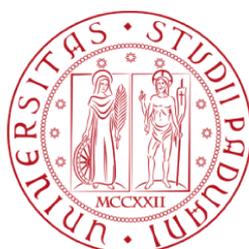


# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea magistrale in Scienze del Governo e Politiche  
Pubbliche



La flessibilità organizzativa applicata al pubblico impiego:  
l'evoluzione normativa del lavoro agile tra vantaggi, criticità e  
sfide future

*Relatore:* Prof. Francesca Limena

*Laureanda:* Maddalena Targa  
Matricola n. 1232187

A.A. 2021/2022

## Sommario

Introduzione .....	3
1. Lavoro agile: definizione e finalità.....	5
2. La legge 22 maggio 2017, n. 81 .....	11
3. Il lavoro agile all'indomani della L. n. 81/2017: alcuni dati.....	13
4. Lo sviluppo del lavoro agile nell'emergenza Covid-19 .....	14
5. Monitoraggio del lavoro agile in fase emergenziale .....	16
6. Il – graduale – rientro in presenza .....	24
7. Priorità e diritto di accesso al lavoro agile.....	28
8. La disciplina post-pandemica del lavoro agile, tra interventi legislativi e contrattazione collettiva .....	32
8.1. L'accordo individuale .....	32
8.2. La preferenza per la fonte contrattuale .....	32
8.3. I CCNL relativi al triennio 2019-2021: le novità sulla disconnessione e sulla sicurezza del lavoratore agile .....	34
8.4. Relazioni sindacali .....	39
8.5. Le condizionalità: i criteri della prevalenza in presenza e della rotazione .....	40
8.6. La formazione .....	42
9. La compatibilità tra lavoro agile e gli altri istituti relativi all'orario di lavoro .....	43
10. I soggetti chiave nell'implementazione del lavoro agile .....	46
11. La programmazione del lavoro agile: il POLA e il PIAO .....	49
12. Alcuni progetti strutturati di lavoro agile .....	59
12.1. Progetto "Lavoro agile per il futuro della PA – Pratiche innovative per la conciliazione vita-lavoro" .....	59
12.2. Progetto VeLa: Veloce, Leggero, Agile, smart working per la PA .....	63
12.3. Progetto E.L.E.N.A. .....	66
13. Vantaggi e criticità del lavoro agile .....	67
14. Conclusioni.....	74
Bibliografia .....	78
Dottrina .....	78
Documentazione .....	80

## Introduzione

Il lavoro, nel corso della storia, ha dato – o perlomeno tentato di dare – risposta ad una molteplicità di esigenze, dalla mera sussistenza economica, al bisogno di emancipazione, di realizzazione personale e di socialità. Oggi, sempre più di frequente, si chiede al lavoro di rispondere all'esigenza di flessibilità insita nella realtà moderna, sia dal lato dei dipendenti, che devono conciliare la propria attività professionale con la vita personale, di cura della famiglia e dei propri interessi, sia da quello datoriale, orientato all'aumento della produttività e dell'efficienza organizzativa e, al contempo, ad una riduzione dei costi.

In quest'ottica, il lavoro oggi è diventato “*smart*”, ossia agile, perdendo il riferimento tipico alla presenza in sede e al vincolo dell'orario di lavoro prefissato, e determinando quindi un vero e proprio cambiamento di paradigma.

Il ricorso al lavoro agile, o smart working, ha subito un'accelerazione notevole in concomitanza alla situazione emergenziale legata alla diffusione del Covid-19, interessando non solo la realtà delle imprese private, ma anche quella della pubblica amministrazione.

Se la sua applicazione si è rivelata relativamente agevole nel mondo privato, in cui rappresenta una sfaccettatura della cosiddetta Industria 4.0, che denota la quarta rivoluzione industriale, legata alla digitalizzazione del mercato del lavoro grazie alle nuove *Information and Communications Technology* (ICT),<sup>1</sup> più complessa è stata l'implementazione di questa nuova modalità di svolgimento della prestazione lavorativa per il personale del settore pubblico, nel quale è tuttora presente una notevole resistenza culturale al cambiamento della concezione del lavoro: in una realtà ancora fortemente legata al controllo delle timbrature del cartellino, è evidente la difficile compatibilità con il concetto di lavoro per obiettivi, caratterizzato da un'ampia libertà del pubblico impiegato di auto-organizzarsi, nonché dall'assenza di vincoli di orario.<sup>2</sup>

Nonostante questa accelerazione avvenuta negli ultimi anni, l'istituto non costituisce una novità sorta durante il periodo emergenziale, in quanto nel 2015 la c.d. legge delega Madia<sup>3</sup> aveva previsto che le amministrazioni pubbliche adottassero misure organizzative volte, oltre che all'attuazione del telelavoro, anche alla sperimentazione di nuove modalità spaziotemporali di svolgimento della prestazione lavorativa, tra cui il lavoro agile, da concedere nell'arco di tre anni ad almeno il 10 per cento dei dipendenti che ne facessero richiesta.

---

<sup>1</sup> CASILLO, R., La subordinazione “agile”, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017, pp. 529-533; MORGAN, J., Il futuro del lavoro. Le persone, i manager, le imprese, Franco Angeli, 2016; SALENTO, A., Industria 4.0, imprese, lavoro. Problemi interpretativi e prospettive, in *RGL*, 2017, pp. 175 ss.;

<sup>2</sup> SACCAGGI, M., Primo commento al “lavoro agile”: finalità e ipotesi regolatorie, in *Bollettino Adapt*, 2 novembre 2015, <https://www.bollettinoadapt.it/primo-commento-al-lavoro-agile-finalita-e-ipotesi-regolatorie/?pdf=140601>;

<sup>3</sup> L. 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, art. 14;

In seguito, la legge 22 maggio 2017, n. 81, recante *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*, dedica al lavoro agile il capo II, composto da 9 articoli (artt. 18-23) che ne delineano la disciplina, tuttora in vigore; tra i destinatari di tale disciplina rientrano anche le «*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*».<sup>4</sup>

Tale intervento, nonostante già in precedenza fossero state introdotte forme di lavoro a distanza – tra cui il lavoro a domicilio<sup>5</sup> e il telelavoro<sup>6</sup> – ha segnato un mutamento di paradigma radicale rispetto ai tradizionali canoni spazio-temporali della prestazione lavorativa, abbandonando la propensione a misurare la quantità di lavoro tramite il riferimento classico all'orario di lavoro. Oggi, la disciplina del 2017 resta la base di riferimento dell'istituto del lavoro agile, anche se più volte rimaneggiata e plasmata in funzione alle esigenze contingenti dettate dapprima dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e in seguito dalla necessità di superare tale fase, andando a sistematizzare il ricorso all'istituto, come andremo in seguito ad analizzare.

Dopo una ricognizione della normativa nell'arco di tre fasi – *pre-pandemica*, *pandemica* e *post-pandemica* –, nel presente studio vengono esposti i numeri legati a quest'evoluzione repentina, sulla base dei risultati del monitoraggio condotto da vari enti ed organismi.

In seguito, sono esaminati gli aspetti più rilevanti legati al superamento della disciplina dell'epoca Covid-19: infatti, se in parte è stata ripristinata la normativa precedente, numerose sono state le deleghe che il legislatore ha conferito in materia ai nuovi contratti collettivi relativi al triennio 2019-2021.

Infine, dopo aver presentato alcuni progetti pilota di sperimentazione del lavoro agile in varie realtà pubbliche, sono stati analizzati i punti di forza e i rischi che caratterizzano l'istituto, nonché le sfide e le criticità che dovranno essere affrontate per il futuro consolidamento dello stesso.

---

<sup>4</sup> L. 22 maggio 2017, n. 81, art. 18, c. 3;

<sup>5</sup> L. 13 marzo 1958, n. 264, *Tutela del lavoro a domicilio*; L. 18 dicembre 1973, n. 877, *Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio*;

<sup>6</sup> L. 16 giugno 1998, n. 191, *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*;

# 1. Lavoro agile: definizione e finalità

Considerata la frequenza elevatissima con cui, in particolare a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza dovuta alla diffusione del Covid-19, e dall'adozione delle relative misure di sicurezza e prevenzione, si è parlato di lavoro agile, o – per restare in linea con il linguaggio mediatico – di smart working, appare innanzitutto opportuno definire i connotati di questo istituto. Una prima definizione risale al 2016 ed è contenuta in una Risoluzione del Parlamento europeo, che parla di un

*«approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, che non richiede necessariamente al lavoratore di essere presente sul posto di lavoro o in un altro luogo predeterminato e gli consente di gestire il proprio orario di lavoro, garantendo comunque il rispetto del limite massimo di ore lavorative giornaliere e settimanali stabilito dalla legge e dai contratti collettivi»<sup>7</sup>.*

Il legislatore nazionale ha in seguito definito il lavoro agile come una

*«modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva»<sup>8</sup>.*

Non si deve quindi intendere il lavoro agile come una particolare tipologia di rapporto di lavoro, bensì come una possibile modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, di natura consensuale, volta ad una duplice finalità: da un lato un obiettivo economico, l'incremento della competitività aziendale, dall'altro uno di natura personalistica, l'agevolazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, secondo una logica di *win-win*, ossia di vantaggio reciproco per tutte le parti in causa.<sup>9</sup>

Il primo obiettivo posto dal legislatore evidenzia che, a trarre vantaggio dall'implementazione del lavoro agile, non sarebbe solo il lavoratore che ne usufruisce, bensì anche il datore di lavoro, che può beneficiare, oltre che di risparmio dei costi, anche di un maggior rendimento da parte del lavoratore agile, il quale, come evidenziato da diversi studi, a fronte di un

---

<sup>7</sup> Parlamento Europeo, Risoluzione sulla creazione delle condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale, 13 settembre 2016;

<sup>8</sup> L. n. 81/2017, art. 18;

<sup>9</sup> DI CORRADO G., Lavoro agile: anche il potere di controllo del datore diventa smart?, in *Giustizia Civile.com*, 8 maggio 2018, p. 4;

maggior livello di autonomia e di responsabilizzazione, ha dimostrato una maggiore produttività, un minor tasso di assenteismo ed una maggior fidelizzazione nei confronti dell'azienda per cui opera.<sup>10</sup>

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il miglioramento della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (il cosiddetto *work-life balance*), formalmente rivolto lavoratori e alle lavoratrici, senza distinzione di genere, di fatto in Italia è principalmente destinato a migliorare la situazione occupazionale della popolazione femminile, dal momento che la ripartizione del lavoro domestico e di cura all'interno della famiglia grava ancora maggiormente sulle donne, con notevoli ripercussioni dal punto di vista occupazionale.

I dati Istat, relativi al secondo trimestre 2020, confermano la situazione di svantaggio in termini occupazionali delle donne con figli, in particolare in età prescolare: considerando le donne tra i 25 e i 49 anni, in tale periodo il tasso di occupazione passa dal 71,9% per le donne senza figli al 53,4% per quelle che ne hanno almeno uno di età inferiore ai 6 anni.<sup>11</sup> Si può, quindi, affermare che la difficoltà nel conciliare i tempi di lavoro con quelli di vita rappresenti una tra le principali cause dei contenuti tassi di occupazione femminile.

In Italia, infatti, la divisione dei ruoli di genere all'interno della coppia è prevalentemente ancorata ad una logica tradizionale: l'uomo, nella maggior parte dei casi, si dedica quasi esclusivamente al proprio lavoro ed è il c.d. *breadwinner*, mentre il lavoro domestico e di cura della famiglia grava soprattutto sulle donne, indipendentemente dalla loro condizione occupazionale; l'indice di asimmetria – che misura quanta parte del tempo dedicato da entrambi i partner al lavoro domestico è svolto dalle donne – si attesta al 62,6% (media Istat 2020/2021) per le donne tra i 25 e i 44 anni in coppie in cui entrambi i partner sono occupati, anche se tendenzialmente in diminuzione rispetto ai bienni precedenti.

Questa disparità, pertanto, rende complicata la progressione di carriera della donna, a volte provocandone addirittura la fuoriuscita dal mercato del lavoro. In questo quadro, va aggiunta la carenza di servizi di supporto nelle attività di cura: non a caso, la legge Madia prevedeva, sempre al fine di agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, accanto alla sperimentazione di forme flessibili di esecuzione della prestazione lavorativa, anche la sottoscrizione di convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> SACCAGGI, M., *op. cit.*;

<sup>11</sup> <https://www.istat.it/it/files/2022/04/3.pdf>;

<sup>12</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Lavoro agile per il futuro della PA – Pratiche innovative per la conciliazione vita-lavoro, 2018, p. 6, [https://amministrazioneagile.it/wp-content/uploads/2018/12/progetto\\_x-pubblicazione-lavoro-agile-per-il-futuro-della-PA.pdf](https://amministrazioneagile.it/wp-content/uploads/2018/12/progetto_x-pubblicazione-lavoro-agile-per-il-futuro-della-PA.pdf);

Si tratta di un obiettivo che, qualora conseguito, determinerebbe un impatto rilevante nella realtà della pubblica amministrazione, in cui la popolazione lavoratrice femminile ammonta ad oltre 1,8 milioni, circa il 55% del totale dei dipendenti pubblici.<sup>13</sup>

Questo secondo obiettivo, tuttavia, appariva in secondo piano nel disegno di legge che ha portato alla nascita dell'istituto, il d.d.l. n. 2229/16, poi assorbito nel d.d.l. n. 2233/16, il quale, una volta approvato, ha dato vita alla legge 22 maggio 2017, n. 81; nel disegno di legge, invece, appariva chiaramente la volontà del legislatore, non di introdurre una nuova tipologia contrattuale, bensì di rendere "agile" lo svolgimento delle forme di lavoro subordinato o autonomo vigenti, così come la distinzione rispetto alle preesistenti modalità di esecuzione della prestazione in telelavoro, sia nell'articolato normativo che nelle relazioni di accompagnamento, che evidenziavano i caratteri aziendalistici del lavoro *smart* e della cultura della *smart organisation*.<sup>14</sup>

Si trattava di un tentativo di adattare il sistema lavorativo del Paese ai grandi cambiamenti che già allora si stavano annunciando nello scenario globale, caratterizzati dall'assenza di un unico luogo di lavoro e di un orario fisso durante lo stesso rapporto di lavoro, nonché dalla crescente preferenza da parte dei lavoratori a svolgere la propria prestazione per obiettivi, fasi e cicli e ad essere conseguentemente valutati sulla produttività e sul risultato raggiunto anziché in base a parametri come l'ora di lavoro e la presenza fisica nei locali aziendali. A fronte di questi cambiamenti, secondo i senatori proponenti, Sacconi, D'Ascola, Marinello e Pagano, si era resa necessaria l'adozione di una legge volta a fornire una cornice legale in cui potesse evolversi questa nuova dimensione lavorativa che prescinde da concetti e logiche definitorie cristallizzate ed immobili nel tempo, massimizzando le opportunità e contenendo i rischi inevitabilmente connessi a questa trasformazione, da essi definita "epocale", resa possibile dalle nuove tecnologie di nuova generazione.

Nella costruzione di tale cornice normativa, al fine di evitare eccessivi vincoli che rischiavano di distaccarsi dalla realtà lavorativa in evoluzione, diventando precocemente obsoleti, lo strumento pensato dal legislatore era rappresentato dalla sottoscrizione di accordi di lavoro agile individuali, nei quali lavoratore e datore di lavoro potessero rimodulare e adattare al caso specifico le regole del rapporto di lavoro, temperando le esigenze di entrambi.

Come già anticipato, l'istituto si differenzia dal telelavoro sotto diversi profili: i luoghi di lavoro, l'orario, gli strumenti di lavoro e le finalità proposte.

Il lavoratore agile esegue la propria prestazione in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno, senza precisi vincoli legati al luogo di lavoro: infatti, durante i periodi di

---

<sup>13</sup> Corte dei conti, Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020 (articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), Roma, luglio 2020, p. 77, <https://www.corteconti.it/Download?id=fc101a7e-cc6c-4cd4-8561-a7cbcf05a1af>;

<sup>14</sup> CASILLO, R., *op. cit.*, p. 532;

lavoro svolti al di fuori dei locali aziendali, non è prevista una postazione fissa, al contrario di quanto invece il legislatore aveva disposto per il telelavoro, in cui la scelta può variare tra il domicilio del dipendente e centri satellite o altre forme di *co-working*.

Quanto agli orari, rispetto al suo predecessore, il lavoro agile comporta l'assenza di vincoli, oltre che di spazio, anche di tempo, pur nel rispetto della durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale e garantendo una fascia di contattabilità, così come prevista dalla vigente normativa legislativa e contrattuale. Nel telelavoro, invece, il dipendente, pur potendo distribuire con una certa autonomia l'orario di lavoro nell'arco della giornata, resta vincolato alla quantità oraria globale prevista in presenza<sup>15</sup> e deve garantire due periodi di reperibilità di un'ora ciascuno all'interno del normale orario di servizio.<sup>16</sup>

Infine, mentre al lavoratore agile deve essere, di norma, fornita idonea dotazione tecnologica (principalmente strumenti mobili e servizi cloud), che consenta l'accesso da remoto ai sistemi aziendali in condizioni di sicurezza informatica, per il telelavoro sussiste un vincolo a carico dell'amministrazione di installare e collaudare la postazione di lavoro del dipendente, fornendo a quest'ultimo prescrizioni sulla conformità della postazione – elettrica ed ergonomica –, sull'illuminazione e sulla postura, nonché effettuando un apposito sopralluogo di verifica con cadenza trimestrale. L'assenza di un vincolo di postazione fissa previsto per il lavoro agile, invece, ne conferma il carattere di maggior flessibilità e minor onerosità.

Per completare il quadro, occorre specificare che il lavoro agile non rappresenta solo una modalità di eseguire la prestazione lavorativa a distanza, con una diversa articolazione del tempo, del luogo e della tecnologia utilizzata, ma porta con sé un vero e proprio cambiamento di paradigma, una nuova cultura organizzativa, in cui la prestazione di lavoro, non essendo più quantificabile in base al tempo ad essa dedicato dal lavoratore, viene misurata in base alla capacità del lavoratore di conseguire gli obiettivi a lui assegnati dal datore di lavoro.

Appare ancora più netta, quindi, la distinzione rispetto al suo predecessore, in quanto il telelavoro, che di fatto consisteva in un mero decentramento produttivo, era ancora incardinato su una logica di esecuzione della mansione e dei compiti assegnati.

