solo a determinate condizioni.

Resta in ogni caso da evidenziare sin da ora che il lavoro agile o il c.d. *smart working* non possono essere confusi con un banale (quanto comodo) lavoro da casa e tanto meno con una forma di lavoro domiciliare forzato come quello che si è registrato in tutto il mondo nel corso delle fasi più acute della vicenda pandemica.

2. Breve ricognizione normativa del lavoro agile *pre-pandemico* nel settore pubblico

Benché il lavoro agile sia stato introdotto dalla legge n. 81/2017, si deve evidenziare come le premesse per il suo riconoscimento all'interno del pubblico impiego siano state poste nell'ambito della c.d. legge Madia (legge 7 agosto 2015, n. 124). Quest'ultima, al suo articolo 14, comma 1, nella sua formulazione originaria prevedeva, infatti, «la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa», individuando un obiettivo di diffusione tra il personale di ogni singola amministrazione del 10%. Queste nuove modalità di lavoro dovevano, stante la presenza nella stessa disposizione di un esplicito riferimento, intendersi come diverse e ulteriori rispetto al telelavoro. Obiettivo precipuo di tali sperimentazioni, come indica la rubrica stessa dell'articolo 14, era la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

L'avvento del lavoro agile non ha soltanto dato un nome a tali nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ma ha anche fornito una disciplina di riferimento, applicabile per quanto compatibile (articolo 18, comma 3, della legge n. 81/2017), così anche integrando l'originaria finalità di conciliazione vita-lavoro, bilanciata dalla previsione di sistemi di verifica del buon andamento dell'azione amministrativa e della qualità dei servizi, con quella della produttività.

È nell'ambito di questo più ampio quadro di riferimento che viene data attuazione all'articolo 14, comma 3, della legge n. 124/2015 – richiamato dallo stesso articolo 18, comma 3, della legge n. 81/2017 – nel quale si rimetteva ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione di indirizzi e di linee guida per l'implementazione delle modalità di lavoro finalizzate alla promozione della conciliazione vita-lavoro. La direttiva n. 3/2017 si preoccupa, allora, di definire tanto le modalità di attuazione delle diverse misure di supporto alla conciliazione vita-lavoro quanto, nello specifico, di specificare delle indicazioni operative per l'attivazione del lavoro agile e definire gli aspetti organizzativi, quelli relativi alla gestione del rapporto di lavoro nonché quelli inerenti alle relazioni sindacali.

Quanto alle misure di promozione della conciliazione vita-lavoro tramite le nuove modalità di lavoro si prevede che, grazie ad un ruolo attivo della dirigenza: siano adottate modalità organizzative non basate sulla presenza fisica, ma su risultati e performance; siano definite delle priorità all'accesso alle modalità di lavoro che garantiscono la conciliazione in base alle esigenze personali; sia verificata la compatibilità delle attività rispetto alla prestazione in modalità flessibile; siano accuratamente individuati obiettivi specifici coerenti coi processi di responsabilizzazione del personale e valorizzazione della performance; siano promosse azioni formative, riprogettati gli spazi fisici e virtuali e l'uso delle tecnologie digitali a supporto della prestazione lavorativa.

Richiamata la definizione di lavoro agile, con attenzione alle logiche di alternanza tra la prestazione esterna e interna ai locali della amministrazione, al possibile uso delle strumentazioni informatiche e ai limiti temporale della prestazione, la direttiva si concentra sui contenuti dell'accordo di lavoro agile da stipularsi per iscritto tra l'amministrazione e il lavoratore.

Quanto alle indicazioni operative, si prevedono poi distinte fasi e cioè:

- analisi del contesto;
- definizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto generale di lavoro agile;
- avvio della sperimentazione;
- monitoraggio e valutazione.