Il lavoro agile possiede invece un'identità propria, un *quid pluris* rappresentato dal fatto che il lavoro è concepito come obiettivo. Attraverso questa nuova prospettiva, si personalizza la

---

<sup>15</sup> Accordo quadro nazionale Telelavoro, 23 marzo 2000, art. 6, c. 1: «*Avendo riguardo agli obiettivi ed alle modalità attuative del progetto, allo scopo anche di valorizzare l'autonomia nella gestione del tempo e dell'attività lavorativa, la prestazione del telelavoro è orientata a modelli innovativi di distribuzione dell'orario di lavoro, ferma restando la stessa quantità oraria globale prevista per il personale che presta la sua attività nella sede e secondo i criteri generali definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 5, lettera b).*»

<sup>16</sup> CCNL Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali del 14 settembre 2000, art. 1 e CCNL Comparto Sanità del 20 settembre 2001, art. 36;

prestazione lavorativa, svincolandola dal rispetto di direttive rigide e rendendo il lavoratore più autonomo, ma anche più responsabilizzato rispetto al conseguimento di determinati obiettivi.<sup>17</sup>

Queste caratteristiche intrinseche del lavoro agile hanno reso, durante la fase pre-pandemica, tale modalità di esecuzione del lavoro molto contenuta nell'utilizzo; in particolare, il ricorso all'istituto era limitato a professionalità e mansioni particolari per la natura e l'elevato grado di autonomia nell'organizzazione della prestazione espletata, e veniva sperimentato soprattutto da parte di grandi imprese del mondo privato, che rispondevano alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro manifestate da un numero ridotto di dipendenti.<sup>18</sup>

Quanto alla realtà pubblica, la flessibilità insita nel lavoro agile presenta un carattere ambivalente: se da un lato, infatti, il lavoro agile appare in grado di rispondere meglio alle esigenze di semplificazione e razionalizzazione della pubblica amministrazione<sup>19</sup>, oltre che in linea con il sistema di misurazione e valutazione della performance – organizzativa ed individuale – introdotta dalla riforma Brunetta del 2009,<sup>20</sup> dall'altro lato l'assenza di vincoli di luogo ed orario risulta difficilmente digeribile in un contesto in cui, negli ultimi decenni, l'attenzione del legislatore, ma anche dei media e dell'opinione pubblica, è stata rivolta alla lotta ai cosiddetti “furbetti del cartellino”; in quest'ottica di controllo molto insistente, è plausibile attendersi una certa resistenza culturale nei confronti della concessione di un'ampia autonomia al pubblico impiegato. In ogni caso, tuttavia, sarebbe scorretto pensare che il lavoratore agile sia completamente svincolato da qualsiasi forma di controllo e dall'esercizio del potere datoriale, come spiegheremo più avanti.

Si tratta, quindi, di un radicale cambiamento rispetto alle tradizionali logiche aziendali, che presuppone, al di là della dotazione tecnologica e delle competenze digitali, la promozione di una nuova cultura organizzativa basata sui risultati. È questo che si chiede oggi alle pubbliche amministrazioni: non meramente di implementare una normativa, bensì di attivare un percorso di *change management*, ossia un approccio sistematico al cambiamento organizzativo, strutturato e multilivello, che consente di affrontare le trasformazioni relative ai processi di lavoro e che è finalizzato a rendere il cambiamento efficace, accompagnando le persone che compongono l'organizzazione, attraverso la definizione dei processi e dei sistemi di lavoro, delle strutture organizzative e gestionali, delle competenze professionali,

---

<sup>17</sup> CASILLO, R., *op. cit.*, p. 535;

<sup>18</sup> GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, Relazione del Gruppo di studio Lavoro Agile, dicembre 2021, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/>, p. 5;

<sup>19</sup> D.G.R. Veneto n. 1833 del 29 dicembre 2020, Allegato A;

<sup>20</sup> D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*;

dei processi informativi e tecnologici, della cultura organizzativa (valori, norme, pratiche), utilizzando un approccio di condivisione degli obiettivi e delle strategie adottate con i diversi stakeholder dell'organizzazione (*management*, dipendenti, sindacati, organismi e strutture interni).

In quest'ottica, la diffusione del lavoro agile nella pubblica amministrazione può costituire, non tanto l'obiettivo ultimo, bensì una potente leva per innescare cambiamenti organizzativi verso modelli di lavoro centrati sull'efficienza e sulla qualità dei servizi.<sup>21</sup>

Si tratta di una forma di adattamento ad un percorso di evoluzione inevitabile: già nel 2001, nel saggio presentato al comitato scientifico di Confindustria e in seguito riportato nel Libro Bianco sul mercato del lavoro,<sup>22</sup> Marco Biagi lanciava un monito relativo alla velocità con cui mercato e organizzazione del lavoro si stavano evolvendo, a fronte dell'immobilità del sistema regolativo italiano dei rapporti di lavoro, non più in grado di cogliere e governare le trasformazioni in atto. Biagi auspicava, quindi, l'intervento del legislatore sull'apparato regolatorio dei rapporti di lavoro, che portasse ad una modernizzazione organica, d'intesa con le parti sociali, al fine di cogliere queste trasformazioni ed agevolarne la gestione.

Nonostante questo avvertimento risalisse a quasi vent'anni prima, esso risultava, alla vigilia dell'adozione della L. n. 81/2017, ancora molto attuale, tanto che venne ripreso nel disegno di legge che portò all'approvazione di quest'ultima. La legge, quindi, era chiamata ad intervenire per colmare il vuoto normativo che si era creato a fronte dell'evoluzione del lavoro verso una dimensione sempre meno scandita da parametri come l'orario di lavoro e la presenza fisica nei locali aziendali, e sempre più agile, flessibile e collaborativa, organizzata per progetti, fasi e cicli e nella quale, di conseguenza, l'oggetto di valutazione della prestazione dei lavoratori, sarebbe stata la loro produttività, la qualità del fattore lavoro, il risultato raggiunto.<sup>23</sup>

Fondamentale per la buona riuscita dell'intervento legislativo era garantire un'ampia partecipazione e condivisione delle parti sociali, che devono convergere verso un sistema di regole sempre più concordato e meno imposto in via unilaterale dal legislatore.<sup>24</sup> Tuttavia, al di là del riconoscimento formale del ruolo delle parti nella definizione delle regole che disciplinino il rapporto di lavoro in modalità agile, di fatto tale ruolo è stato a lungo trascurato

---

<sup>21</sup> <https://amministrazioneagile.it/toolkit-change-management/>;

<sup>22</sup> Min. Lavoro, Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia, Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, ottobre 2001, <http://www.impresalavoro.net/orientamento/librobianco.pdf>;

<sup>23</sup> TIRABOSCHI, M., Una regolazione agile per il lavoro che cambia, in *Bollettino Adapt*, 3 febbraio 2016, <https://www.bollettinoadapt.it/una-regolazione-agile-per-il-lavoro-che-cambia/>;

<sup>24</sup> *ibidem*;

a vantaggio della disciplina unilaterale dell'attore pubblico.<sup>25</sup> Un'occasione di riscatto si potrebbe presentare nella fase post-pandemica, visti i diversi rimandi ai rinnovati contratti collettivi nazionali per la definizione della futura disciplina dell'istituto, di seguito analizzati.

## 2. La legge 22 maggio 2017, n. 81

Come già anticipato, la disciplina sul lavoro agile trova il proprio riferimento al Capo II della L. n. 81/2017; dopo aver definito l'istituto ed individuato obiettivi e destinatari, la legge introduce lo strumento pensato dal legislatore al fine di tutelare la flessibilità tipica dell'istituto: l'accordo individuale, che può essere a tempo determinato o indeterminato, viene stipulato in forma scritta tra il datore di lavoro e ciascun lavoratore agile, aggiungendosi al contratto di lavoro subordinato precedentemente concluso tra i due, e disciplina le modalità esecutive della prestazione lavorativa eseguita in smart working.

Rispetto ai contenuti dell'accordo, in esso vengono regolamentati aspetti che la legge affida alla volontà delle parti, pur nel rispetto di norme inderogabili: innanzitutto, costituiscono contenuti essenziali le forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro e gli strumenti utilizzati dal lavoratore agile, oltre che la definizione dei tempi di riposo del lavoratore e delle misure tecniche ed organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.

Trattandosi di un accordo, la legge contempla l'ipotesi del recesso di una delle parti stipulanti: in particolare, ciascuna delle parti può recedere con un preavviso non inferiore a trenta giorni, salvo non si tratti di un lavoratore disabile ai sensi della L. n. 68/1999, per il quale il termine minimo corrisponde a novanta giorni; ancora, viene ammessa l'ipotesi di recesso senza preavviso in presenza di giustificato motivo.<sup>26</sup>

L'articolo 20 sancisce il principio della parità di trattamento, prevedendo il diritto del lavoratore agile ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato ai colleghi che svolgono le stesse mansioni in presenza.

L'accordo può altresì riconoscere l'eventuale diritto del lavoratore agile all'apprendimento permanente e alla periodica certificazione delle relative competenze,<sup>27</sup> disciplinando modalità di erogazione della formazione, sistemi di validazione delle competenze, ripartizione dei costi del processo di certificazione e scadenze temporali con cui tali certificazioni andranno effettuate.

---

<sup>25</sup> D'AVINO, E., Lo spazio negoziale nella disciplina post-pandemica del lavoro agile nella p.a., in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano comparato europeo*, 6 ottobre 2021, p. 48, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);

<sup>26</sup> L. n. 81/2017, art. 19;

<sup>27</sup> L. n. 81/2017, art. 20;

Tale scelta è stata tuttavia contestata da Greco, secondo cui rimettere la decisione di prevedere un programma di apprendimento permanente all'accordo individuale e, quindi, necessariamente dovendo trovare il consenso del datore di lavoro, mina l'efficacia della disposizione.

Altri contenuti minimi consistono nell'individuazione delle modalità di esercizio del potere datoriale di controllo sulla prestazione resa dal lavoratore agile, nonché delle condotte che, se tenute da quest'ultimo, comportano l'applicazione di sanzioni disciplinari,<sup>28</sup> quali possono essere, ad esempio, l'irreperibilità durante le fasce di contattabilità oppure l'effettuazione di prestazioni lavorative per conto di terzi non autorizzate.

All'articolo 22, la L. n. 81/2017 sancisce l'obbligo per il datore di lavoro di consegnare al lavoratore, oltre che al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta in cui siano individuati rischi – generali e specifici – connessi alla modalità agile di svolgimento della prestazione lavorativa; al comma successivo viene invece istituito in capo al singolo lavoratore l'obbligo di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi derivanti dall'esecuzione della prestazione in lavoro agile.

Infine, la legge prevede la tutela assicurativa del lavoratore agile in caso di infortuni e malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali, anche in riferimento agli infortuni *in itinere*, ossia avvenuti durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, quando la scelta del luogo di svolgimento della prestazione sia stata dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità di conciliazione delle esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> L. n. 81/2017, art. 21;

<sup>29</sup> L. n. 81/2017, art. 23;

### 3. Il lavoro agile all'indomani della L. n. 81/2017: alcuni dati

A poco più di un anno dall'adozione della L. n. 81/2017, l'Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano ha svolto un'indagine sulla diffusione del lavoro agile su un campione di 358 amministrazioni con più di dieci addetti,<sup>30</sup> rilevando che l'8% di esse aveva avviato un progetto strutturato, registrando un aumento del 3% rispetto al 2017, e altrettante prospettavano di avviarlo nel corso del 2019. Nonostante questi passi avanti, lo smart working nella pubblica amministrazione restava un fenomeno di nicchia, considerando che il 36% delle pubbliche amministrazioni prevedeva una probabile introduzione dell'istituto ma ancora non lo applicava, il 38% si dichiarava incerto e il 7% non interessato.

Tra i principali ostacoli all'avvio dei progetti, quasi la metà delle amministrazioni indicava la difficoltà di calare tale nuova modalità di esecuzione della prestazione nella realtà pubblica, mentre in percentuale inferiore venivano segnalate la complessità delle procedure burocratiche, la limitata conoscenza degli approcci per l'introduzione dell'istituto, la mancanza di consapevolezza dei benefici ottenibili e la scarsa digitalizzazione.

Anche nell'ambito dei progetti avviati si evidenziavano stadi diversi di avanzamento: nella maggior parte dei casi, infatti, si trattava di progetti in fase di sperimentazione (57%), mentre solo il 23% era a regime. Quanto alla scelta del luogo di lavoro, invece, gran parte delle amministrazioni vincolava la possibilità di scelta del luogo di svolgimento della prestazione: l'80% dei progetti indicavano esclusivamente l'abitazione del lavoratore, il 74% altre sedi aziendali, il 58% gli spazi di coworking e solo il 52% ammetteva anche la possibilità di svolgere la prestazione in luoghi pubblici in generale.

Nonostante i risultati contenuti conseguiti in termini assoluti rispetto a quelli del mondo privato, in realtà il contributo della legge n. 81/2017 è stato significativo, in quanto il 60% delle amministrazioni che avevano avviato progetti strutturati ha dichiarato di averlo fatto su stimolo della nuova disciplina legislativa. Quanto all'impatto della legge, i risultati non sono univoci: il 27% vedeva un impatto positivo, il 30% negativo e il 43% non rilevava alcun impatto.

L'anno successivo, secondo le rilevazioni dell'Osservatorio, sono raddoppiate le amministrazioni che avevano avviato progetti strutturati di smart working, raggiungendo il 16%. Tuttavia, si poteva riscontrare ancora una certa diffidenza, con il 31% di amministrazioni incerte e il 7% disinteressate rispetto all'introduzione del lavoro agile. Inoltre, il personale coinvolto a livello di singola amministrazione si aggirava intorno al 10%

---

<sup>30</sup> Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, Smart Working: continua la crescita tra le grandi aziende, 30 ottobre 2018, in <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/>;

del totale, ossia il limite minimo previsto dalla legge delega Madia n. 124/2015, a conferma del fatto che l'adozione dell'istituto spesso non derivava da una convinzione circa le potenzialità dell'istituto, bensì da un mero adempimento normativo.<sup>31</sup>

## 4. Lo sviluppo del lavoro agile nell'emergenza Covid-19

Negli ultimi anni, al fine di contenere la diffusione dell'epidemia Covid-19 negli ambienti lavorativi, riducendo la presenza dei dipendenti pubblici negli uffici ed evitandone gli spostamenti, il ricorso al lavoro agile ha subito una forte accelerazione, trattandosi di fatto di una sperimentazione obbligata.<sup>32</sup> Infatti, mentre solo il 3,6% delle istituzioni pubbliche aveva avviato iniziative strutturate di smart working in fase pre-pandemica, a seguito della crisi sanitaria, attraverso una serie di interventi legislativi, il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di svolgimento dell'attività lavorativa.<sup>33</sup>

Innanzitutto, con il D.L. 2 marzo 2020, n. 9, recante *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, è stato superato il regime sperimentale delle misure organizzative adottate dalle pubbliche amministrazioni per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di lavoro; nonostante la L. 24 aprile 2020, n. 27, successivamente, abbia disposto l'abrogazione del predetto decreto, oltre che dei D.L. 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14, essa ha confermato la soppressione del riferimento al carattere sperimentale del lavoro agile di cui all'articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, che si ritiene pertanto entrato a regime.

Il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia"), convertito con modificazioni in legge n. 27/2020, ha definito il lavoro agile «una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni», fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione, semplificando però l'accesso rispetto a quanto previsto dalla L. n. 81/2017, ossia prescindendo dalla sottoscrizione degli accordi individuali tra datore di lavoro e lavoratore, nonché dall'obbligo di fornire a quest'ultimo apposita informativa circa i rischi connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro;<sup>34</sup> quest'ultimo

---

<sup>31</sup> Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, Cresce il numero degli smart worker italiani: 570mila (+20%) lavoratori più soddisfatti degli altri, 30 ottobre 2019, in <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/>;

<sup>32</sup> Dir. 12 marzo 2020, n. 2, Min. per la P.A.;

<sup>33</sup> BRUNETTA R., TIRABOSCHI, M., Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche, in *Working Paper Adapt n. 15/2021*, p. 4;

<sup>34</sup> D.L. 17 marzo 2020, n. 18, art. 87, c. 1: «Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, il lavoro

obbligo, in particolare, era da ritenersi assolto in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'INAIL.<sup>35</sup>

Rispetto alla fase pre-pandemica, quindi, la prima deroga alla disciplina legislativa ha riguardato il carattere della volontarietà della modalità agile di lavoro, dal momento che essa è diventata una modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa, rimessa alla discrezionalità del datore di lavoro e svincolata dalla sottoscrizione di un accordo individuale. Il decreto ha ammesso anche la possibilità di eseguire la prestazione lavorativa attraverso la dotazione tecnologica nella disponibilità del dipendente, qualora non venissero forniti dall'amministrazione, escludendo in tal caso il datore di lavoro dalla responsabilità della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici utilizzati dal lavoratore.

Per agevolare il ricorso all'istituto, il Ministero per la Pubblica Amministrazione ha affiancato ai vari atti legislativi anche una serie di direttive e circolari.

Con direttiva n. 1/2020, sono state invitate le amministrazioni a promuovere l'accesso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa da parte del personale, in particolare favorendo i lavoratori portatori di patologie che determinano una maggior esposizione al contagio, che si avvalevano di servizi pubblici di trasporto per raggiungere la sede lavorativa, e/o sui quali gravasse la cura dei figli, alla luce delle limitazioni introdotte rispetto ai servizi dell'asilo nido e della scuola dell'infanzia.<sup>36</sup>

Con circolare n. 1/2020, sono state suggerite alcune misure volte a semplificare l'accesso al lavoro agile da parte dei dipendenti, tra cui la predisposizione di un sistema "cloud" di condivisione di dati e documenti, la possibilità di utilizzare dispositivi di proprietà dei dipendenti – che rispettino in ogni caso specifici livelli di sicurezza e protezione informatica – in caso di indisponibilità o insufficienza di dotazione tecnologica da parte dell'amministrazione, nonché l'attivazione di un sistema di reportistica interna, anche per garantire un adeguato monitoraggio ai fini della misurazione e valutazione della performance.<sup>37</sup>

---

*agile è una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, conseguentemente: [...]*

*b) prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.»*

<sup>35</sup> INAIL, Informativa sulla salute e sicurezza nel lavoro agile ai sensi dell'art. 22, comma 1, L. 81/2017, 2 marzo 2020, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/avviso-coronavirus-informativa-allegato-1.docx>;

<sup>36</sup> Dir. 25 febbraio 2020, n. 1, Min. per la P.A.;

<sup>37</sup> Circolare n. 1 del 4 marzo 2020, Min. per la P.A., *Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa*;

Nel mese di maggio, con direttiva n. 3/2020,<sup>38</sup> è stata confermata la prosecuzione della disciplina di cui all'articolo 87 del D.L. Cura Italia relativa allo smart working semplificato, prevedendo la possibilità per le pubbliche amministrazioni di rivedere le attività indifferibili e quelle da rendere in presenza, anche in vista della c.d. "fase 2", caratterizzata dalla ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali non più soggette a sospensione, secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 26 aprile 2020.

La direttiva ha, inoltre, fatto riferimento al monitoraggio avviato dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il supporto di Formez PA e avente ad oggetto il livello quantitativo e qualitativo dell'attuazione del lavoro agile da parte delle amministrazioni pubbliche nella fase emergenziale; si tratta di un monitoraggio di carattere continuativo e periodicità quadrimestrale, che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha intrapreso al fine di comprendere l'entità concreta dello smart working nelle pubbliche amministrazioni, per poi progettare interventi mirati finalizzati alla promozione del lavoro agile e, in generale, allo sviluppo della capacità amministrativa delle singole amministrazioni pubbliche.

## 5. Monitoraggio del lavoro agile in fase emergenziale

Il primo report pubblicato, relativo al primo quadrimestre 2020, presenta le risultanze emerse dalla somministrazione di un questionario online alle amministrazioni tramite il Portale Lavoro Pubblico del Dipartimento della Funzione Pubblica, al fine di acquisire dati e informazioni sullo stato di applicazione del lavoro agile.<sup>39</sup>

I risultati della prima indagine rilevano in modo eloquente qual è stata la capacità di reazione all'emergenza socio-sanitaria delle pubbliche amministrazioni, in particolare perché analizzano lo stato di implementazione e gli effetti del lavoro agile, le condizioni e i fattori abilitanti dello stesso – tra cui le tecnologie informatiche e i sistemi informativi – nei due mesi immediatamente precedenti la pandemia e nei due immediatamente successivi: mentre nei mesi di gennaio e febbraio 2020, la quota di personale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile era rispettivamente del 1,4% e del 2,3%, in seguito all'inizio dell'emergenza sanitaria, e quindi all'emanazione delle relative disposizioni normative già descritte, tale percentuale è cresciuta al 26,5% nella prima metà del mese di marzo, al 54,5% nella seconda metà del mese e al 60,1% ad aprile. Il picco è stato registrato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella seconda rilevazione, riferita al periodo compreso tra il 1°

---

<sup>38</sup> Dir. 4 maggio 2020, n. 3, Min. per la P.A., *Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni*;

<sup>39</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020, ottobre 2020, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it);

maggio e il 15 settembre 2020: nel mese di maggio 2020, il personale in lavoro agile era circa il 64%, per poi calare nei mesi successivi.<sup>40</sup>

In linea sono anche le rilevazioni dell'Istat, in base alle quali, prima dell'emergenza sanitaria, solo il 3,6% delle istituzioni pubbliche, concentrate prevalentemente nel nord-est, aveva adottato iniziative strutturate di smart working.<sup>41</sup>

A conferma della previsione che l'introduzione della modalità agile di svolgimento della prestazione lavorativa avrebbe agevolato principalmente le lavoratrici nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, si evidenzia una fruizione maggiore dell'istituto da parte delle donne, con un apice del +6% raggiunto nel mese di maggio 2020.<sup>42</sup>

Quanto alla disponibilità di strumenti informatici, la percentuale del personale che si è avvalso della dotazione tecnologica fornita dall'amministrazione è diminuita rispetto ai mesi precedenti la pandemia, anche per effetto della possibilità ammessa dal legislatore di avvalersi dei dispositivi personali del dipendente, secondo il principio del cosiddetto BYOD (*Bring Your Own Device*):<sup>43</sup> rispetto al 79,6% registrato a gennaio, a marzo era scesa al 42,1%, per poi raggiungere il 50,8% ad aprile (circa un dipendente su due). L'indagine condotta dall'Istat ha evidenziato come la capacità di fornire dispositivi *hardware* ai dipendenti che ne erano sprovvisti variasse a seconda della tipologia di istituzione: se, da un lato, le istituzioni più virtuose erano rappresentate da Città metropolitane, amministrazioni dello Stato e organi costituzionali e/o a rilevanza costituzionale, Università, Regioni e Province, dall'altro, meno di un Comune su due (46,4%) ha fornito dotazione strumentale ai propri dipendenti (tra l'altro, solo al 22,9% dei dipendenti). Particolarmente svantaggiati sono stati i dipendenti dei Comuni con meno di cinquemila abitanti e degli enti pubblici economici, i quali in circa il 60% dei casi non hanno saputo fornire ai dipendenti stessi adeguata dotazione tecnologica.

Questi dati hanno evidenziato la necessità diffusa di potenziare la dotazione informatica e tecnologica delle amministrazioni, a fronte della carenza emersa a seguito dell'aumento dei dipendenti adibiti al lavoro agile.

L'incremento registrato tra marzo e aprile - seppur modesto - può essere spiegato anche alla luce della previsione di programmare gli approvvigionamenti secondo quanto disposto

---

<sup>40</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, novembre 2020, p. 6;

<sup>41</sup> Istat, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello Smart Working, 15 dicembre 2021, p. 1;

<sup>42</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, novembre 2020, p. 9;

<sup>43</sup> D.L. 17 marzo 2020, n. 18, art. 87, c. 2: «*La prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione. In tali casi l'articolo 18, comma 2, della legge 22 maggio 2017, n. 81 non trova applicazione.*»;

dall'articolo 75 del D.L. Cura Italia, che prevede una disciplina derogatoria semplificata per l'acquisto di beni informatici mobili, licenze e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (*Software as a Service*), nonché di servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (il c.d. Codice dei contratti pubblici), ossia nei casi in cui *«per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati»*.<sup>44</sup>

Il potenziamento della dotazione tecnologica avrebbe quindi dovuto supportare le amministrazioni nella messa a regime del lavoro agile anche nella fase successiva a quella emergenziale, stimolando la transazione digitale e la dematerializzazione dei processi in un contesto ordinario; nonostante questa opzione offerta dal legislatore, in fase emergenziale la maggior parte delle pubbliche amministrazioni (77,4%) ha continuato ad avvalersi della possibilità di utilizzare dispositivi personali dei dipendenti.<sup>45</sup>

Parallelamente alla maggior diffusione di strumentazioni tecnologiche, il 70% delle amministrazioni che hanno partecipato alla rilevazione del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno, infatti, dichiarato di aver assistito ad un miglioramento delle competenze digitali dei propri dipendenti; in aggiunta, si è registrato un incremento dell'utilizzo della firma digitale (a settembre 2020 ne faceva uso l'87,3% dei dirigenti), della disponibilità di banche dati accessibili (83% delle amministrazioni), della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi (60%).<sup>46</sup>

L'analisi ha inoltre raccolto e classificato una serie di misure organizzative specifiche adottate dalle amministrazioni a supporto del lavoro agile, elencate nella tabella 1 e suddivise per comparto di contrattazione collettiva.

---

<sup>44</sup> D.L. 17 marzo 2020, n. 18, art. 75;

<sup>45</sup> BRUNETTA, R., TIRABOSCHI, M., *op. cit.*, p. 4;

<sup>46</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, novembre 2020, p. 17;

*Tabella 1 - Misure organizzative specifiche adottate dalle amministrazioni a supporto del lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa per comparto. Incidenza percentuale per misura organizzativa e comparto*

Misure organizzative specifiche	Funzioni centrali	Funzioni locali	Sanità	Università e Ricerca	Totale
Adozione di misure semplificate per l'applicazione del lavoro agile	49,0%	65,5%	76,9%	78,4%	64,6%
Utilizzo da parte dei dipendenti di propri dispositivi informatici	72,7%	91,8%	96,2%	96,6%	90,3%
Fornitura al dipendente di strumentazione tecnologica	6,1%	2,9%	3,8%	600,0%	340,0%
Accesso ai servizi interni in via telematica (Cloud, VPN, Terminal services, ecc.)	7710,0%	8330,0%	96,2%	88,8%	83,1%
Attivazione di protocolli per la sicurezza informatica e dei dati	38,0%	33,8%	57,5%	53,4%	35,2%
Organizzazione di riunioni di lavoro in via telematica	74,3%	58,5%	88,5%	87,1%	61,5%
Organizzazione di gruppi e team di lavoro da remoto per obiettivi specifici	34,7%	21,6%	50,0%	70,7%	25,2%
Offerta ai dipendenti di corsi e cicli formativi da remoto	30,6%	41,0%	61,5%	69,0%	41,5%
Formalizzazione di Accordi o Protocolli con le organizzazioni sindacali	13,1%	7,6%	15,4%	32,8%	9,2%

Elaborazione su 2.649 amministrazioni (245 F. centrali, 2.306 F. locali, 26 Sanità e 72 Ricerca e Università)  
 Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020

A conferma di quanto già emerso, nella fase pandemica gran parte del personale adibito a smart working ha utilizzato la propria dotazione tecnologica, avvalendosi di applicativi informatici che garantissero l'accesso ai sistemi dell'ente di appartenenza quali *cloud* o VPN. Nella predisposizione di tali strumenti, si sono dimostrati particolarmente virtuosi gli enti del comparto Sanità, con una percentuale del 96,2%, rispetto a quelli del comparto Funzioni Centrali, dei quali solo il 77,1% ha adottato strumenti per l'accesso telematico ai servizi interni.

Inoltre, più della metà delle amministrazioni oggetto di indagine appartenenti ai comparti Sanità e Università e Ricerca hanno attivato protocolli volti a garantire la sicurezza informatica dei dati trattati, anche alla luce del carattere sensibile di questi, nonché intrapreso percorsi formativi specifici rivolti al personale.

Appare invece generalizzata a tutti i comparti una carenza delle relazioni sindacali sul tema nei primi mesi di pandemia: meno del 10% delle amministrazioni oggetto di monitoraggio hanno sottoscritto con i sindacati Accordi o Protocolli in materia di lavoro agile.

Essendo il lavoro agile una modalità di esecuzione della prestazione lavorativa caratterizzata dall'assenza di vincoli di orario e dalla logica del lavoro per obiettivi, sono state analizzate anche le modalità attraverso le quali le amministrazioni hanno assegnato gli obiettivi individuali ai lavoratori agili.

Dai risultati emersi, riportati nella tabella 2, si può affermare che quasi metà delle amministrazioni ha previsto l'assegnazione periodica di obiettivi da parte dei dirigenti responsabili della struttura di appartenenza di ciascun dipendente, mentre poco meno di un terzo ha mantenuto gli obiettivi individuali inizialmente assegnati. Altre modalità di assegnazione si sono concretizzate nella sottoscrizione di accordi individuali con il singolo dipendente – che, si ricorda, in via derogatoria non costituiva più obbligo legislativo – (8,8%), oppure nella predisposizione di un piano di lavoro, più informale, per ciascun dipendente (5,1%).

In generale, si può affermare che le amministrazioni in fase emergenziale hanno prestato maggiore attenzione alla sostanza che alla forma, avvalendosi dello smart working semplificato quale strumento per garantire la massima flessibilità in un'ottica di contenimento dei contagi, piuttosto che di una politica di *change management*. Quasi nessun ente, infatti, ha previsto procedure più formalizzate, quali ad esempio l'assegnazione di specifici obiettivi e risultati attesi attraverso una procedura online oppure una griglia di appositamente predisposta, o, infine, la rivisitazione e l'aggiornamento del Piano della Performance.

*Tabella 2 - Modalità di assegnazione degli obiettivi individuali ai dipendenti in lavoro agile adottate dalle amministrazioni. Incidenza percentuale per modalità adottata e per comparto*

Modalità di assegnazione degli obiettivi previste	Funzioni centrali	Funzioni locali	Sanità	Università e Ricerca	Totale
Proseguimento dei propri obiettivi individuali	40,3%	26,8%	37,5%	30,4%	27,9%
Attività assegnate dal responsabile/dirigente periodicamente	39,0%	48,7%	25,0%	35,4%	47,0%
Obiettivi relativi ad attività specifiche	5,2%	6,9%	0,0%	8,9%	6,8%
Accordi individuali contenenti gli obiettivi da raggiungere	3,9%	9,3%	6,3%	7,6%	8,8%
Piano di lavoro per ciascun dipendente	3,9%	4,7%	18,8%	10,1%	5,1%
Obiettivi già previsti nel Piano della Performance 2020	0,0%	2,0%	0,0%	2,5%	2,1%
Attività organizzata in modo autonomo dal dipendente	3,9%	0,2%	0,0%	2,5%	0,5%
Obiettivi connessi alla gestione dell'emergenza	0,0%	0,7%	6,3%	0,0%	0,7%
Attività assegnate dal responsabile/dirigente periodicamente con apposita griglia di obiettivi e risultati attesi	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,2%
Variazione del PEG e definizione di nuovi obiettivi	0,0%	0,2%	6,3%	1,3%	0,3%
Procedura online di assegnazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere	0,0%	0,2%	0,0%	1,3%	0,2%
Aggiornamento del Piano della Performance e rivisitazione degli obiettivi individuali	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%

Elaborazione su 1.359 amministrazioni (82 F. centrali, 1.188 F. locali, 16 Sanità e 73 Ricerca e Università)  
 Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020

In seguito alla fase di assegnazione degli obiettivi, sono state oggetto di monitoraggio anche le modalità principali di reportistica periodica predisposte dalle amministrazioni al fine di valutare il grado di conseguimento degli stessi da parte dei dipendenti.

Anche in questo caso sono prevalse modalità semplificate di rendicontazione, quali la predisposizione di report non standardizzati a cadenza periodica (69,1%), di *timesheet*/schede attività/questionari (12,3%), le comunicazioni via mail (8,6%) o verbali (3,4%) tra dipendente e dirigente responsabile.

A riprova del fatto che il lavoro agile non implica vincoli di orario, quasi assente si è rivelato essere il monitoraggio del cartellino (0,3%), che rappresenterebbe una modalità impropria di verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Infine, il monitoraggio ha riguardato aspetti problematici, da un lato, e vantaggi, dall'altro, emersi durante l'implementazione del lavoro agile in fase di emergenza epidemiologica; per quanto riguarda i primi, le amministrazioni hanno evidenziato quali elementi di criticità la carenza di strumentazione informatica, come già anticipato, ma anche di servizi di connettività e, pur in grado inferiore, di competenze digitali dei dipendenti.

Altre difficoltà riscontrate hanno riguardato l'erogazione di servizi che, per natura, non potevano essere resi in modalità agile, in particolare per quanto riguarda le amministrazioni dei comparti Sanità e Funzioni Locali, oltre che, sempre da un punto di vista informatico, la difficoltà legata alla gestione della sicurezza dei dati e dei sistemi.

Dall'altro lato, i vantaggi che sono derivati dal lavoro agile sono stati in linea con gli obiettivi definiti a livello legislativo: i dipendenti, in particolare, hanno beneficiato di un miglioramento della conciliazione dei tempi vita-lavoro, di un risparmio delle spese legate al trasporto quotidiano in sede (benzina, parcheggio, abbonamenti a mezzi pubblici ecc.), nonché di una maggior responsabilizzazione, con risvolti non solo sotto il profilo professionale ma anche psicologico.

In linea con tale rilevazione sono le risultanze dell'indagine "Lavoro agile tra presente e futuro", promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione attraverso la piattaforma ParteciPa, curata da Formez PA, che ha riguardato 2.681 dipendenti pubblici, dei quali solo il 7% ha giudicato insoddisfacente l'esperienza di lavoro in modalità agile.<sup>47</sup>

Oltre al personale interessato, anche le amministrazioni hanno riscontrato dei benefici dall'implementazione del lavoro agile, tra cui un miglioramento del benessere organizzativo, un maggior orientamento al lavoro per risultati, il risparmio dei costi di gestione degli spazi fisici, la riduzione dell'assenteismo da parte del personale e un miglioramento dei servizi erogati.

---

<sup>47</sup> *ivi*, p. 24;

Coerentemente con i risultati della prima indagine, nella seconda rilevazione, circa il 70% delle amministrazioni rispondenti ha riscontrato un incremento delle competenze digitali del personale, e più della metà una riduzione delle spese di funzionamento legate al lavoro in presenza e la realizzazione di alcune economie, in particolare sulle spese delle utenze, sull'utilizzo di carta, sull'erogazione dei buoni pasto – che, come vedremo in seguito, non sono stati riconosciuti ai lavoratori agili da quasi tutte le amministrazioni oggetto di indagine – e sui servizi di pulizia e vigilanza ma con risultati diversi a seconda della dimensione dell'ente e del comparto di appartenenza: se per le amministrazioni che contano fino a dieci dipendenti ha assistito ad una contrazione dei costi solo il 38,2% di esse, per quelle con più di 500 dipendenti la percentuale sale all'80,5%. Ancora, tale percentuale si attesta oltre l'80% per le amministrazioni dei comparti Funzioni centrali e Università e Ricerca, mentre scende a poco più del 50% per il comparto Funzioni locali.<sup>48</sup>

La riduzione degli spostamenti, oltre che costituire un risparmio per dipendenti e amministrazione, ha avuto anche un impatto sull'ambiente esterno in termini di riduzione delle emissioni legate agli spostamenti stessi.

I risultati del monitoraggio, quindi, hanno evidenziato il grado in cui le amministrazioni oggetto di indagine hanno implementato il lavoro agile nei primi mesi della fase emergenziale e, in parte, gli effetti e gli impatti di quest'ultimo sulla performance individuale e organizzativa.

Un aspetto su cui il monitoraggio da parte delle istituzioni è stato giudicato insufficiente è, tuttavia, proprio l'impatto generato dal lavoro agile, sotto un triplice profilo: la produttività dell'ente, la soddisfazione e il benessere del lavoratore e i servizi erogati agli utenti.<sup>49</sup>

Quanto al primo aspetto, l'Istat ha evidenziato che solo un'amministrazione su tre ha condotto tale indagine, effettuando valutazioni qualitative (nel 22,3% dei casi) o quantitative (11,9%); anche in questo caso, maggiormente virtuose sono risultate essere le amministrazioni centrali dello Stato e le Università, seguite da Regioni, Province e Città metropolitane. Da tale monitoraggio è emerso che il 44,8% delle istituzioni pubbliche ha riscontrato effetti positivi in termini di produttività.<sup>50</sup>

Relativamente all'impatto che lo smart working ha determinato sulla soddisfazione e sul benessere del lavoratore, solo il 28,6% delle istituzioni ha effettuato una qualche forma di monitoraggio, riscontrando, come sopra anticipato, un impatto positivo in termini di miglioramento dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata; ancora una volta, percentuali di soddisfazione inferiori alla media sono state registrate da Comuni con meno di

---

<sup>48</sup> *ivi*, p.21;

<sup>49</sup> Istat, *op. cit.*, p. 7;

<sup>50</sup> BRUNETTA, R., TIRABOSCHI, M., *op. cit.*, p. 7;

cinquemila abitanti, Enti pubblici non economici e Comunità montane, evidenziando l'incidenza della capacità organizzativa dell'ente – in termini di dotazioni fornite, percorsi comunicativi e formativi avviati, gestione dell'istituto nel complesso – sul grado di soddisfazione dei dipendenti.<sup>51</sup>

Infine, l'aspetto su cui le amministrazioni si sono soffermate meno è stato l'impatto sui servizi erogati all'utenza, anche a causa della problematicità della rilevazione stessa: solo il 27,6% delle amministrazioni hanno analizzato tale aspetto, prevalentemente attraverso valutazioni qualitative (19,1%), evidenziando nella maggior parte dei casi che lo smart working non ha avuto alcun impatto (53,6%), nel 34,6% dei casi evidenziando effetti positivi e nell'11,8% negativi.

Secondo quanto riportato nel Working Paper ADAPT, n. 15 del 2021, tali dati confermano che il lavoro agile è stato implementato in forma puramente emergenziale, senza adeguata preparazione del personale e senza reali strumenti di verifica e monitoraggio della prestazione, annullando di fatto il percorso precedentemente indicato nella direttiva della Funzione Pubblica n. 3/2017, oltre che nelle linee guide per la redazione dei piani organizzativi del lavoro agile (POLA).

Nel paper, gli autori si sono espressi in termini particolarmente critici, affermando che:

*«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 di avviare quei processi di trasformazione organizzativa da tutti auspicati, volti a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente, che invece dovrebbero essere al centro della adozione dello smart working.»<sup>52</sup>*

Certamente, al di là di questa valutazione particolarmente critica, le risultanze emerse dalle varie forme di monitoraggio relativo allo smart working in fase pandemica hanno prospettato la sfida di consolidare e sistematizzare l'utilizzo dello smart working anche all'indomani della fase emergenziale.