Preliminarmente all'avvio del lavoro agile, la direttiva richiede alle amministrazioni di definire con atto interno gli aspetti maggiormente rilevanti della modalità di lavoro rispetto ai rapporti di lavoro con i dipendenti che aderiscono alla modalità agile. Vengono individuate una molteplicità di tematiche di cui occuparsi: in parte si tratta di attuazione dei principi previsti dalla legge n. 81/2017 (es. in materia di disconnessione o in materia di modalità di esecuzione della prestazione esterna); in parte, invece, si tratta di specifici aspetti relativi alla natura della amministrazione pubblica e alla normativa della legge n. 124/2015 (es. ruolo dei CUG; modalità di realizzazione degli obiettivi quantitativi; modalità di attuazione in amministrazioni con articolazioni territoriali). Dei paragrafi a sé sono, poi, dedicati ai sistemi di monitoraggio dell'andamento del lavoro agile, oltreché alle modalità di esercizio del potere di controllo e disciplinare (queste ultime, ancora una volta, in ragione del raccordo con la legge n. 81/2017), nonché alle tecnologie abilitanti e ai profili di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori agili.

È su tali indicazioni che si sono basate le sperimentazioni avviate all'interno delle pubbliche amministrazioni prima dell'emergenza da coronavirus.

3. Il lavoro agile e l'emergenza Covid-19 nel settore pubblico

L'emergenza pandemica è intervenuta sui processi di graduale adozione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni – sulla base di quanto sopra esposto – e, stante l'esigenza di garantire il distanziamento fisico quale misura di tutela contro il contagio da coronavirus, tale modalità di lavoro ha avuto una inedita e forzata diffusione, che ha portato il legislatore a sopprimere il riferimento all'attuazione sperimentale del lavoro agile dall'articolo 14 della legge n. 124/2015.

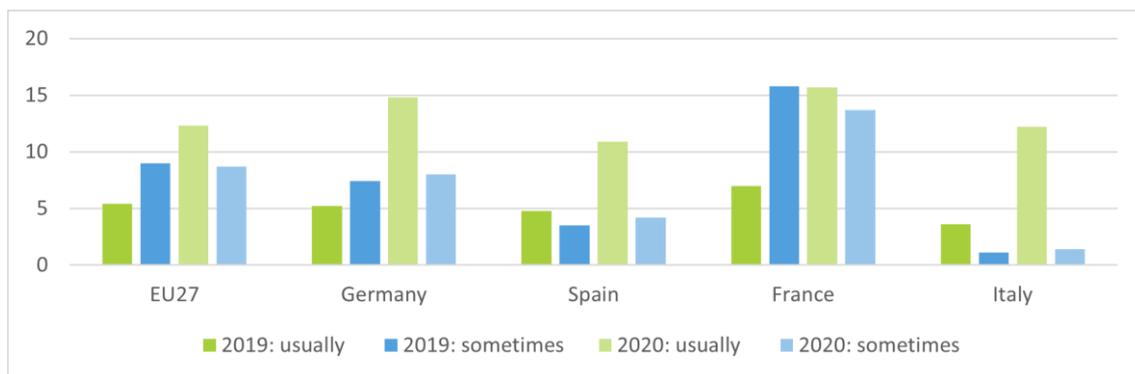
D'altronde, nelle fasi più acute del *lockdown*, il lavoro agile era passato dall'essere una delle modalità possibili e da incentivare all'interno della pubblica amministrazione ad essere «modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa», in virtù dell'articolo 87, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, che al contempo prevede la sospensione dell'obbligo di stipulazione dell'accordo individuale (sulla falsariga di quanto previsto per il lavoro agile nel settore privato) e degli obblighi informativi previsti dalla disciplina di cui alla legge n. 81/2017. In quella fase, a risultare eccezionale era, infatti, la presenza in sede del personale, che poteva essere disposta soltanto in ragione di esigenze indifferibili e che determinassero l'esigenza della presenza fisica del lavoratore.

Al termine di tale fase – a seguito di una progressiva estensione delle esigenze da ritenersi indifferibili e, infine, del venir meno della stessa previsione di eccezionalità della prestazione in presenza – il legislatore apporta una modifica alla disposizione prevedendo che il lavoro agile non sia più “la” modalità ordinaria di svolgimento della prestazione, bensì una delle modalità ordinarie (decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con legge 13 ottobre 2020, n. 126).