Secondo le stime dell'Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, a marzo 2021 i pubblici dipendenti in lavoro agile si attestavano a 1,44 milioni, mentre a partire dal secondo trimestre è stato registrato un progressivo rientro in presenza e gli smart workers sono diminuiti fino a raggiungere poco più di un milione.

---

<sup>51</sup> Istat, *op. cit.*, p. 7;

<sup>52</sup> BRUNETTA, R., TIRABOSCHI, M., *op. cit.*, p. 5;

L'Osservatorio, tuttavia, prevede che anche nel post-pandemia il lavoro agile rimarrà o sarà introdotto *ex novo* nel 62% delle amministrazioni pubbliche, anche se un quarto di esse si dichiara incerto rispetto a tale possibilità.<sup>53</sup>

## 6. Il – graduale – rientro in presenza

In vista del graduale riavvio delle attività produttive e commerciali, l'articolo 263 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni in legge n. 77/2020, affida alle pubbliche amministrazioni il compito di riorganizzare l'articolazione giornaliera e settimanale del lavoro all'interno degli uffici, in modo tale da garantire flessibilità oraria, anche mediante il ricorso al lavoro agile semplificato, assicurando al contempo continuità ed efficienza nell'erogazione dei servizi; in vista della ripresa dell'attività lavorativa in presenza, viene quindi disposta la cessazione degli effetti, a partire dal 15 settembre 2020, dell'articolo 87, comma 1, lettera a), del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2020, che prevedeva una limitazione del personale presente nei luoghi di lavoro.<sup>54</sup>

Lo stesso articolo 263 del D.L. n. 34/2020, inoltre, ha affidato al Ministro per la pubblica amministrazione il compito di definire modalità organizzative, criteri e principi a cui attenersi per garantire la necessaria flessibilità del lavoro pubblico e per lo svolgimento del lavoro in modalità agile, ed apportato modificazioni all'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124: nello specifico, viene istituito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare il Piano Operativo del Lavoro Agile, prevedendo che almeno il 60 per cento dei dipendenti che svolgono attività che possono essere rese in modalità agile possa fruire dell'istituto; viene prevista la possibilità di adottare indirizzi e regole per la promozione di quest'ultimo mediante decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e, infine, viene istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, rimandando ad un successivo decreto del Ministro per la pubblica amministrazione la definizione della sua composizione, competenze e funzionamento.

In virtù della delega prevista all'articolo 263, il Ministro per la Pubblica amministrazione ha emanato il D.M. 19 ottobre 2020, recante *Misure per il lavoro agile nella pubblica amministrazione nel periodo emergenziale*, con cui vengono disciplinate le modalità organizzative dell'istituto, incaricando i dirigenti responsabili di un ufficio o servizio di organizzare il lavoro del proprio ufficio, assicurando, in considerazione dell'evolversi della

---

<sup>53</sup> Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, Smart Working in Italia: dati, numeri e trend post-pandemia, 3 novembre 2021, <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/>;

<sup>54</sup> D.L. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in L. n. 77/2020, art. 263;

situazione epidemiologica, lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile semplificata alla percentuale di dipendenti più elevata possibile – e in ogni caso ad almeno il cinquanta per cento del personale preposto ad attività “smartizzabili” – , compatibilmente con le potenzialità organizzative e ferme restando la regolarità, continuità ed efficienza dell'erogazione dei servizi all'utenza.

Nell'organizzazione del lavoro, il dirigente responsabile avrebbe dovuto garantire un'adeguata rotazione del personale, nel rispetto del criterio dell'alternanza tra attività in forma agile e in presenza.

In ogni caso, secondo quanto disposto dal D.M. 19 ottobre 2020, l'amministrazione era chiamata a adottare soluzioni volte ad assicurare lo svolgimento della prestazione in modalità agile nei confronti dei dipendenti di cui all'art. 21-bis del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, ossia dei genitori durante il periodo di quarantena obbligatoria del figlio convivente per contatti scolastici, nonché dei lavoratori fragili. Anche il lavoratore in quarantena con sorveglianza attiva o di isolamento domiciliare fiduciario, che non si trovasse nella condizione di malattia certificata, avrebbe svolto la propria attività in modalità agile.

A partire dal mese di marzo 2021, con la sottoscrizione del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale,<sup>55</sup> da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, il Ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta, e i Segretari generali Maurizio Landini (Cgil), Luigi Sbarra (Cisl) e Pierpaolo Bombardieri (Uil), è stato avviato un percorso di superamento del lavoro agile “semplificato” quale strumento per la gestione emergenziale, ripristinando invece l'istituto nella forma ordinaria, ai sensi della L. n. 81/2017. Tale percorso si è concretizzato attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti legislativi e normativi.

Con D.P.C.M. 23 settembre 2021 è stato disposto che, a decorrere dal 15 ottobre 2021, il lavoro agile avrebbe cessato di essere una delle modalità ordinarie di svolgimento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche; a decorrere da tale data, la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni è tornata ad essere quella resa in presenza, ossia nella sede di servizio.<sup>56</sup>

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 8 ottobre 2021, sulla base della delega conferita dall'art. 263, comma 1 del D.L. n. 34/2020, sono state incaricate le pubbliche amministrazioni di adottare le misure organizzative necessarie per assicurare il rientro in presenza di tutto il personale entro i successivi 15 giorni.

---

<sup>55</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, 10 marzo 2021;

<sup>56</sup> D.P.C.M. 23 settembre 2021, *Disposizioni in materia di modalità ordinaria per lo svolgimento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*;

Tale previsione non implica la soppressione del lavoro agile *in toto*, ma solo del regime semplificato introdotto in fase emergenziale, a favore del regime ordinario, di cui alla L. n. 81/2017, rinviando ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-21 la disciplina di aspetti specifici del rapporto di lavoro (tra cui il diritto alla disconnessione, alla formazione specifica, alla protezione dei dati personali e la compatibilità dell'istituto con il regime dei permessi e delle assenze), dei diritti sindacali e delle relazioni sindacali.<sup>57</sup>

Il superamento della disciplina derogatoria emergenziale avrebbe garantito maggiore trasparenza nella gestione dell'istituto e favorito il cambiamento di paradigma che il lavoro agile porta con sé, ossia l'orientamento ai risultati e il lavoro per obiettivi, aspetto che durante la gestione emergenziale era passato in secondo piano. Tale nuova prospettiva permetterebbe quindi alle amministrazioni di incrementare la produttività, migliorando i servizi pubblici erogati all'utenza, garantendo al contempo una maggiore conciliazione dei tempi vita-lavoro dei dipendenti.

Nelle more della regolamentazione da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-21, nonché della definizione delle modalità e degli obiettivi del lavoro agile nell'ambito del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che le amministrazioni sono tenute ad adottare entro il 31 gennaio di ciascun anno, il decreto ammetteva la possibilità di adibire i propri dipendenti al lavoro agile solo nel caso in cui venissero soddisfatte le seguenti condizionalità:

- a) l'invarianza dei servizi resi all'utenza: lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile non deve in alcun modo pregiudicare o ridurre la fruizione dei servizi a favore degli utenti;
- b) l'adeguata rotazione del personale che può prestare lavoro in modalità agile, assicurando la prevalenza, per ciascun lavoratore, della prestazione in presenza;
- c) l'adozione di appositi strumenti tecnologici, in particolare di una piattaforma digitale o un "cloud", idonei a garantire l'assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni trattati dal lavoratore agile;
- d) la predisposizione, da parte dell'amministrazione, di un piano di smaltimento dell'eventuale lavoro arretrato accumulato;
- e) la fornitura al lavoratore della dotazione tecnologica adeguata ed idonea alla prestazione di lavoro richiesta;
- f) la stipula dell'accordo individuale di cui all'art. 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81;

---

<sup>57</sup> <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/16-12-2021/smart-working-conferenza-unificata-disco-verde-alle-linee-guida-la-pa%20>;

- g) il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa dei soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi;
- h) ove richiesto dalle misure di carattere sanitario, la rotazione del personale impiegato in presenza.<sup>58</sup>

Il decreto, inoltre, faceva rinvio ad un imminente confronto con le organizzazioni sindacali per l'adozione di linee guida che approfondissero gli aspetti sopra menzionati. In data 16 dicembre 2021, in sede di Conferenza unificata, sono state approvate le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 8 ottobre 2021*, che rappresentano una disciplina "ponte", in quanto, nelle more della disciplina contrattuale, accompagnano il lavoro agile nel superamento della fase emergenziale e sono destinate a cessare di efficacia per tutte le parti non compatibili con i nuovi CCNL.

Le Linee guida approfondiscono nel dettaglio l'aspetto relativo alla dotazione tecnologica che le amministrazioni sono tenute a fornire ai dipendenti in smart working; la carenza di strumentazioni digitali e tecnologiche in possesso delle pubbliche amministrazioni, emersa dagli esiti del Monitoraggio condotto dal Dipartimento Funzione Pubblica, avrebbe costituito un forte ostacolo alla possibilità di adibire il personale al lavoro agile, dal momento che rientrava tra le otto condizionalità da rispettare per fruire dello smart working.

Le Linee guida, invece, hanno previsto una clausola derogatoria in base alla quale la dotazione tecnologica, di norma, deve essere fornita dall'amministrazione, ma in alternativa il lavoratore agile può essere autorizzato dal datore di lavoro ad utilizzare anche le proprie dotazioni tecnologiche, purché venga verificato il rispetto di livelli minimi di sicurezza; tale requisito deve essere oggetto di monitoraggio da parte dell'amministrazione stessa, sulla quale ricade la responsabilità di aggiornare i meccanismi di sicurezza, come ad esempio antivirus, sistemi di gestione dell'identità digitale attraverso l'autenticazione a più fattori o, ancora, l'attivazione di una VPN.

Anche per quanto riguarda la connettività, se di norma non è possibile avvalersi dell'utenza personale e domestica del dipendente in modalità agile, in casi preventivamente verificati e autorizzati è ammessa tale possibilità, fornendo al lavoratore puntuali prescrizioni per garantire la sicurezza informatica.

---

<sup>58</sup> Decreto Min. per la P.A. 8 ottobre 2021, *Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*;

Altri aspetti disciplinati dalle Linee guida riguardano l'accordo individuale, le modalità di accesso e di svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, il diritto alla formazione e il lavoro da remoto. Quest'ultimo istituto, menzionato per la prima volta all'interno delle Linee guida, è stato recentemente disciplinato nei rinnovi contrattuali per il triennio 2019-21<sup>59</sup> e rappresenta una delle due modalità di lavoro a distanza, accanto al lavoro agile, rispetto al quale si differenzia principalmente per il vincolo dell'orario di lavoro, consistendo meramente in una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, nella forma del telelavoro domiciliare o di altre forme di lavoro a distanza, come ad esempio il *coworking*.

## 7. Priorità e diritto di accesso al lavoro agile

L'accesso al lavoro agile ha natura consensuale ed è consentito a tutti i lavoratori, purché le attività ad essi assegnate rientrino tra quelle individuate come remotizzabili dal dirigente responsabile, ossia che effettivamente possano essere eseguite anche a distanza, e ferma restando l'esclusione di coloro che lavorano in turno o la cui mansione richiede l'utilizzo costante di strumentazioni non remotizzabili.<sup>60</sup>

Il legislatore, tuttavia, ha voluto agevolare l'accesso all'istituto a determinate categorie di soggetti, con una particolare esigenza di conciliazione dei tempi vita-lavoro: innanzitutto, la legge di bilancio 2019<sup>61</sup> ha introdotto il comma 3-bis all'articolo 18 della L. n. 81/2017, il quale stabilisce che il datore di lavoro è tenuto a riconoscere 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 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.

Non viene tuttavia specificato cosa il legislatore intenda per "priorità": in particolare, resta dubbio se il datore di lavoro sia legittimato a rifiutare la richiesta di lavoro agile da parte di un dipendente in tale situazione, qualora ad esempio la mansione abitualmente svolta non rientri tra le attività eseguibili in modalità agile, oppure se quest'ultimo sia titolare di un diritto

---

<sup>59</sup> CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021, 9 maggio 2022; CCNL relativo al personale del comparto Sanità per il triennio 2019-2021, 2 novembre 2022; Ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2019-2021, 4 agosto 2022;

<sup>60</sup> Min. per la P.A., Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 8 ottobre 2021, 16 dicembre 2021,  
<https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/lineeguidalavoroagile.pdf>;

<sup>61</sup> L. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, c. 486;

a vedersi autorizzata la richiesta, quindi anche venendo adibito a mansione diversa e remotizzabile.

Ancora, appare incerta la compatibilità tra la priorità riconosciuta a tali categorie di lavoratori e l'eventuale individuazione da parte del singolo ente di una percentuale massima di lavoratori che possono fruire della modalità agile – la L. n. 124/2015 dispone che, nell'ambito del POLA, le amministrazioni dovessero prevedere un minimo del 15 per cento dei dipendenti da destinare al lavoro agile, anche se tale disposizione è stata recentemente soppressa per le amministrazioni con più di 50 dipendenti –.<sup>62</sup> In particolare, risulta poco chiaro se, qualora tale quota sia già stata raggiunta, il lavoratore in una delle condizioni sopra menzionate che faccia richiesta di lavorare in smart working possa comunque accedervi al di fuori di quel tetto massimo individuato, oppure possa vedersi rifiutata la richiesta.

In ultima istanza, il Gruppo di studio Lavoro agile, istituito con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 87 del 13 aprile 2021, ha sollevato l'opportunità di riconoscere priorità a svolgere il lavoro in modalità agile non solo alle lavoratrici madri con figli piccoli, bensì ad entrambi i genitori, al fine di scongiurare il rischio di isolamento e discriminazione nei confronti della madre stessa, anche considerando quanto previsto dalla direttiva 2019/1158/UE<sup>63</sup> in riferimento all'obiettivo di conseguire la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità e il trattamento sul lavoro, nonché la conciliazione tra lavoro e vita familiare dei lavoratori che sono genitori. Per di più, non trattandosi di un congedo ma di una modalità flessibile di esecuzione della prestazione lavorativa che favorisca la conciliazione e la condivisione delle responsabilità genitoriali, i potrebbe essere prevista la possibilità che i genitori fruiscono dell'istituto anche contemporaneamente.<sup>64</sup>

Alla luce delle predette criticità, il D.Lgs. 30 giugno 2022, n. 105, di attuazione della direttiva 2019/1158/UE, sopra menzionata, ha apportato modifiche alla L. n. 81/2017, sostituendo le categorie precedentemente individuate con le seguenti: le lavoratrici e i lavoratori con figli fino a dodici anni di età, o addirittura senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché ai lavoratori che si trovino in condizioni di disabilità in situazione di gravità accertata, o che, infine, siano caregivers ai sensi dell'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

---

<sup>62</sup> D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, *Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione*;

<sup>63</sup> Dir. 2019/1158/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio;

<sup>64</sup> GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, *op. cit.*, p. 17;

In linea con le nuove disposizioni della legge sul lavoro agile, il D.Lgs. n. 105/2022, ha inserito all'articolo 33 della L. 5 febbraio 1992, n. 104, il comma 6-bis, il quale ha nuovamente esteso il diritto di priorità nell'accesso al lavoro agile, oltre che alle categorie di cui all'articolo comma 3-bis all'articolo 18 della L. n. 81/2017, a tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, che usufruiscono dei permessi per prestare assistenza ad un familiare con disabilità in situazione di gravità accertata.

Ulteriori disposizioni *ad hoc* erano state previste in fase emergenziale, a partire dal Decreto Cura Italia (D.L. 18/2020), durante la quale il lavoro agile ha rappresentato il principale strumento di prevenzione per ridurre l'esposizione delle persone "fragili" al rischio di contagio da Covid-19; il concetto di "fragilità" è stato chiarito dalla Circolare interministeriale Ministero del Lavoro e Ministero della Salute 4 settembre 2020<sup>65</sup>, facendo riferimento alle *«condizioni di salute del lavoratore o della lavoratrice rispetto alle patologie preesistenti che potrebbero determinare, in caso di infezione, un esito più grave o infausto e può evolversi sulla base di nuove conoscenze scientifiche epidemiologico sia di tipo clinico»*.

L'articolo 26 del D.L. 18/2020, al comma 2-bis, ha reso il lavoro agile modalità ordinaria di lavoro per il lavoratore fragile; tale previsione è stata più volte prorogata, dapprima al 31 marzo 2022,<sup>66</sup> e in ultima al 30 giugno 2022.<sup>67</sup>

Occorre però specificare che, nonostante la norma di proroga consentisse al lavoratore fragile di usufruire del lavoro agile, ciò non sollevava l'amministrazione dal rispetto delle condizionalità previste dal D.M. 8 ottobre 2021 e dalle Linee Guida del 16 dicembre 2021, tra cui la prevalenza del lavoro in presenza e la sottoscrizione dell'accordo individuale.

L'art. 39 del D.L. Cura Italia ha inoltre sancito, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, un vero e proprio diritto a svolgere la prestazione di lavoro per i lavoratori dipendenti disabili in condizioni di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona in tali condizioni, i lavoratori in condizioni di rischio derivanti da immunodepressione o familiari conviventi di persone immunodepresse, purché tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

---

<sup>65</sup> Circolare n. 13 del 4 settembre 2020, Min. Salute, *Circolare del Ministero della salute del 29 aprile 2020 recante "Indicazioni operative relative all'attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività". Aggiornamenti e chiarimenti, con particolare riguardo ai lavoratori e alle lavoratrici "fragili"*;

<sup>66</sup> D.L. 24 dicembre 2021, n. 221, *Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19*, conv. in L. 18 febbraio 2022, n. 11;

<sup>67</sup> L. 19 maggio 2022, n. 52, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza*;

Anche le Linee Guida del dicembre 2021, riprese in seguito dai nuovi CCNL del triennio 2019-2021, hanno tentato di agevolare la concessione del lavoro agile ai lavoratori che si trovino in «*condizioni di particolare necessità, non coperte da altre misure*»: si tratta di un ulteriore fattore di flessibilità, in quanto, trattandosi di una formulazione abbastanza generica, si presta a ricomprendere e sottoporre al datore di lavoro esigenze diverse di conciliazione dei tempi di vita dei dipendenti.

Il lavoro agile, quindi, oltre alle funzioni individuate dalla legge istitutiva, può anche rappresentare una misura di inclusione per i lavoratori in condizioni di fragilità (con Decreto del Ministero della Salute del 4 febbraio 2022 sono state individuate le patologie ricomprese nel concetto di “fragilità”)<sup>68</sup> o che, comunque, presentano difficoltà di vario genere (familiare, sociale, economico ecc.) nell’ordinario svolgimento delle attività lavorative.

L’auspicio espresso nella Relazione del Gruppo di studio Lavoro Agile è stato quello di istituzionalizzare una regolamentazione *ad hoc* per i lavoratori fragili, non solo in via transitoria e in connessione con l’emergenza pandemica, bensì in via strutturale, anche quale misura di «*accomodamento ragionevole*»<sup>69</sup> che i datori di lavoro possono adottare per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori.