Accanto a questi interventi e agli ulteriori che tempo per tempo hanno introdotto soglie provvisorie di lavoro da remoto, il legislatore ha anche apportato delle modifiche alla disciplina ordinaria relativa alla adozione del lavoro agile nella pubblica amministrazione, ossia all’articolo 14 della legge n. 124/2015 (Brollo, 2020). Lo ha fatto prevedendo un sistema di pianificazione su base annuale (POLA, Piano organizzativo del lavoro agile), le cui linee guida per l’implementazione sono state emesse dal Dipartimento della Funzione pubblica il 9 dicembre del 2020, e fissando una misura minima di attuazione per i dipendenti. A seguito dell’entrata in vigore dell’articolo 11-*bis* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, la percentuale minima è fissata nel 15% dei dipendenti che possono avvalersene, sia che il POLA venga effettivamente adottato sia che si proceda in mancanza della predisposizione di un POLA.

Va segnalato, al riguardo, che il 15% è il dato di massimo utilizzo del lavoro agile registrato in Italia sulla intera popolazione lavorativa nel pieno della pandemia. Ciò in perfetta linea con la media europea (Fondazione europea di Dublino, 2021, e Istat, che parla del 14%).

Percentuale di lavoratori da remoto nei Paesi UE (variazioni 2020-2019)



4. Valutazione sul lavoro agile nella pubblica amministrazione nella fase pandemica

È noto come il passaggio dalle prime sperimentazioni di lavoro agile alla sua diffusione pervasiva in tutte le amministrazioni e per tutte le prestazioni che non presentassero indifferibili esigenze di svolgimento in presenza è stato attuato, nel pieno della emergenza pandemica, in maniera repentina e dirompente. Nel giro di pochi giorni, se non di poche

ore, attività che prima venivano svolte in ufficio presso le sedi delle amministrazioni sono state meccanicamente trasferite all'esterno per tutti i lavoratori, anche per coloro che non avevano mai adottato in precedenza la modalità di lavoro agile.

Questo ha permesso di garantire la continuità di lavoro in sicurezza per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e, di conseguenza e per quanto possibile, la continuità dei servizi erogati dalle amministrazioni. Nonostante gli innegabili meriti della remotizzazione del lavoro durante la pandemia, anche rispetto alla dimostrazione delle potenzialità del lavoro da remoto nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, quello che si è sperimentato non può certo definirsi *smart working* nell'accezione manageriale cui sopra si è fatto riferimento e nemmeno può propriamente definirsi lavoro agile secondo l'inquadramento normativo ordinario (Tiraboschi, 2017).

Tanto le normative approntate tempo per tempo nelle diverse fasi della emergenza pandemica, quanto le stesse modalità della attuazione del passaggio dal lavoro in presenza al lavoro da remoto danno evidenza del rilievo.

Sul fronte normativo, si sono già richiamati i notevoli profili di deroga introdotti dal legislatore rispetto alla disciplina ordinaria del lavoro agile al fine di agevolarne la massima adozione, aspetto che ha accomunato – seppur con lievi differenze – il settore pubblico e quello privato (Brollo, 2020). Di particolare rilevanza, al fine di inquadrare correttamente che tipo di lavoro da remoto abbia trovato attuazione negli scorsi mesi, è certamente il venir meno dell'accordo individuale di lavoro agile, vero architrave della modalità di lavoro, soprattutto con riferimento alla volontarietà dell'adesione e alla definizione delle modalità di esecuzione della prestazione. A questo si sono aggiunte ulteriori deroghe esplicite in termini di obblighi informativi, mentre una ulteriore deroga sottintesa o implicita si può riscontrare sul fronte della alternanza tra prestazione in presenza e prestazione da remoto, in ragione della condizione di eccezionalità del lavoro in sede che per mesi ha caratterizzato l'operatività delle pubbliche amministrazioni.

Da notare, infine, come a differenza di quanto avvenuto nella disciplina emergenziale del lavoro agile nel settore privato, nella normativa di riferimento per il settore pubblico sia mancato un chiaro ed esplicito richiamo alla necessità di porre in essere tale modalità di lavoro in ogni caso secondo i principi espressi dagli articoli 18-23 della legge n. 81/2017 (così l'articolo 90, comma 4, del decreto-legge, 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77). Se certo l'assenza ad un richiamo esplicito ai principi non poteva essere intesa come una loro completa obliterazione nella implementazione del lavoro agile emergenziale, la considerazione vale a sottolineare una limitata attenzione rispetto alle modalità di esecuzione della prestazione di lavoro agile cui si è anteposta l'esigenza di trasferimento fuori ufficio della attività lavorativa.