Come già anticipato, a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 105/2022, tale appello è stato accolto, estendendo il diritto di priorità nell’accesso al lavoro agile anche ai lavoratori che si trovino in condizioni di disabilità grave ai sensi dell’articolo 4, comma 1, della legge n. 104/1992.

La differenza, rispetto alla normativa emergenziale, è che mentre allora si trattava di un diritto, ora vige il concetto, più generico e meno stringente, di priorità, i cui esiti meriterebbero un attento monitoraggio.

A seguito dell’implementazione di tale disposizione, poi, sarebbe opportuno verificare l’eventualità che questa misura comporti l’aggravarsi del rischio di isolamento e marginalizzazione, già elevato per le persone con disabilità.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Decreto Min. Salute 4 febbraio 2022, *Individuazione delle patologie croniche con scarso compenso clinico e con particolare connotazione di gravità, in presenza delle quali, fino al 28 febbraio 2022, la prestazione lavorativa è normalmente svolta in modalità agile*;

<sup>69</sup> D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l’esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori*, art. 3, c. 3-bis;

<sup>70</sup> GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, *op. cit.*, p. 16;

## 8. La disciplina post-pandemica del lavoro agile, tra interventi legislativi e contrattazione collettiva

### 8.1. L'accordo individuale

Con la cessazione del regime semplificato di accesso allo smart working, alla luce del carattere consensuale dell'istituto nella sua forma ordinaria, non è più possibile prescindere dalla stipulazione dell'accordo individuale di cui agli artt. 18 ss. della L. n. 81/2017.

Contenuti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla L. n. 81/2017 sono rinvenibili in una pluralità di fonti. Innanzitutto, il DM 8 ottobre 2021, nell'ambito delle condizionalità da rispettare per accedere al lavoro agile, specifica che l'accordo individuale avrebbe dovuto definire almeno gli obiettivi specifici assegnati al lavoratore agile, le modalità e i tempi di esecuzione della prestazione, di disconnessione del lavoratore dagli apparati di lavoro, nonché eventuali fasce di contattabilità, e, infine, le modalità e i criteri di misurazione della prestazione medesima, anche ai fini del proseguimento della modalità della prestazione lavorativa in modalità agile.<sup>71</sup>

In seguito, le Linee guida approvate dalla Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021 hanno disposto che l'accordo individuale debba contenere indicazione, oltre che degli elementi sopra citati, anche della durata dello stesso, delle giornate di lavoro da svolgere rispettivamente in sede e a distanza, dei tempi di riposo del lavoratore, nonché delle modalità di recesso dall'accordo e di esercizio del potere direttivo e di controllo del datore di lavoro, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 19 e 21 della L. n. 81/2017.

### 8.2. La preferenza per la fonte contrattuale

La disciplina emergenziale, alla luce dell'urgenza dell'introduzione di misure a tutela della salute pubblica, aveva inevitabilmente trascurato i caratteri della consensualità e della flessibilità organizzativa tipici dell'istituto, comportando un'*iper*-regolamentazione legislativa dello stesso.

Nell'ottica dell'affermazione del lavoro agile a regime, anche in un orizzonte post-pandemico, è stata auspicata una revisione dei rapporti tra legge, contratto collettivo ed accordo individuale, ai fini di ristabilire un equilibrio tra le fonti, eccessivamente sbilanciato a favore della prima.

Tale esigenza, tuttavia, era già emersa all'origine dell'istituto: nel presentare al Senato il d.d.l. n. 2229/16, i senatori Sacconi, D'Ascola, Marinello e Pagano hanno riproposto l'invito

---

<sup>71</sup> D.M. 8 ottobre 2021, *Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*;

di Marco Biagi a «*coltivare una nuova progettualità nella gestione delle risorse umane e dei rapporti collettivi di lavoro, modernizzando il sistema delle regole che dovrà diventare sempre più concordato e meno indotto dall'attore pubblico*». <sup>72</sup> Di fatto, tuttavia, si è trattato di una mera affermazione di principio, in quanto l'importanza del ruolo delle parti sociali e dell'accordo individuale è stata a lungo trascurata, a vantaggio della disciplina dettata dal legislatore in via unilaterale. <sup>73</sup>

In questo contesto, quindi, la disciplina post-emergenziale dello smart working può rappresentare un'occasione per ricalibrare questo squilibrio, andando a rafforzare il ruolo delle parti sociali in sede di contrattazione: come ribadito dal Gruppo di studio Lavoro agile, <sup>74</sup> la fonte contrattuale appare infatti la più adeguata a disciplinare il lavoro agile, trovando un equilibrio tra gli interessi e gli *stakeholder* coinvolti, nonché a fronteggiare le criticità emerse dalla disciplina unilaterale adottata fino ad ora, ad esempio in riferimento alla gestione dei tempi di lavoro e di riposo e alle condizioni per garantire la sicurezza del luogo in cui il lavoratore esegue la prestazione e la protezione dei dati trattati.

Tale percorso è stato avviato a partire dall'art. 263, comma 4-bis, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, che, nel dettare una disciplina transitoria per l'adozione del POLA, ha incaricato espressamente i contratti collettivi della definizione della disciplina del lavoro agile; anche le Linee Guida del dicembre 2021, hanno rappresentato una disciplina "ponte", allo scopo di traghettare l'istituto verso il superamento della fase emergenziale, nelle more della regolamentazione da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-21.

La contrattazione collettiva, pertanto, è stata chiamata a dettare la disciplina di alcuni aspetti dell'istituto, pur sempre nell'ambito degli spazi di azione concessi dal legislatore all'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001: in particolare, nel disciplinare il lavoro agile, la contrattazione può definire i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro e la disciplina relativa alle relazioni sindacali, oltre che, nei limiti previsti dalle norme di legge, le sanzioni disciplinari e la valutazione delle prestazioni, ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, fermo restando l'esclusione dalle materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali e quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) della L. 23 ottobre 1992, n. 421. <sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> D.d.l. n. 2229/2016, *Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale*;

<sup>73</sup> D'AVINO, E., *op cit.*, p. 48;

<sup>74</sup> GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, *op. cit.*, p. 8;

<sup>75</sup> D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 40;

Come dichiarato dal Presidente dell'ARAN,<sup>76</sup> la regolamentazione dell'istituto è stata tutt'altro che agevole, anche a causa della mancanza di una precedente disciplina a livello contrattuale dell'istituto; inoltre, non è stata colta l'occasione di creare una base armonica che si estendesse a tutto il pubblico impiego, attraverso la stipula di un contratto collettivo quadro, a vantaggio della contrattazione a livello di comparto e integrativo, probabilmente alla luce dell'esigenza di adattare l'istituto alle specificità di ciascuna amministrazione.<sup>77</sup> Nonostante le difficoltà riscontrate, i CCNL dei comparti Funzioni Centrali<sup>78</sup> e Sanità<sup>79</sup> e l'ipotesi di CCNL del comparto Funzioni Locali<sup>80</sup> relativi al triennio 2019-2021, hanno dedicato al lavoro a distanza (agile e da remoto) un apposito Titolo; resta, invece, ancora in fase di trattativa, il futuro CCNL relativo al personale del comparto Istruzione e Ricerca.

### 8.3. I CCNL relativi al triennio 2019-2021: le novità sulla disconnessione e sulla sicurezza del lavoratore agile

Tra le principali novità introdotte nei nuovi contratti collettivi nazionali di comparto, rientra la previsione di contenuti ulteriori dell'accordo individuale, quali l'indicazione della fascia di contattabilità concordata tra dirigente e lavoratore e l'impegno del lavoratore a rispettare le prescrizioni fornite nell'informativa sulla salute e sicurezza sul lavoro agile ricevuta dall'amministrazione.

Quanto alla gestione dei tempi, per far fronte al rischio che l'estrema flessibilità dell'orario di lavoro comportasse l'*overworking* del lavoratore, i contratti collettivi hanno reso effettivo il diritto alla disconnessione. L'istituto della disconnessione è stato previsto inizialmente dalla L. n. 81/2017, la quale rimandava all'accordo individuale la definizione delle misure tecniche e organizzative necessarie per garantire la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche: tra gli accordi individuali oggetto di analisi del Gruppo di studio Lavoro agile,<sup>81</sup> la maggior parte disciplinava la disconnessione del lavoratore agile alla stregua di quella del lavoratore in presenza, quindi facendola coincidere con la fine dell'orario dell'attività svolta in sede, alcuni facevano un semplice e sbrigativo richiamo alla L. 81, mentre solo quelli che riconoscevano una certa autonomia al lavoratore nell'articolazione della prestazione lavorativa nell'arco della giornaliera individuavano una fascia di disconnessione rapportata alla fascia oraria complessiva entro cui svolgere la prestazione di lavoro.

---

<sup>76</sup> ARAN, Fp Cgil, Cisl Fp e Uil PA, Prosecuzione del negoziato per il rinnovo del CCNL del personale del comparto delle funzioni centrali 2019-2021, 15 settembre 2021, [https://www.fpcgil.it/wp-content/uploads/2021/09/FpCgil\\_PuntoTrattativaFCUnitario\\_15092021.pdf](https://www.fpcgil.it/wp-content/uploads/2021/09/FpCgil_PuntoTrattativaFCUnitario_15092021.pdf)

<sup>77</sup> D'AVINO, E., *op. cit.*, pp. 55-56;

<sup>78</sup> CCNL del personale del Comparto Funzioni centrali triennio 2019-2021, titolo V (artt. 36-41);

<sup>79</sup> CCNL relativo al personale del Comparto Sanità triennio 2019-2021, titolo VI (artt. 76-82);

<sup>80</sup> Ipotesi di CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni locali triennio 2019-2021, titolo VI (artt. 63-67);

<sup>81</sup> GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, *op. cit.*, p. 10;

Alla luce di quanto emerso, appariva evidente che il richiamo legislativo alla disconnessione non garantisse l'effettività dell'istituto: a tale scopo, la legge 6 maggio 2021, n. 61, di conversione del D.L. 13 marzo 2021, n. 30, ha sancito per la prima volta il diritto del lavoratore alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche, a tutela del quale sono poi intervenuti i contratti collettivi prevedendo una fascia di inoperabilità, durante la quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa, che comprende il periodo di 11 ore di riposo consecutivo previste dalla normativa sull'orario di lavoro,<sup>82</sup> nonché un periodo di lavoro notturno tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno successivo. Inoltre, al fine di scongiurare l'estensione della reperibilità del lavoratore anche oltre l'orario di lavoro giornaliero, la contrattazione collettiva è stata chiamata a dare una definizione formale della fascia oraria di contattabilità, nonché ad individuarne i limiti e le relative conseguenze.

Si tratta di una fascia temporale nella quale il lavoratore è reperibile e contattabile, telefonicamente, via mail o con altre modalità simili e che può, al massimo, coincidere con l'orario medio giornaliero di lavoro, ma non oltre: al di fuori di tale fascia, non sono richiesti i contatti con i colleghi o con il proprio dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, la lettura delle e-mail, la risposta alle telefonate e ai messaggi, l'accesso e la connessione al sistema informativo dell'amministrazione.

Questa specificazione del diritto alla disconnessione non è stata accolta da tutta la dottrina come una conquista, o comunque un risultato utile: da un lato, il riconoscimento *ex lege* del diritto è stato ritenuto fondamentale al fine di arginare le ingerenze del datore di lavoro al di fuori delle fasce previste, garantendo il rispetto del D.Lgs. n. 66 del 2003 sull'orario di lavoro, pur evidenziando, tuttavia, il carattere blando della regolazione legislativa, che ha rimesso la definizione delle misure necessarie per garantire la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche agli accordi individuali, anziché dettare uno standard minimo di tutela valido per tutti i lavoratori agili.<sup>83</sup>

Dall'altro lato, parte della dottrina ha sollevato dubbi nel merito, perché, esistendo già in Italia un apparato normativo contenente una definizione dell'orario di lavoro, come «*qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore e nell'esercizio della sua attività e delle sue funzioni*»<sup>84</sup>, riteneva superfluo un nuovo intervento normativo che vietasse la connessione del lavoratore al di fuori di tale orario, dal momento che si

---

<sup>82</sup> D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, *Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro*, art. 7;

<sup>83</sup> DI CORRADO G., *op. cit.*, p. 8;

<sup>84</sup> D.Lgs. n. 66/2003;

tratterebbe di vietare ciò che è già vietato, ossia la richiesta di una prestazione non prevista dalle regole contrattuali e, pertanto, «*non giuridicamente esigibile*».<sup>85</sup>

In realtà, il rischio che vita personale e professionale si intreccino non deriverebbe tanto dall'assenza o da una mancata attuazione del diritto del lavoratore alla disconnessione, quanto da una ragione di carattere culturale, legata al fatto che al giorno d'oggi ognuno di noi è connesso e bombardato di notifiche, ed occorre pertanto sviluppare, anche attraverso specifici percorsi formativi, le competenze per gestire la vita interconnessa e per disconnettersi. Solo in questa prospettiva, il riconoscimento giuridico del diritto alla disconnessione può essere ritenuto un passo utile nella costruzione di un nuovo sistema di diritti di nuova generazione a tutela dei lavoratori.<sup>86</sup>

Per quanto invece riguarda il secondo aspetto, la salute e la sicurezza del lavoratore agile, come in precedenza analizzato, la L. n. 81/2017 si limita a prevedere, da un lato, l'obbligo per il datore di lavoro di consegnare al lavoratore un'informativa scritta che individui i rischi connessi allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, e, dall'altro, l'obbligo per il lavoratore agile di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i predetti rischi.

Tra gli elementi essenziali dell'accordo individuale, i nuovi contratti collettivi hanno inserito anche l'impegno da parte del lavoratore a rispettare le prescrizioni indicate nella predetta informativa ricevuta dall'amministrazione.

L'informativa, nello specifico, deve indicare misure per garantire per la salute e la sicurezza negli ambienti *indoor* e *outdoor*, quali ad esempio le norme antincendio, il corretto utilizzo dell'impianto elettrico, i requisiti igienici dei locali, la verifica per l'efficienza delle attrezzature di lavoro, i requisiti minimi igienici e di ergonomia anche in ambienti esterni, in riferimento al clima e ad altri fattori ambientali.<sup>87</sup>

Mentre nel telelavoro il datore di lavoro è responsabile della tutela del lavoratore, al quale si applicano le norme previste per i dipendenti che svolgono la medesima attività nei locali aziendali, e il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza è garantito da un sopralluogo dell'ambiente di lavoro prescelto da parte del datore di lavoro, dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e delle autorità competenti, nel lavoro agile gli adempimenti in capo al datore di lavoro si risolvono di fatto nella consegna dell'informativa sopra citata e resta in capo al singolo lavoratore la responsabilità di accertare la sussistenza delle condizioni minime di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro individuati dallo

---

<sup>85</sup> ROTONDI, F., Diritto alla disconnessione: perché vietare ciò che è già vietato?, 12 settembre 2016;

<sup>86</sup> DAGNINO, E., MOSCARITOLO, I., Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?, in *Bollettino Adapt*, 19 settembre 2016;

<sup>87</sup> INAIL, Lavoro agile in situazioni emergenziali, Applicazione di un modello "ibrido" tra lavoro agile e telelavoro, 2020, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-lavoro-agile-in-siruazioni-emergenziali.pdf>;

stesso per eseguire la prestazione a distanza, ferma restando la responsabilità del datore di lavoro della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

L'INAIL ha messo a disposizione un modello standard di informativa da consegnare al lavoratore, pubblicato sul sito istituzionale,<sup>88</sup> contenente indicazioni di carattere generale da fornire al lavoratore agile, che ciascuna amministrazione dovrebbe poi adattare ed implementare a seconda del caso in questione, soffermandosi sui rischi particolari connessi alla specifica attività svolta dal lavoratore; di fatto, tuttavia, spesso l'adempimento a quanto sopra descritto si risolve meramente nella consegna al lavoratore di tale informativa standard, senza soffermarsi sull'individuazione dei rischi lavorativi ai quali il lavoratore è esposto.

Ciò potrebbe rappresentare un fattore di difficoltà in caso di infortunio del lavoratore durante lo svolgimento della prestazione in modalità agile: infatti, con circolare n. 48/2017, l'INAIL ha evidenziato che l'eventuale indicazione, all'interno dell'accordo individuale, delle modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di sicurezza e del ruolo del lavoratore nell'attuazione delle misure stesse, potrebbe agevolare il riconoscimento di eventuali prestazioni infortunistiche, mentre, al contrario, in assenza di indicazioni sarebbero necessari *«specifici accertamenti finalizzati a verificare la sussistenza dei presupposti sostanziali della tutela e, in particolare, a verificare se l'attività svolta dal lavoratore al momento dell'evento infortunistico sia comunque in stretto collegamento con quella lavorativa, in quanto necessitata e funzionale alla stessa, sebbene svolta all'esterno dei locali aziendali»*.

La deresponsabilizzazione del datore di lavoro in materia di sicurezza del lavoratore agile rappresenta uno dei rischi concreti derivanti dalla "smaterializzazione" del luogo di lavoro, ossia dall'assenza di vincoli sulla scelta del luogo di lavoro, che potrebbe essere fronteggiato ad esempio prevedendo l'obbligo per il lavoratore di comunicare determinati dati relativi al luogo di svolgimento della prestazione scelto, che il datore di lavoro a sua volta dovrà considerare ai fini della valutazione dei rischi.<sup>89</sup> In tal modo, la responsabilità sulla sicurezza del luogo prescelto non ricadrebbe più esclusivamente sul lavoratore, bensì verrebbe condivisa tra questi e il datore di lavoro.

Un'altra opportunità potrebbe essere quella per cui molte amministrazioni avevano optato in fase emergenziale, ossia quella di predeterminare il luogo di lavoro, ad esempio vincolando espressamente la libertà di scelta del lavoratore a luoghi che presentino determinate caratteristiche; secondo l'Osservatorio Smart Working della School of Management del

---

<sup>88</sup> INAIL, Informativa sulla salute e sicurezza nel lavoro agile ai sensi dell'art. 22, comma 1, L. 81/2017, *cit.*;

<sup>89</sup> GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, *op. cit.*, pp. 11 ss.;

Politecnico di Milano, come abbiamo già visto, nell'ambito del lavoro agile semplificato, la maggior parte delle amministrazioni vincolava la possibilità di scelta del luogo di svolgimento della prestazione, limitandola all'abitazione del lavoratore, mentre solo una su tre consentiva liberamente a quest'ultimo di scegliere.

Questa opzione non sarebbe, tra l'altro, priva di criticità: *in primis*, se era di fatto ammessa in fase emergenziale, al di fuori di quest'ultima sarebbe necessario un intervento del legislatore a modifica della L. 81/2017, che prevedesse a sua volta una delega alla contrattazione collettiva di individuare le modalità di predeterminazione, nonché i limiti a tale facoltà.