È, quindi, proprio nelle modalità di esecuzione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, ma in misura importante anche nel settore privato, che si possono individuare gli elementi di maggiore disallineamento tra l'esperienza del lavoro da remoto nella fase pandemica e l'esperienza del lavoro agile per come inteso dalla normativa ordinaria.

D'altronde, a fronte di indicazioni operative contenute nella direttiva n. 3/2017 che prevedono quattro fasi progressive di costruzione del modello di lavoro agile adottato dalla pubblica amministrazione, ma anche delle più recenti linee guida per l'implementazione del POLA, la risposta alla emergenza ha portato ad obliterare tanto la fase di analisi di contesto quanto quella di definizione di obiettivi e caratteristiche del progetto di lavoro agile, forzando una implementazione subitanea e repentina. Del pari, nella maggior parte delle amministrazioni non si è potuti passare dalla predisposizione di quelle discipline interne utili a definire la normativa concretamente adottata dalla pubblica amministrazione rispetto al proprio modello di lavoro agile in termini di luoghi, tempi, strumenti della prestazione di lavoro agile e di esercizio dei poteri datoriali in capo all'amministrazione.

Ne consegue che, anche in ragione delle importanti limitazioni alla libertà di circolazione delle persone che hanno caratterizzato con maggiore o minore incisività le diverse fasi della emergenza pandemica, il lavoro agile si è risolto in una forma di "lavoro da casa", per alcune fasi in assenza di una vera e propria alternanza con la prestazione in ufficio e senza una specifica attenzione ai tempi della prestazione, con i vantaggi e gli svantaggi (anche in termini di gestione dei carichi familiari) dovuti alla ri-adiuzione di un luogo di privata dimora a luogo di svolgimento principale della attività lavorativa, a cominciare dalla postazione dedicata alla attività lavorativa e continuando con l'utilizzo – concesso con ulteriore deroga esplicita dalla normativa – di strumenti per lo svolgimento della prestazione (laptop e computer) personali.

A venir meno, peraltro, non sono stati i caratteri propri del lavoro agile rispetto ai profili di luogo, tempo e azione, ma anche la specifica attenzione alla dimensione organizzativa su cui pure la direttiva n. 3/2017 concentra l'attenzione. La repentinità della gestione della emergenza pandemica non ha certo consentito quei processi di trasformazione organizzativa nell'ottica della fissazione di obiettivi prestazionali specifici e misurabili volti a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente che dovrebbero essere al centro dell'adozione di tale modalità di lavoro. L'aspetto dimostra la sua rilevanza se si pensa che, a differenza delle sperimentazioni avvenute nella fase pre-pandemica, normalmente riservate a una porzione dei dipendenti, nella fase pandemica il fenomeno ha riguardato la totalità dei lavoratori la cui attività potesse essere svolta da remoto. Un analogo ragionamento si può, inoltre, applicare alla definizione degli obiettivi e degli standard del progetto su base collettiva.

Ancora più a monte, l'avvicinamento al lavoro agile da parte di chi tale modalità di lavoro non l'aveva mai adottata non ha potuto seguire il percorso segnalato dalla già richiamata direttiva, che presuppone azioni di accompagnamento che partono dalla trasformazione della cultura manageriale, comprensive di azioni di sensibilizzazione e formazione specifica. Una mera traslazione fuori ufficio delle logiche proprie della prestazione in presenza si pone, infatti, in evidente contraddizione tanto con la filosofia manageriale dello *smart working*, quanto con gli stessi *desiderata* della direttiva che doveva dare implementazione al lavoro agile nella pubblica amministrazione. È da qui, infatti, che deve partire un percorso di affermazione del lavoro agile come una delle ordinarie modalità di lavoro.

Ancora, anche sotto il profilo soggettivo, ovvero quello relativo ai lavoratori coinvolti, la sperimentazione del lavoro agile emergenziale e forzato mostra dei tratti di fondamentale differenza con il modello idealtipico di lavoro agile.

In questo senso due sono gli aspetti da rilevare quale conseguenza della necessaria adibizione di quanti più lavoratori pubblici alla modalità di lavoro da remoto.

Da un lato, infatti, la forzatura ha portato a dover prescindere da una attenta valutazione delle diverse posizioni lavorative anche in termini di responsabilità e connessione tra le diverse figure, prevalendo l'aspetto della remotizzabilità della prestazione. Nonostante il regime di eccezione rispetto al lavoro da remoto laddove si riscontrasse la indifferibile necessità della prestazione in presenza, la perentorietà della previsione doveva, infatti, portare ad una interpretazione quanto più restrittiva di tale eccezione, considerando, quindi, principalmente l'aspetto tecnico della prestazione a distanze.

Dall'altro lato, e in maniera ancora più dirompente, la traslazione del lavoro da ufficio al lavoro da casa non si è potuta accompagnare, almeno per molte parti delle amministrazioni, con quei processi di alfabetizzazione o, comunque, formazione al digitale per i dipendenti pubblici ritenuti necessari, cosicché accanto a lavoratori pienamente formati alla prestazione da remoto in termini di competenze informatiche, il lavoro agile è stato assegnato anche a lavoratori con competenze informatiche limitate che hanno fatto fronte per quanto possibile all'esigenza di aggiornamento delle proprie competenze rispetto a nuovi applicativi e strumenti di lavoro.

A fronte di tale complessivo quadro di riferimento, nonostante non siano mancate esperienze virtuose e soddisfacenti di lavoro agile anche nel periodo dell'emergenza pandemica, non si può non rilevare come a fronte della preminente esigenza di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e della collettività contro il rischio di contagio da Covid-19, siano rimaste in secondo piano le finalità proprie dello strumento: quella di miglioramento della conciliazione vita-lavoro e quella di aumento della produttività.

È chiaro che il conseguimento di tali finalità presuppone dei processi organizzativi e gestionali di definizione del modello di lavoro agile adeguati al contesto di riferimento: una sorta di profilazione rispetto alla specifica amministrazione e alle sue caratteristiche. E soprattutto necessita di una specifica attenzione ai processi di trasformazione culturale nella concezione della prestazione di lavoro in parallelo alla introduzione di spazi di reale autonomia in capo al lavoratore e di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo dell'andamento del lavoro agile su base individuale e su base collettiva all'interno della singola amministrazione.

Si tratta di aspetti che pur essendo stati esplicitamente previsti dai provvedimenti citati nelle precedenti pagine e successivamente rilanciati nell'ambito delle linee guida di attuazione dei POLA non hanno potuto ricevere una adeguata attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche e della dirigenza in ragione delle peculiarità della esperienza pandemica, con conseguenze sulla qualità generale del lavoro agile emergenziale.

5. Le prospettive del lavoro agile

Il quadro sopra delineato, che evidenzia luci ed ombre della esperienza del lavoro agile emergenziale (invero non solo nel settore pubblico, vedi *amplius* Brollo, 2020, e anche Zoppoli, 2020), interroga sulle prospettive di sviluppo futuro del lavoro agile nella pubblica amministrazione tanto nel breve periodo, in ragione della nuova fase dell'esperienza pandemica che si va prefigurando, quanto in un periodo di medio o lungo termine rispetto alla trasformazione del lavoro pubblico.

In questo senso, occorre sottolineare come il lavoro agile sia stato oggetto di specifica attenzione anche all'interno del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, sottoscritto dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dai segretari delle confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

In quella sede, le parti hanno avuto modo di condividere l'esigenza di «porsi nell'ottica del superamento della gestione emergenziale» e di individuare quale via per la definizione del piano di sviluppo del lavoro agile nella pubblica amministrazione quella della contrattazione collettiva destinata ad occuparsi della definizione «di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata», così riaffermando la duplice finalità dello strumento che si integra nelle pubbliche amministrazioni con la specifica attenzione ai servizi offerti alla utenza. In particolare, si prevede che i contratti collettivi del triennio 2019-2021 si occupino della disciplina tanto dei profili di tutela dei diritti sindacali, quanto delle relazioni sindacali e del rapporto di lavoro. Con specifico riferimento a quest'ultimo aspetto, si individuano, a scopo esemplificativo, come tematiche da disciplinare «il diritto alla disconnessione, le fasce di contattabilità, il diritto alla formazione specifica, il diritto alla protezione dei dati personali, il regime dei permessi e delle assenze ed ogni altro istituto del rapporto di lavoro e previsione contrattuale».