In secondo luogo, anche la scelta di vincolare il luogo della prestazione al domicilio del lavoratore non è immune da rischi: come emerso da uno studio dell'INAIL del 2020, infatti, la sovrapposizione tra ambiente domestico ed ambiente di lavoro ha comportato spesso la difficoltà di garantire un'adeguata separazione degli spazi tra i membri del nucleo familiare costretti in casa dall'epidemia, portandoli ad organizzare postazioni precarie e ad utilizzare strumentazioni inadeguate e non rispondenti alle prescrizioni in materia di sicurezza. Un'eccessiva confidenzialità con l'ambiente domestico, inoltre, si è tradotto spesso in un elevato numero di infortuni domestici.<sup>90</sup>

Infine, un'ulteriore soluzione, potrebbe essere quella di avvalersi di appositi spazi di *coworking*, attrezzati nel rispetto delle disposizioni sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, oltre che della sicurezza informatica per l'accesso ai servizi di connettività, che stanno diventando sempre più diffusi nel territorio nazionale, non solo nei centri urbani ma anche nelle aree più periferiche.<sup>91</sup>

Alla luce delle criticità sopra descritte, il Gruppo di studio Lavoro Agile ha sollevato la necessità di rafforzare la disciplina sulla salute e sicurezza del lavoratore agile, da un lato facendo un richiamo esplicito al D.Lgs. n. 81/2008, dall'altro prevedendo, anche in sede di accordo individuale, l'attivazione di un percorso di formazione specifica di quest'ultimo. Tra l'altro, l'ipotesi di CCNL del comparto Sanità relativa al triennio 2019-2021, a differenza di quello delle Funzioni Centrali, prevede espressamente la possibilità per l'amministrazione di attivare percorsi formativi relativi alla sicurezza del lavoratore agile, al fine di favorire una maggior consapevolezza nella scelta di un luogo di lavoro adeguato.

---

<sup>90</sup> INAIL, Lavoro agile in situazioni emergenziali, *cit.*;

<sup>91</sup> IACONO, N., Coworking: nuovo paradigma per rinnovare lavoro e PA, in *Agenda Digitale*, 15 ottobre 2014;

## 8.4. Relazioni sindacali

Il Patto per l'innovazione e la coesione sociale del 10 marzo 2021 aveva invocato, in sede di rinnovi contrattuali, il rafforzamento del sistema delle relazioni sindacali, in particolare in materia di organizzazione del lavoro e sue evoluzioni, ritenendo che la condivisione tra le parti fosse decisiva per garantire l'effettività del processo di modernizzazione, digitalizzazione e rinnovamento dell'amministrazione. In particolare, un ruolo decisivo, alla luce della prossimità – e quindi della capacità di adattamento – alle specificità della singola amministrazione, sarebbe stato rivestito dalla contrattazione integrativa.

Il sistema delle relazioni sindacali, infatti, è articolato in due tipologie di modelli: la partecipazione, da un lato, e la contrattazione integrativa, dall'altro. Mentre le forme della partecipazione – distinte a loro volta in informazione, confronto ed organismi paritetici di partecipazione – sono finalizzate all'instaurazione di forme costruttive di dialogo tra le parti su *«atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro»*<sup>92</sup>, la contrattazione integrativa ha un ruolo più incisivo, essendo finalizzata alla stipulazione di contratti che obbligano reciprocamente le parti.

I nuovi contratti collettivi del triennio 2019-2021 hanno individuato alcuni aspetti del lavoro agile che devono essere oggetto di confronto tra delegazione sindacale e delegazione di parte datoriale.

Parlando di confronto, si intende una forma di partecipazione sindacale attraverso cui i soggetti sindacali contribuiscono alla definizione delle misure da adottare a livello della singola amministrazione, su determinate materie definite in sede di contrattazione di comparto; esso prende avvio dall'informazione, relativa alle misure che l'amministrazione intende adottare, dalla parte datoriale alla controparte sindacale, la quale può richiedere entro cinque giorni il confronto, che si conclude con una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse.<sup>93</sup>

Il CCNL del comparto Sanità<sup>94</sup> rimette al confronto tra parte datoriale e parte sindacale, quest'ultima costituita dalla RSU aziendale e dai rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL, la definizione dei *«criteri generali di individuazione delle attività che possono essere effettuate in lavoro agile e lavoro da remoto nonché i criteri di priorità per l'accesso agli stessi»*.

Nel comparto Funzioni Centrali, invece, la composizione della delegazione sindacale si distingue a seconda che si tratti di contrattazione integrativa nazionale oppure di sede territoriale o unica: nel primo caso, i soggetti sindacali titolari della contrattazione sono i

---

<sup>92</sup> CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021;

<sup>93</sup> *ibidem*;

<sup>94</sup> CCNL relativo al personale del comparto Sanità per il triennio 2019-2021, art. 6, c. 3, lett. i);

rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL del triennio, mentre nel secondo sono RSU e rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL. L'oggetto del confronto, in questo caso, consiste nell'individuazione dei «*criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto nonché i criteri di priorità per l'accesso agli stessi*».<sup>95</sup>

Si tratta di materie che, in entrambi i casi, esulano dai profili organizzativi e di programmazione dell'istituto – la «*fase genetica*» del lavoro agile –<sup>96</sup> quali ad esempio l'attribuzione degli obiettivi e i criteri per la valutazione della performance dei lavoratori agili, che restano invece prerogativa esclusiva delle singole amministrazioni, limitando notevolmente l'influenza delle relazioni sindacali.

Ancora, resta poco incisivo il ruolo ricoperto dagli organismi paritetici per l'innovazione, istituiti nella tornata contrattuale relativa al triennio 2016-2018, quale strumento di coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali su «*tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo*»<sup>97</sup>: in materia di lavoro agile, tale organismo, avrebbe dovuto costituire la sede privilegiata per l'attivazione di relazioni aperte e collaborative e per l'emergere di proposte relative a progetti di lavoro agile, conciliazione dei tempi vita-lavoro e, in generale, di miglioramento del benessere organizzativo.

### 8.5. Le condizionalità: i criteri della prevalenza in presenza e della rotazione

Tra le otto condizionalità indispensabili per poter attivare il lavoro agile all'interno dell'amministrazione, dettate dalle Linee guida del Ministero per la pubblica amministrazione del 16 dicembre 2021 e confermate nei rinnovi contrattuali, rientra anche «*l'adeguata rotazione del personale autorizzato alla prestazione di lavoro agile, assicurando comunque la prevalenza per ciascun lavoratore del lavoro in presenza*»;». Peraltro, come già specificato, il criterio della prevalenza del lavoro in presenza vale in particolar modo per i «*soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti*», ai quali la norma dedica una condizionalità specifica.

L'opportunità di adibire i propri dipendenti alla modalità di lavoro agile, quindi, richiede un'adeguata programmazione da parte dei dirigenti responsabili dell'unità operativa di afferenza, i quali devono garantire il rispetto dei predetti criteri.

---

<sup>95</sup> CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021, art. 5, c. 3, lett. g);

<sup>96</sup> D'AVINO, E., *op. cit.*, pp. 52-53;

<sup>97</sup> CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021, art. 6;

Tale disposizione è stata in seguito oggetto di una circolare del Ministero per la pubblica amministrazione e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la c.d. circolare Brunetta-Orlando del 5 gennaio 2022, nella quale è stato chiarito che la rotazione può essere modulata su un arco temporale settimanale, mensile o plurimensile, proprio per evitare di inficiare la flessibilità tipica del lavoro agile. Di conseguenza, sarà possibile ottenere la prevalenza del lavoro in presenza anche nella media della programmazione plurimensile, ossia garantendo che almeno il 51% del lavoro svolto dal dipendente nell'arco di un determinato periodo di riferimento sia reso all'interno dei locali aziendali.

Pertanto, un'amministrazione potrà optare per una programmazione su base settimanale, prevedendo che, su cinque giorni lavorativi, per almeno tre giorni venga garantito lo svolgimento della prestazione in presenza, oppure mensile, con almeno 11 giorni di servizio in presenza su 20 giorni lavorativi, e così via anche qualora si consideri un arco temporale di più mesi.

Tale disposizione era stata pensata ancora durante lo stato di emergenza, per dare la possibilità all'amministrazione di equilibrare il rapporto lavoro in presenza/lavoro agile secondo le modalità organizzative più congeniali alla propria situazione, anche alla luce dell'andamento epidemiologico: nell'ipotesi in cui, a seguito di contatto stretto con un caso Covid-19, fosse stata disposta la quarantena di un dipendente che in condizioni ordinarie lavorava in smart working due giorni a settimana, sarebbe stato possibile rimodulare tale programmazione, prevedendo - fermo restando il consenso del dipendente stesso - lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile presso il domicilio di quest'ultimo per un periodo corrispondente a quello previsto dalla misura sanitaria, recuperando nelle settimane successive la prevalenza del lavoro in presenza.

Ancora, in caso di focolaio interno all'amministrazione, sarebbe stato possibile adibire al lavoro agile i dipendenti esposti al rischio di contagio, perseguendo così una duplice finalità: la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, da un lato, e il proseguimento dell'attività istituzionale senza rallentamenti o interruzioni, dall'altro.

Coerentemente con il carattere flessibile dell'istituto, anche i principi della rotazione e della prevalenza del lavoro in presenza si confermano tali, permettendo di riprogrammare l'alternanza tra lavoro agile e lavoro in presenza non solo in una contingenza legata all'epidemia da Covid-19, ma anche in svariati contesti, di natura organizzativa, ad esempio lavori di ristrutturazione interni che rendono provvisoriamente inagibili i locali aziendali, o legati a esigenze di conciliazione di vita personale e lavorativa, come una convalescenza post-operatoria di un dipendente o la necessità di prestare temporaneamente assistenza ad un proprio familiare, e così via.

## 8.6. La formazione

Il ricorso al lavoro agile può rappresentare una grande opportunità per i lavoratori e i datori di lavoro, ma, dal momento che ambisce a determinare un vero e proprio cambiamento di paradigma rispetto ai suoi predecessori, è necessario che il percorso introduzione e consolidamento dell'istituto venga accompagnato da specifici percorsi formativi per il personale che ne usufruisce, finalizzati a addestrare all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile, a diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni,<sup>98</sup> nonché a prevenire il rischio di isolamento e marginalizzazione dei lavoratori agili.

L'importanza della formazione era già stata enfatizzata nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale sottoscritto il 10 marzo 2021 tra il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi, il Ministro per la pubblica amministrazione e i segretari delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, che guardava ai futuri rinnovi contrattuali con un'ottica di superamento della disciplina emergenziale, per ripristinare il lavoro agile nella sua funzione originaria di leva per innescare un cambiamento organizzativo caratterizzato dal lavoro per obiettivi, flessibilità e produttività organizzativa, digitalizzazione dei processi e miglioramento della qualità dei servizi.

In tale prospettiva, la formazione diventa protagonista del cambiamento, rappresentando per il dipendente un diritto soggettivo e per l'amministrazione non meramente una voce di costo, bensì un investimento organizzativo necessario e una variabile strategica.<sup>99</sup>

Quanto dichiarato nel Patto si discostava di molto rispetto alla realtà dell'istituto in piena fase emergenziale, durante la quale le analisi empiriche condotte hanno evidenziato una carenza di investimenti in iniziative di informazione e formazione per addestrare il personale a questa nuova modalità di svolgimento del lavoro. Anche sul piano della semplice comunicazione, sono state registrate iniziative – peraltro eterogenee tra tipologie di istituzioni – solo da parte di un'istituzione pubblica su quattro.<sup>100</sup>

Alla luce di queste evidenti carenze, ed in linea con quanto affermato nel predetto Patto, le Linee guida del 16 dicembre 2021, e in seguito i contratti collettivi del triennio 2019-2021, hanno disposto che le singole amministrazioni dovranno prevedere specifiche iniziative

---

<sup>98</sup> Min. per la P.A., Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, *cit.*;

<sup>99</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *op. cit.*;

<sup>100</sup> BRUNETTA, R., TIRABOSCHI, M., *op. cit.*, p. 4;

formative destinate ai dipendenti che sottoscrivano accordi individuali per svolgere la propria attività in modalità agile.<sup>101</sup>

Tali misure dovranno essere finalizzate all'addestramento del personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché alla diffusione di moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni. Il CCNL del comparto Sanità, in aggiunta, prevede un riferimento esplicito all'attivazione di percorsi formativi aventi ad oggetto la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori agili.

## 9. La compatibilità tra lavoro agile e gli altri istituti relativi all'orario di lavoro

Il lavoro agile porta con sé non poche novità nell'organizzazione della prestazione lavorativa. In particolare, essendo caratterizzato dall'assenza di vincoli di orario, nell'ambito delle ore massime di lavoro giornaliere e settimanali, ci si è interrogati circa l'eventuale compatibilità con vari istituti relativi all'orario di lavoro che generalmente si applicano durante il lavoro in presenza, a partire dalla possibilità di fruire dei permessi previsti dalle fonti legislative o contrattuali, di effettuare straordinario o di godere del buono pasto.

Quanto ai primi due punti, le Linee guida del 16 dicembre 2021 sono intervenute nel merito, da un lato ammettendo la possibilità per il lavoratore di presentare richieste dei vari permessi, ove ne ricorrano i relativi presupposti, nel caso in cui la durata del permesso ricada all'interno delle fasce di contattabilità concordate in sede di accordo individuale: di conseguenza, il dipendente in lavoro agile che fruisca di un permesso è sollevato, per tutta la durata dello stesso, dagli obblighi di reperibilità previsti nella fascia di contattabilità.

Al di fuori di tali fasce, non essendo richiesta la reperibilità del lavoratore, alla luce dell'autonomia riconosciuta a quest'ultimo nell'organizzazione del tempo di lavoro, nonché della logica del lavoro per obiettivo anziché per orario, non è necessario richiedere permessi per assentarsi.

Dall'altro lato, è stata negata, per le giornate lavorate in modalità agile, la possibilità di effettuare lavoro straordinario, trasferte, lavoro disagiato o in condizioni di rischio.

Coerentemente con le linee guida, tali istituti del rapporto di lavoro sono stati disciplinati in modo analogo anche dai nuovi contratti collettivi.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021, art. 40; CCNL relativo al personale del comparto Sanità per il triennio 2019-2021, art. 80;

<sup>102</sup> CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021, art. 39; CCNL relativo al personale del Comparto Sanità triennio 2019-2021, art. 79;

All'affermazione di questi principi, tuttavia, non si è giunti fin da subito, in quanto nella circolare n. 2 del 1° aprile 2020, il Ministro per la pubblica amministrazione giudicava «*difficilmente compatibili con la strutturazione del lavoro agile*» la fruizione di istituti quali prestazioni di lavoro straordinario, notturno, festivo o feriale non lavorativo che determinassero maggiorazioni retributive, di permessi brevi o altri istituti che comportassero la riduzione dell'orario giornaliero di lavoro.<sup>103</sup>

In seguito, l'ARAN, con i pareri del 30 aprile 2020 e del 28 settembre 2020, ha aperto ad un potenziale cambio di rotta sulla fruizione di permessi su base oraria - il riferimento nel caso specifico era ai permessi orari retribuiti per particolari motivi personali o familiari, ai permessi brevi e a quelli per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici, di cui rispettivamente agli articoli 32, 33-bis e 35 del CCNL del comparto Funzioni Locali del 21 maggio 2018.

In particolare, l'Agenzia ha ritenuto possibile fruire dei permessi su base oraria previsti dalle fonti contrattuali vigenti, qualora essi rientrassero nell'arco temporale in cui sussiste l'obbligo di contattabilità nei confronti del dipendente e le esigenze di quest'ultimo, per natura e caratteristiche, non risultassero compatibili con tale obbligo e non potessero essere soddisfatte al di fuori del periodo di durata della fascia.<sup>104</sup>

Dello stesso orientamento era l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il quale, premettendo che la richiesta di fruire di permessi orari non sarebbe stata necessaria qualora il lavoratore fosse riuscito a conciliare l'esigenza personale di assentarsi temporaneamente dall'attività lavorativa nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ammetteva la possibilità di fruizione frazionata dei predetti permessi se, al contrario, tale conciliazione non fosse stata possibile.<sup>105</sup>

Quanto allo straordinario, si è registrato un sostanziale allineamento rispetto alle posizioni inizialmente espresse dal Ministero, alla luce dell'assenza nell'istituto del lavoro agile di due condizioni necessarie e legittimanti ai fini dell'applicabilità delle prestazioni straordinarie: l'assolvimento dell'obbligo lavorativo in un arco di tempo predefinito, puntualmente rilevato e controllato e lo svolgimento di prestazioni straordinarie nell'ambito di un tempo aggiuntivo, ulteriore rispetto al precedente e anch'esso puntualmente rilevato e controllato.

Più controversa è stata la questione relativa all'eventuale diritto del lavoratore agile al buono pasto: in un primo momento, in assenza di giurisprudenza sul tema, il Ministro per la

---

<sup>103</sup> Circolare n. 2 del 1° aprile 2020, Min. per la P.A.;

<sup>104</sup> LEALINI, V., Orientamenti ARAN per l'applicazione di alcuni istituti contrattuali del comparto Funzioni Locali al tempo dell'emergenza da Covid-19, in *Azienditalia*, n. 8-9/2020, 2020, <https://www.segretariocomunalivighenzi.it/archivio/2020/agosto/orientamenti-aran-per.pdf>;

<sup>105</sup> Ispettorato Nazionale del Lavoro, Nota prot. 7152 del 26/04/2021, *Lavoro agile. Fruizione frazionata dei permessi brevi. Chiarimenti*, <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11769/inl-nota-n-7152-del-26-04-2021-smart-working-permessi-legge-104.pdf>;

pubblica amministrazione, Dipartimento della Funzione Pubblica e ARAN hanno rimesso all'autonomia organizzativa e gestionale di ciascuna amministrazione la decisione di riconoscere o meno la maturazione del buono pasto al dipendente in smart working, e a quali condizioni, previo confronto con le organizzazioni sindacali.<sup>106</sup> In linea con quanto sostenuto nella circolare esplicativa n. 2 del 1° aprile 2020, pertanto, anche i pareri del DFP e dell'ARAN hanno negato l'automaticità del diritto al buono pasto.<sup>107</sup>

In un secondo momento, è intervenuta la giurisprudenza, a partire dal Tribunale di Venezia, che con Decreto 8 luglio 2020, n. 3463, ha dichiarato l'incompatibilità del lavoro agile con la corresponsione dei buoni pasto, con il conseguente venir meno della necessità di confronto sindacale in materia.

Anche la Corte di Cassazione, in una serie di sentenze relative al riconoscimento del buono pasto, aveva specificato che questo rappresenta uno strumento avente natura assistenziale e non retributiva, alternativo ad un servizio di mensa aziendale e volto ad alleviare il disagio dei lavoratori costretti a mangiare fuori casa e che la maturazione del buono avviene unicamente a seguito dell'effettuazione della pausa pranzo: dal momento che quest'ultima, ai sensi dell'articolo 8 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, presuppone che il lavoratore osservi un orario di lavoro giornaliero di almeno 6 ore, o altro orario appositamente stabilito dalla contrattazione collettiva,<sup>108</sup> si può constatare che per il lavoratore in smart working non sussistano le condizioni per maturare il buono pasto.

Nonostante la giurisprudenza della Corte di Cassazione non riguardasse espressamente la compatibilità dello strumento con lo smart working, bensì con altri istituti del rapporto di lavoro, più di recente, la Corte dei conti, con sentenza 21/12/2021, n. 214, ha sostanzialmente confermato quanto in precedenza sostenuto, chiarendo che il buono pasto «*non spetta, invece, nell'ipotesi di prestazione lavorativa resa in regime di "smart working"*», in quanto il dipendente, non dovendo effettuare la pausa pranzo, non può fruire del servizio mensa o di analoghi servizi alternativi a quest'ultimo, approntati dall'amministrazione, e, di conseguenza, non può nemmeno ottenere l'attribuzione del buono pasto, trattandosi di uno strumento «*espressamente sostitutivo del servizio mensa, ove questo sia mancante*».<sup>109</sup>

Alla luce del mancato riconoscimento del buono pasto per il lavoratore agile, potrebbe però configurarsi il rischio della disparità di trattamento economico tra quest'ultimo e lavoratori in

---

<sup>106</sup> ARAN, parere n. 6432/2020;

<sup>107</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, pareri n. 55945 del 28 agosto 2020, *Parere in merito al riconoscimento dei buoni pasto ai dipendenti che operano in smart working*, e n. 77318 del 1° dicembre 2020, *Quesito circa la legittimità della corresponsione dei buoni pasto e del compenso forfettario per consumi energetici e telefonici in regime di lavoro agile*;

<sup>108</sup> Cass. 28 novembre 2019, n. 31137, in *Giustizia Civile Massimario 2019*; Cass., Sez. Lavoro, 21 ottobre 2020, n. 22985, in *Redazione Giuffrè 2021*; Cass. 8 agosto 2012, n. 14290, in *Giust. civ. Mass. 2012, 7-8, 1030*;

<sup>109</sup> Corte Conti, Sez. reg. giurisd. (Sicilia), 21 dicembre 2021, n. 214, in *DeJure*;

presenza, in violazione del principio di non discriminazione: a tale rischio è possibile far fronte attraverso la previsione di voci accessorie di retribuzione o di istituti di welfare integrativo, come analizzeremo in seguito nel paragrafo relativo ai futuri sviluppi e sfide che dovranno essere affrontati in materia di lavoro agile.

## 10. I soggetti chiave nell'implementazione del lavoro agile

L'individuazione dei soggetti chiamati ad attuare e sviluppare il lavoro agile, in particolare, è fondamentale in quanto essi devono costituire i promotori del cambiamento organizzativo all'interno dell'amministrazione.

In prima fila, tra i soggetti coinvolti, rientra la dirigenza: i dirigenti sono chiamati alla programmazione del lavoro agile, a partire dalla mappatura dei processi di lavoro e delle attività che sono compatibili con tale modalità e possono quindi essere svolte a distanza. In secondo luogo, essi godono di una certa autonomia nell'individuazione del personale da avviare a modalità di lavoro agile, valutando le priorità di accesso di ciascun lavoratore, secondo criteri specifici, individuati dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, nonché concordati in sede di confronto sindacale, fermo restando che l'adibizione alla modalità di lavoro agile deriva dalla sottoscrizione di un accordo ed ha, pertanto, carattere consensuale. Il ruolo della dirigenza non si limita però a quanto sopra descritto, in quanto essa gioca un ruolo importante nelle probabilità di successo del lavoro agile: il conseguimento degli obiettivi prefissati dal legislatore – legati al miglioramento della conciliazione dei tempi vita-lavoro e della produttività aziendale – dipende dall'effettiva capacità di innescare un cambiamento dello stile manageriale e di leadership, caratterizzato dalla capacità di lavorare e far lavorare per obiettivi, di improntare le relazioni sull'accrescimento della fiducia reciproca, spostando l'attenzione dal controllo datoriale alla responsabilizzazione dei lavoratori sui risultati; in altre parole, è dai dirigenti che deve essere innescata la politica di *change management*.

Questo cambiamento, tuttavia, non comporta la totale assenza di monitoraggio o la soppressione del potere di controllo del dirigente, il quale è comunque tenuto ad esercitare un potere di controllo diretto sui dipendenti a lui assegnati, inclusi coloro che svolgono la prestazione lavorativa in modalità agile. Nei confronti di questi ultimi, il potere di controllo si sostanzia nella verifica del conseguimento di obiettivi lavorativi di breve-medio periodo che erano stati precedentemente assegnati, attraverso l'accordo individuale, dal dirigente stesso. Ciò che si richiede ai dirigenti è uno spostamento del focus da aspetti più formali, quali ad esempio l'orario di lavoro, alla capacità di conseguimento degli obiettivi assegnati e all'impatto della prestazione di ciascun lavoratore sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione

amministrativa. La destrutturazione spazio-temporale derivante dall'implementazione del lavoro agile non è, quindi, incompatibile con una manifestazione – anche intensa – dei poteri datoriali, purché questi ultimi si rivolgano non tanto al tempo e al luogo del lavoro, ma ai suoi contenuti.

Dall'altro lato, non solo i dirigenti rivestono un ruolo determinante nella programmazione del lavoro agile all'interno della struttura di afferenza, ma possono a loro volta avvalersi di tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, pur dovendo garantire il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa. Questo, in realtà, alla luce delle più recenti disposizioni normative, è un requisito previsto per tutti i lavoratori agili, ma viene ulteriormente accentuato dalle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche*<sup>110</sup> del 16 dicembre 2021 per i soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, i dirigenti ed i responsabili dei procedimenti, proprio per consentire l'esercizio del loro potere datoriale.

All'interno di ciascuna amministrazione, poi, un ruolo di coordinamento è rivestito dalla Struttura preposta alla gestione delle risorse umane, in quanto responsabile della gestione dell'istituto del lavoro agile nel suo complesso, a partire dalla predisposizione della regolamentazione aziendale e degli accordi individuali da sottoscrivere con ciascun lavoratore agile, fino ad una serie di adempimenti e verifiche, relative ad esempio al rispetto del criterio della prevalenza in presenza e all'adeguata rotazione del personale.

Alla luce della funzione propositiva, consultiva e di verifica rivestita dal Comitato Unico di Garanzia (CUG) di una pubblica amministrazione, volta alla promozione del benessere organizzativo, attraverso la prevenzione o la rimozione di qualsiasi forma di discriminazione o di disagio organizzativo, esso è chiamato ad affiancare l'amministrazione nell'applicazione delle disposizioni normative e contrattuali in materia di lavoro flessibile, con lo scopo di garantire la conciliazione dei tempi vita-lavoro, le pari opportunità, la priorità nell'accesso a favore di coloro che si trovano in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare, nonché dei dipendenti impegnati in attività di volontariato<sup>111</sup>, in aggiunta a quanto già previsto dalla normativa vigente per le lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità e per i lavoratori che assistono figli in condizioni di disabilità ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104.<sup>112</sup>

Dal momento che il lavoro agile focalizza l'attenzione sulla valutazione dei risultati conseguiti, superando il paradigma del controllo della prestazione, è necessario sottolineare il ruolo rivestito dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), in particolare nella verifica

---

<sup>110</sup> Min. per la P.A., Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, *cit.*;

<sup>111</sup> Dir. 26 giugno 2019, n. 2, Min. per la P.A. e Sottosegretario delegato alle pari opportunità;

<sup>112</sup> L. n. 81/2017, art. 18, c. 3-bis, introdotto dall'art. 1, c. 486, della L. n. 145/2018;

circa l'opportunità degli indicatori scelti dai dirigenti per misurare il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati al lavoratore agile.

Le amministrazioni si possono avvalere anche della collaborazione dei Responsabili per la Transizione Digitale (RTD), l'ufficio dirigenziale generale che costituisce un'interfaccia tra AGID, Dipartimento per la Trasformazione Digitale e l'amministrazione stessa ed è incaricato, ai sensi dell'art. 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), come modificato dai decreti legislativi 22 agosto 2016, n. 179, e 13 dicembre 2017 n. 217, di coordinare e trainare l'amministrazione nella digitalizzazione dei processi, diffondendo buone pratiche e adattandole al contesto organizzativo, al fine di conseguire il miglioramento dei servizi e del funzionamento interno dell'organizzazione, in termini di qualità, efficienza ed economicità. In particolare, nel Piano triennale per l'informatica per la Pubblica Amministrazione 2020-2022, adottato nel luglio 2020 dall'Agenzia per l'Italia Digitale, insieme al Dipartimento per la Trasformazione Digitale, sono state individuate le linee d'azione – e le relative scadenze – per perseguire, tra i vari obiettivi, anche l'implementazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il Piano prevedeva la costituzione, entro settembre 2020, di un gruppo di lavoro – sotto forma di una Rete di RTD<sup>113</sup> – preposto alla predisposizione di un modello di maturità (*maturity model*) che individuasse i cambiamenti organizzativi e gli adeguamenti tecnologici necessari ai fini dell'implementazione del lavoro agile all'interno della pubblica amministrazione,<sup>114</sup> in particolare per far fronte al periodo emergenziale legato al Covid-19; sulla base di tale modello, poi, era prevista la creazione di una piattaforma nazionale per lo smart working nella pubblica amministrazione, previa effettuazione di uno studio di fattibilità, da realizzarsi entro settembre 2021.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> <https://www.retedigitale.gov.it/>;

<sup>114</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, Dipartimento per la Trasformazione Digitale, Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022, luglio 2020;

<sup>115</sup> *ibidem*;

## 11. La programmazione del lavoro agile: il POLA e il PIAO

Il legislatore nazionale è intervenuto anche affinché, all'interno di ogni pubblica amministrazione, l'implementazione del lavoro agile non fosse lasciata all'improvvisazione, ma derivasse, al contrario, da un'attenta programmazione; dapprima, il principale strumento individuato dal legislatore stesso è stato il POLA (Piano Organizzativo del Lavoro Agile), introdotto dall'art. 263, comma 4-bis, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, (c.d. "Decreto Rilancio"), convertito, con modificazioni, nella L. 17 luglio 2020, n. 77, che ha modificato l'art. 14, comma 1, della L. 7 agosto 2015, n. 124.

Il POLA è nato come sezione del Piano della performance, allo scopo di definire le misure organizzative, i requisiti tecnologici, la quota di personale che poteva avvalersi della modalità agile di esecuzione della prestazione lavorativa – garantendo comunque una quota minima del 15 per cento e fermo restando il limite delle attività effettivamente smartizzabili –, specifici percorsi formativi per il personale, nonché gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, in una prospettiva di maggiore efficienza, efficacia e qualità dell'azione amministrativa.<sup>116</sup>

Tale strumento si inseriva nella prospettiva secondo cui l'implementazione del lavoro agile non rappresenta un obiettivo in sé, bensì una vera e propria politica di *change management*, che interviene su persone, processi e strutture, in un'ottica di sviluppo progressivo e graduale, al fine di una maggior interiorizzazione dei principi cardine della politica stessa.

Nonostante le disposizioni relative al POLA siano state recentemente soppresse per le amministrazioni con oltre cinquanta dipendenti, e questo sia confluito insieme ad altri atti di programmazione in un unico Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), come verrà spiegato in seguito, appare opportuno analizzare le indicazioni metodologiche adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica in apposite Linee guida il 9 dicembre 2020,<sup>117</sup> in quanto evidenziano il legame esistente tra lavoro agile e performance e forniscono una serie di indicatori utili per le amministrazioni al fine di programmare, monitorare e valutare lo stato di implementazione dell'istituto stesso.

Le Linee guida, infatti, erano volte a guidare le amministrazioni nella progressiva transizione dal lavoro agile della fase emergenziale a quello ordinario, supportandole nella programmazione dello sviluppo del lavoro agile e nell'individuazione degli indicatori di

---

<sup>116</sup> L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 14, c. 1;

<sup>117</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance (art. 14, comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124, come modificato dall'articolo 263, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), adottate con D.M. del Ministero della Pubblica Amministrazione, 9 dicembre 2020;

performance funzionali ad un'adeguata attuazione dello stesso, in un'ottica progressiva e graduale nell'arco del triennio di riferimento del Piano.

Esse dettavano indicazioni sui contenuti minimi del POLA, prevedendo che, come base di partenza, le amministrazioni presentassero una fotografia dello stato di attuazione e di sviluppo del lavoro agile, per poi descrivere sinteticamente le modalità attuative, ossia le scelte organizzative messe in atto al fine di promuoverne il ricorso, dal punto di vista della regolamentazione interna, delle misure organizzative e tecnologiche sperimentate; una sezione era poi dedicata a soggetti, strutture, processi e strumenti funzionali all'organizzazione e al monitoraggio del lavoro agile.

Infine, l'amministrazione doveva inserire nel POLA il vero e proprio programma di attuazione e sviluppo del lavoro agile, riferito ad un arco temporale triennale ed articolato in tre fasi: avvio, sviluppo intermedio e sviluppo avanzato.

In tale programma, dovevano essere individuati, ai sensi della legge n. 124/2015, opportuni indicatori che consentissero la rilevazione e la verifica periodica del grado di conseguimento degli obiettivi prefissati in termini di efficacia, efficienza, digitalizzazione delle procedure e qualità dei servizi, al fine di valutare il contributo offerto dallo smart working alla performance – organizzativa ed individuale –, di monitorarne l'avanzamento nelle diverse fasi, nonché di misurare gli impatti – interni ed esterni – derivanti dalla sua attuazione.

Quest'impostazione del POLA evidenziava la stretta connessione tra il sistema della misurazione e valutazione della performance e l'implementazione del lavoro agile;<sup>118</sup> l'amministrazione, tra l'altro, nell'individuare indicatori *ad hoc* per il lavoro agile, doveva assumere come riferimento le dimensioni della performance organizzativa definite dall'Appendice 1 delle Linee Guida per il Piano della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica:<sup>119</sup> lo stato delle risorse, come presupposto della performance organizzativa, l'efficienza e l'efficacia, che ne costituiscono il nucleo centrale, e infine l'impatto, quale orizzonte ultimo della performance organizzativa.<sup>120</sup>

Gli indicatori di stato delle risorse consentono di effettuare una ricognizione interna all'amministrazione delle condizioni abilitanti del lavoro agile, ossia quantificano e qualificano le risorse dell'amministrazione per valutarne lo stato di salute, sotto diversi profili: organizzativo, in termini di processi e attività, spazi, benessere organizzativo, dinamiche relazionali e subculture; professionale, in riferimento sia alle competenze della direzione, quali ad esempio la capacità di programmazione, l'orientamento al lavoro per obiettivi e

---

<sup>118</sup> *ibidem*;

<sup>119</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee Guida per il Piano della Performance, n. 1/2017, giugno 2017, Appendice 1;

<sup>120</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, n. 2/2017, dicembre 2017;

all'innovazione, l'utilizzo delle tecnologie digitali ed informatiche, sia a quelle del personale, evidenziando eventuali fabbisogni formativi e l'attivazione di percorsi formativi rivolti al personale; digitale, relativamente al possesso di strumentazione tecnologica (pc, tablet, cellulari aziendali) da assegnare ai lavoratori agili, alla disponibilità di applicativi che garantiscano l'accesso da remoto e la sicurezza informatica dei dati trattati da questi ultimi, ad esempio una VPN o *cloud* aziendale, alla presenza di figure preposte alla sicurezza informatica, tra cui il DPO (*Data Protection Officer*, figura chiave prevista nel GDPR); infine, lo stato di salute aziendale viene valutato anche sotto il profilo economico-finanziario, stimando i costi e gli investimenti necessari per l'implementazione dello smart working – dalla formazione del personale, anche di qualifica dirigenziale, alla dotazione tecnologica – ed individuando le relative fonti di copertura economica e finanziaria.

L'individuazione degli indicatori più opportuni rappresentava un presupposto fondamentale per garantire un efficace monitoraggio, *in itinere* ed *ex post*, oltre che eventualmente, per attivare correttivi e leve di miglioramento qualora emergessero criticità o ostacoli all'implementazione del lavoro agile.

Nelle Linee Guida sul POLA, il Dipartimento della Funzione Pubblica suggeriva una serie di indicatori e le relative possibili leve di miglioramento attivabili, riportati nella tabella 3.

Tabella 3 – Indicatori di salute dell'amministrazione abilitanti del lavoro agile

RISORSE	DIMENSIONI	ESEMPI DI INDICATORI DI SALUTE DELL'ENTE	ESEMPI DI LEVE DI MIGLIORAMENTO DELLA SALUTE
Umane	<b>Salute organizzativa:</b> adeguatezza dell'organizzazione dell'ente rispetto all'introduzione del lavoro agile. Miglioramento del clima organizzativo	Assenza/Presenza di un sistema di Programmazione per obiettivi (annuali, infra annuali, mensili) e/o per progetti (a termine) e/o per processi (continuativi)	- Riorganizzazione partecipata
		Benessere organizzativo	- Progettazione e implementazione di un sistema di programmazione e controllo per obiettivi e/o per progetti e/o per processi
		Assenza/Presenza di un Coordinamento organizzativo del lavoro agile	
		Assenza/Presenza di un Help desk informatico dedicato	
		Assenza/Presenza di un Monitoraggio del lavoro agile	
	<b>Salute professionale:</b> adeguatezza dei profili professionali esistenti all'interno dell'ente rispetto a quelli necessari	Competenze direzionali (capacità di programmazione, coordinamento, misurazione e valutazione da parte del management);  - % dirigenti/posizioni organizzative che hanno partecipato a corsi di formazione sulle competenze direzionali in materia di lavoro agile nell'ultimo anno  - % dirigenti/posizioni organizzative che adottano un approccio per obiettivi e/o per progetti e/o per processi per coordinare i collaboratori	- Assunzione di nuovi profili mirati  - Percorsi di sensibilizzazione e informazione
		Competenze organizzative (capacità di lavorare per obiettivi, per progetti, per processi, capacità di autorganizzarsi)  - % lavoratori che hanno partecipato a corsi di formazione sulle competenze organizzative specifiche del lavoro agile nell'ultimo anno - % lavoratori che lavorano per obiettivi e/o per progetti e/o per processi	- Percorsi di formazione/aggiornamento di profili esistenti
		Competenze digitali (capacità di utilizzare le tecnologie)  - % lavoratori che hanno partecipato a corsi di formazione sulle competenze digitali utili al lavoro agile nell'ultimo anno - % lavoratori che utilizzano le tecnologie digitali potenzialmente utili per il lavoro agile	
Strumentali	<b>Salute digitale</b>	N. PC a disposizione per lavoro agile	- Piano di transizione digitale
		% lavoratori dotati di dispositivi e traffico dati (messi a disposizione dell'ente, personali)	- Semplificazione e digitalizzazione dei processi e dei servizi amministrativi
		Assenza/Presenza di un sistema VPN	
		Assenza/Presenza di una intranet	
		Assenza/Presenza di sistemi di collaborazione (es. documenti in cloud)	
		% applicativi consultabili da remoto (n. di applicativi consultabili da remoto sul totale degli applicativi presenti)	
		% banche dati consultabili da remoto (n. di banche dati consultabili da remoto sul totale delle banche presenti)	
		% utilizzo firma digitale tra i lavoratori	
		% processi digitalizzati (n. di processi digitalizzati sul totale dei processi digitalizzabili)	
		% servizi digitalizzati (n. di servizi digitalizzati sul totale dei servizi digitalizzabili)	
Economico-finanziarie	<b>Salute economico-finanziaria</b>	Costi per formazione delle competenze direzionali, organizzative e digitali funzionali al lavoro agile	- Inserimento di finanziamenti e investimenti e di ricavi e costi per il lavoro agile nel bilancio preventivo
		Investimenti in supporti hardware e infrastrutture digitali funzionali al lavoro agile	
		Investimenti in digitalizzazione di processi, progetti e modalità erogazione dei servizi	

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance (art. 14, comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124, come modificato dall'articolo 263, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), 9 dicembre 2020

Agli indicatori sullo stato di salute delle risorse, sopra analizzati, si dovevano aggiungere una serie di indicatori che considerassero le altre dimensioni della performance organizzativa, in precedenza richiamate: efficienza, efficacia ed impatto.