A fronte di tale impegno, il legislatore ha riconosciuto questo spazio di intervento condiviso nell'ambito della contrattazione collettiva anche all'interno delle fonti primarie, laddove con l'articolo 11-*bis* del decreto-legge n. 52/2021 è intervenuto in modifica dell'articolo 263 del decreto-legge n. 34/2020, prevedendo che «*fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi, ove previsti, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021, in deroga alle misure di cui all'articolo 87, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro*».

Al di là degli aspetti relativi alla gestione pandemica *medio tempore*, con tale disposizione si prende atto a livello normativo della scelta di provvedere ad una disciplina del lavoro agile per via contrattual-collettiva, così sancendo la via verso la definizione del lavoro agile post-pandemico che pare ben lontana, tanto nel settore pubblico come nel settore privato, dalla prospettiva di un diritto soggettivo al lavoro agile come pure qualche sigla sindacale sta prospettando (questo ovviamente in termini generali e a prescindere dalla

valutazione del lavoro agile come misura di c.d. accomodamento ragionevole o comunque di soluzione necessitata o raccomandata per specifiche categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili).

Si tratta di una scelta che sancisce una operazione di coinvolgimento delle parti sociali nella strutturazione dei modelli di lavoro agile, così da abilitare uno sforzo collettivo al fine di operare il necessario cambiamento dei modelli organizzativi e della cultura del lavoro nella pubblica amministrazione, in linea con quelle condizioni di fiducia, autonomia, responsabilità e flessibilità proprie dello *smart working* e delle analoghe modalità di lavoro che si diffondono a livello internazionale e pure degli intenti del legislatore del lavoro agile.

Bibliografia essenziale

- BROLLO M. (2020), *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro*, ADAPT University Press, pp. 167-208.
- BRUNETTA R. (1979), *L'obiettivo della riduzione dell'orario di lavoro: una sintesi critica tra conflittualismo e compatibilità*, in *Economia & Lavoro*, n. 3, pp. 451-489.
- BRUNETTA R. (1992), *Innovazione tecnologica e mercato del lavoro. Studi di economia e diritto*, in *Bollettino degli interessi sardi*, n. 2, pp. 243-270.
- BRUNETTA R. (1994), *La fine della società dei salariati. Dal welfare state alla piena occupazione*, Marsilio.
- BRUNETTA R. (2009), *Rivoluzione in corso*, Mondadori.
- BRUNETTA R. (2020), *Cronache economico politiche dalla pandemia. L'occasione della crisi*, Free.
- DAGNINO E., MENEGOTTO M., PELUSI L.M., TIRABOSCHI M. (2017), *Guida pratica al lavoro agile*, ADAPT University Press, p. 179 ss.
- DAGNINO E., MENEGOTTO M., PELUSI L.M., TIRABOSCHI M. (2020), *Guida pratica al lavoro agile*, ADAPT University Press, pp. 235-259.
- DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA (2021), *Smart Working, prima indagine sulla qualità del lavoro agile in 34 amministrazioni centrali*.
- FONDAZIONE EUROPEA DI DUBLINO (2021), *Workers want to telework but long working hours, isolation and inadequate equipment must be tackled*, September.
- GIUZIO W., RIZZICA L. (2021), *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Banca d'Italia, Note Covid-19.
- MENEGOTTO M. (2020), *Uniformità e particolarità. La vera partita sul lavoro agile post-emergenza*, in *Bollettino ADAPT* 22 giugno, n. 25
- MENEGOTTO M. (2021), *Un'occasione di riscatto per il lavoro agile nella PA*, in *Bollettino ADAPT* 3 maggio, n. 17.
- PORCHEDDU D. (2020), *Le linee guida per il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione*, in *Bollettino ADAPT* 21 dicembre, n. 47
- SARTORI A. (2018), *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, p. 471 ss.

TALAMO V. (2018), *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, in L. FIORELLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, p. 357 ss.

TIRABOSCHI M. (2017), *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4.

TIRABOSCHI M. (2020), *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, vol. V, *Le sfide per le relazioni industriali*, ADAPT University Press, pp. 1-26.

ZILLI A. (2018), *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, pp. 356-379.

ZOPPOLI L. (2020), *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, WP CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 421.