Gli indicatori di efficienza esprimono la capacità di utilizzare le risorse umane, economico-finanziarie, strumentali e digitali (*input*) in modo sostenibile e tempestivo nella realizzazione delle varie attività dell'amministrazione (*output*); in riferimento all'implementazione del lavoro

agile, un indicatore di efficienza potrebbe guardare alla riduzione dei costi per gli spazi fisici legati alla minor presenza di personale in sede, la diminuzione dell'assenteismo grazie alla maggior autonomia organizzativa, o ancora il miglioramento della produttività grazie alla riduzione dei tempi di lavorazione delle pratiche.<sup>121</sup>

Gli indicatori di efficacia, infine, esprimono l'adeguatezza dell'*output* erogato rispetto alle aspettative e necessità degli utenti, nonché rispetto agli obiettivi assegnati dal datore di lavoro – o dal dirigente responsabile, nel caso della pubblica amministrazione – e possono essere misurati sia in termini quantitativi, ad esempio guardando al rapporto tra il numero di pratiche smaltite in lavoro agile rispetto al totale delle pratiche da smaltire, che qualitativi, anche in riferimento alla qualità percepita dagli utenti, che potrebbero essere direttamente coinvolti nella valutazione attraverso servizi campione (c.d. *user satisfaction*).

Infine, gli indicatori di impatto esprimono l'effetto atteso o generato (*outcome*) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio.<sup>122</sup>

Il lavoro agile, in particolare, può provocare un impatto sull'amministrazione stessa, in termini di miglioramento del livello di soddisfazione, del *work-life balance* e delle competenze digitali dei dipendenti, della salute organizzativa ed economico-finanziaria dell'amministrazione stessa, ma anche sull'ambiente esterno, ad esempio favorendo una riduzione del traffico urbano e di emissioni di Co2 grazie ai minori spostamenti, o la diffusione della cultura digitale tra gli utenti, o ancora il contenimento dei contagi legati alla diffusione di malattie infettive, come nel caso del Covid-19.

Alla luce della maggior flessibilità lavorativa e della responsabilizzazione dei singoli dipendenti derivante dall'implementazione della modalità agile di svolgimento della prestazione lavorativa, si sottolinea il legame sussistente tra quest'ultima e la performance individuale, definita come «*il contributo fornito da un individuo, in termini di risultato e di comportamenti agiti, nel raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione*».<sup>123</sup> il monitoraggio e la valutazione di questa tipologia di performance, infatti, agevola il dirigente responsabile nell'esercizio del proprio potere datoriale e di controllo, valutando eventuali azioni di supporto, come ad esempio la rimodulazione – in aumento o in riduzione – dei giorni di lavoro agile, l'avvio di percorsi di formazione o la modifica dei processi organizzativi.

---

<sup>121</sup> CRESPI, F., Smart Working: vantaggi e svantaggi per l'azienda e per i lavoratori, 9 dicembre 2020, [https://blog.osservatori.net/it\\_it/smart-working-vantaggi](https://blog.osservatori.net/it_it/smart-working-vantaggi);

<sup>122</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, *cit.*;

<sup>123</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee Guida per il Piano della Performance, *cit.*;

È pertanto opportuno che l'amministrazione individui in modo puntuale i risultati e i comportamenti attesi, come indicato dalle Linee Guida n. 5/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica,<sup>124</sup> i quali saranno individuati nell'accordo individuale che ciascun dipendente sottoscrive con il proprio dirigente responsabile.

Al termine di ciascuna fase in cui si articolava il programma di sviluppo contenuto nel POLA (avvio, sviluppo intermedio, sviluppo avanzato), l'amministrazione era chiamata a verificare il livello raggiunto rispetto a quanto programmato, e i relativi risultati – da rendicontare in un'apposita sezione della Relazione annuale sulla performance – avrebbero costituito a loro volta il punto di partenza la programmazione dei cicli successivi.

Con legge 17 luglio 2020, n. 77, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, è stato inserito il comma 3-bis dell'articolo 263 del D.L. n. 34 del 2020, che ha istituito, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, la cui composizione, competenze e funzionamento sono stati definiti con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione nel novembre 2020.

L'organismo è nato con la principale finalità di promuovere la diffusione dello smart working nella pubblica amministrazione, attraverso attività di sensibilizzazione, consulenza, studio e analisi, nonché attraverso la formulazione di proposte di carattere normativo, organizzativo o tecnologico, volte a promuovere lo sviluppo delle risorse umane, la conciliazione dei tempi vita-lavoro e le competenze dei pubblici dipendenti, le capacità manageriali dei dirigenti, la misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali.

L'Osservatorio è anche stato incaricato di verificare la qualità programmatica dei POLA predisposti dai vari enti, ossia che tali documenti rispondano agli obiettivi quantitativi e qualitativi prefissati, approfondendo le cause di eventuali scostamenti e gli effetti derivanti dall'implementazione dell'istituto sull'organizzazione delle amministrazioni e sui servizi erogati all'utenza, al fine di garantire che il Piano rappresenti effettivamente uno strumento di guida nell'organizzazione del lavoro agile.<sup>125</sup>

Per effettuare tali analisi, l'Osservatorio è affiancato da una Commissione tecnica, composta da quattordici esperti, esponenti del settore pubblico e privato, nonché del mondo universitario, nominati con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione,<sup>126</sup> alla

---

<sup>124</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, n. 5/2019, dicembre 2019;

<sup>125</sup> Decreto Min. per la P.A. 4 novembre 2020;

<sup>126</sup> Decreto Min, per la P.A. 20 gennaio 2021;

quale è affidato il compito di fornire supporto e indicazioni tecnico-metodologiche per lo svolgimento delle attività dell'Osservatorio stesso.

La prima indagine sulla qualità dei POLA 2021-2023, presentata nella riunione dell'Osservatorio nazionale del lavoro agile del 12 maggio 2021, è stata realizzata in stretta collaborazione tra 7 ricercatori del CERVAP – il Centro di Ricerca sul Valore Pubblico dell'Università degli Studi di Ferrara – e 4 ricercatori dell'Ufficio per la Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica, e coordinata dal professor Enrico Deidda Gagliardo, membro della Commissione tecnica dell'Osservatorio, professore ordinario di Economia aziendale dell'Università degli studi di Ferrara e Direttore Scientifico del CERVAP.<sup>127</sup>

Oggetto di indagine sono state 34 amministrazioni del comparto Funzioni Centrali che al 30 aprile 2021 avevano pubblicato il POLA sul Portale della performance o sul proprio sito istituzionale, suddivise in 8 cluster: 9 ministeri (Affari esteri, Economia e Finanze, Cultura, Sviluppo economico, Trasporti, Lavoro e Politiche Sociali, Università, Ambiente e Giustizia), 7 enti di regolazione dell'attività economica (Agenas, Agid, Aics, Aifa, Alct, Ansf, Aran), 5 parchi nazionali, 4 enti e istituzioni di ricerca (Ispra, Iss, Istat e Crea), 4 istituti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, 2 autorità amministrative indipendenti (Anvur e Isin), 2 enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e un ente a struttura associativa. L'indagine ha evidenziato una media della qualità complessiva del 67%, con l'Istat il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il MEF quali enti più virtuosi, con una qualità programmatica rispettivamente del 90%, 89% e 88%, che possono rappresentare dei *benchmark* di riferimento per le altre amministrazioni.

Per quanto riguarda la qualità delle singole quattro sezioni in cui è suddiviso il Piano (livello di attuazione e sviluppo del lavoro agile; modalità attuative del lavoro agile; soggetti, processi e strumenti del lavoro agile; programma di sviluppo del lavoro agile), è stato rilevato un livello soddisfacente per la prima (74%) e la terza (78%) sezione, a dimostrazione della capacità di reazione e riorganizzazione delle amministrazioni a fronte della fase emergenziale, nonché di individuazione dei soggetti chiamati ad agire per l'attuazione dello smart working. Meno soddisfacente, invece, è risultata essere la seconda sezione, relativa alle modalità attuative, con il 64% di qualità media, evidenziando la necessità di rivedere e perfezionare le scelte organizzative, tecnologiche e logistiche, nonché di investire maggiormente sulla formazione specifica del personale, in particolare dirigenziale.

---

<sup>127</sup> <https://valorepubblico.com/smart-working-la-prima-indagine-sulla-qualita-del-piano-organizzativo-del-lavoro-agile-pola/>;

La sezione maggiormente problematica, infine, è risultata quella relativa al programma di sviluppo del lavoro agile, con una media del 51%, che conferma scarse capacità programmatiche della maggior parte delle amministrazioni.

Anche allo scopo di far fronte alle suddette criticità, l'indagine ha proposto delle indicazioni di policy da attuare al fine di migliorare la qualità programmatica delle amministrazioni, quali, a titolo esemplificativo, la progettazione "smart" degli spazi organizzativi, la somministrazione di indagini qualitative del gradimento e della percezione di utilità del lavoro agile da parte dei dipendenti, il rafforzamento della capacità degli enti di programmare l'implementazione dello smart working attraverso l'uso di indicatori e di monitorare gli impatti interni ed esterni prodotti dallo stesso; il ricorso alle *best practice* pubblicate sul Portale della Performance,<sup>128</sup> l'attivazione di un Help Desk informatico dedicato per i lavoratori agili e il potenziamento del ruolo di supporto dell'OIV.<sup>129</sup>

Con D.L. 9 giugno 2021, n. 80,<sup>130</sup> è stato disposto che il POLA dovesse confluire all'interno del PIAO (Piano Integrato di Attività e di Organizzazione), un documento triennale, aggiornato annualmente secondo una logica di scorrimento programmatico, che deve essere redatto dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative; in realtà, come spiegato in seguito, anche per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, di fatto sussiste l'obbligo di adottare il Piano, ma in forma semplificata.

Tale documento ha l'obiettivo di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni, inserendoli in un unico atto: alla base di questa previsione, soggiace l'idea che la programmazione debba costituire un processo unitario all'interno delle organizzazioni, nel quale devono convergere in maniera coordinata e coerente i diversi strumenti previsti dal legislatore.<sup>131</sup>

Nel PIAO, pertanto, confluiscono una serie di documenti programmatici che le amministrazioni erano in precedenza tenute a adottare singolarmente, tra cui il Piano anticorruzione, il Piano dei fabbisogni di personale, il Piano delle azioni positive, il Piano della performance e il POLA, in quanto sezione del precedente.

---

<sup>128</sup> <https://performance.gov.it/>;

<sup>129</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio della qualità dei POLA 2021-2023, 30 aprile 2021, [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Infografica\\_indpola.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Infografica_indpola.pdf);

<sup>130</sup> D.L. 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, conv. in L. n. 113/2021, art. 6;

<sup>131</sup> *idem*, Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance, *cit.*;

L'introduzione di un unico atto programmatico ha comportato, conseguentemente, per le pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, la soppressione degli adempimenti relativi ai vari piani assorbiti dal PIAO, inclusi quelli di cui all'articolo 14, comma 1, della legge n. 124/2015.<sup>132</sup>

Entro il 31 gennaio le pubbliche amministrazioni sono quindi tenute a pubblicare il PIAO e i relativi aggiornamenti sul proprio sito internet istituzionale, inviandoli poi al Dipartimento della Funzione Pubblica per la pubblicazione su uno specifico portale; in sede di prima adozione, tuttavia, il termine è stato posticipato dal decreto Milleproroghe 2022<sup>133</sup>, in prima battuta al 30 aprile e successivamente al 30 giugno 2022. In caso di mancata adozione, troverà applicazione un sistema sanzionatorio già previsto per il Piano della performance, ossia verrà fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non potrà assumere nuovo personale, né conferire incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati; a questo, si aggiungerà anche la sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro prevista dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del D.L. 90/2014, riferita alla mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

Quanto ai contenuti, il D.L. n. 80/2021 rimandava ad un successivo Piano-tipo che il Dipartimento della Funzione Pubblica era chiamato ad adottare quale strumento di supporto alle amministrazioni tenute all'adozione del PIAO: adottato con decreto 30 giugno 2022, n. 132, il Piano-tipo si presenta articolato in una serie di sezioni di programmazione, dal contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate, che sono a loro volta composte da più sottosezioni, riferite a specifici ambiti di attività amministrative e gestionali.<sup>134</sup>

La sezione n. 3, intitolata "Organizzazione e Capitale Umano", include tra le sottosezioni quella denominata "Organizzazione del lavoro agile", in cui ciascuna amministrazione descrive la strategia e gli obiettivi connessi allo sviluppo di modelli organizzativi innovativi, anche in riferimento al lavoro a distanza, declinando quindi le regole del lavoro agile all'interno della realtà specifica.

Nello specifico, in tale sottosezione devono essere indicate le condizionalità e i fattori abilitanti (misure organizzative, piattaforme tecnologiche, competenze digitali e professionali), gli obiettivi interni all'amministrazione, con specifico riferimento al sistema di misurazione della performance, e, infine, l'impatto e il contributo offerto dal lavoro agile a

---

<sup>132</sup> D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81;

<sup>133</sup> D.L. n. 228/2021, conv. in L. n. 15/2022;

<sup>134</sup> Decreto Min. per la P.A. e del Min. Economia e Finanze 30 giugno 2022, n. 132, *Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*;

favore della performance stessa, dal punto di vista dell' sotto il duplice profilo dell'efficienza e dell'efficacia (ad esempio, qualità percepita del lavoro agile, riduzione delle assenze, *user satisfaction* per servizi campione).<sup>135</sup>

Tra i contenuti minimi della sottosezione, adottati nel decreto, devono essere inclusi i seguenti aspetti, già previsti dalle Linee guida e dai nuovi contratti collettivi:

- 1) la garanzia che lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile non pregiudichi in alcun modo o riduca la fruizione dei servizi a favore degli utenti;
- 2) la garanzia di un'adeguata rotazione del personale che può prestare lavoro in modalità agile, assicurando la prevalenza, per ciascun lavoratore, dell'esecuzione della prestazione lavorativa in presenza;
- 3) l'adozione ogni adempimento al fine di dotare l'amministrazione di una piattaforma digitale o di un cloud o, comunque, di strumenti tecnologici idonei a garantire la più assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni che vengono trattate dal lavoratore nello svolgimento della prestazione in modalità agile;
- 4) l'adozione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove presente;
- 5) l'adozione di ogni adempimento al fine di fornire al personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta.

Il decreto 30 giugno 2022, n. 132, ha disposto, quale ulteriore sezione del PIAO, una appositamente dedicata agli strumenti, alle modalità e ai soggetti responsabili di effettuare il monitoraggio delle altre sezioni.

Quanto alle amministrazioni che contano fino a cinquanta dipendenti, lo stesso Piano-tipo adottato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 30 giugno 2022, ha previsto modalità semplificate per l'adozione del PIAO: nello specifico, tali amministrazioni sono tenute ad adottare il Piano limitatamente ad alcuni contenuti: la mappatura dei processi che espongono l'amministrazione a rischi corruttivi, di cui alla sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza della sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione (articolo 3) e le sottosezioni Struttura organizzativa, Organizzazione del lavoro agile e Piano triennale dei fabbisogni di personale – solo per quanto riguarda la programmazione delle cessazioni dal servizio e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale – di cui alla sezione Organizzazione e Capitale umano.

Rispetto alle indicazioni metodologiche analitiche e capillari fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica rispetto al POLA e sopra descritte, gli indirizzi relativi ai contenuti del

---

<sup>135</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee Guida per la compilazione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), 6 dicembre 2021, <https://www.astrid-online.it/static/upload/pian/piano-piao---linee--guida-6-dicembre-2021.pdf>;

PIAO in materia di lavoro agile sono evidentemente più sintetici, alla luce della funzione di razionalizzazione e semplificazione attribuita al Piano.

Trattandosi di una misura di recente introduzione, non sono ancora disponibili dati aggregati significativi relativi ad una prima fase di monitoraggio e valutazione della qualità dei PIAO adottati dalle varie amministrazioni, come invece si era verificato per il POLA.

## 12. Alcuni progetti strutturati di lavoro agile

### 12.1. Progetto “Lavoro agile per il futuro della PA – Pratiche innovative per la conciliazione vita-lavoro”

Tra i progetti che hanno beneficiato dei finanziamenti provenienti dal Programma Operativo Nazionale (PON) Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, a sua volta finanziato dall’Unione europea attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei – Fondi SIE, sono diversi quelli finalizzati alla promozione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, o comunque più in generale al rafforzamento delle competenze digitali al loro interno, alla migrazione dei dati in cloud e alla dematerializzazione e digitalizzazione dei processi.<sup>136</sup>

Tra questi, il progetto “Lavoro agile per il futuro della PA – Pratiche innovative per la conciliazione vita-lavoro”, attuato dal Dipartimento per le Pari Opportunità con il supporto del Dipartimento della Funzione Pubblica, si propone di contribuire al raggiungimento dell’Obiettivo tematico 11 del PON, consistente nel rafforzamento della capacità istituzionale e dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni e prevede l’implementazione del lavoro agile come strumento per promuovere una maggiore partecipazione al lavoro – in particolare femminile –, agevolando la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli di vita, nonché per rispondere più in generale alle nuove sfide sociali, derivanti anche dalle attuali congiunture economiche, sanitarie e sociali, che richiedono sempre più flessibilità, orientamento ai risultati e miglioramento delle performance, in termini di efficienza ed efficacia.

Il progetto, attivato nel 2016 e cofinanziato tra il 50 e il 60% nell’ambito del PON Governance e Capacità istituzionale, per un totale di risorse assegnate di 5,5 milioni di euro, ha creato e coinvolge una rete stabile di amministrazioni, riportate nella Figura 1, di livello centrale, regionale e locale, distribuite sull’intero territorio nazionale, costituita da 15 amministrazioni pilota, selezionate dal DPO sulla base delle manifestazioni di interesse raccolte a seguito di

---

<sup>136</sup> <http://www.pongovernance1420.gov.it/>;

apposito avviso pubblico,<sup>137</sup> guidate nell'implementazione di progetti di sperimentazione di forme agili di organizzazione della prestazione lavorativa nello spazio e nel tempo, e da ulteriori 10 amministrazioni supportate nell'attuazione di fasi specifiche dei percorsi di lavoro agile e di misure di comunicazione e sensibilizzazione.

Figura 1 - Amministrazioni coinvolte nel Progetto Lavoro agile per il futuro della PA



Fonte: Lavoro agile per il futuro della Pa – Il progetto, 5 dicembre 2018  
<https://amministrazioneagile.it/lavoroagileperilfuturodellapaprogetto/>

I Dipartimento ha attivato una piattaforma telematica interattiva, a disposizione degli enti coinvolti nel progetto, che possono dialogare e confrontarsi tra loro o con il DPO stesso, oltre che accedere ad approfondimenti teorici e normativi, manuali e ad un *toolkit*, una sorta di cassetta degli attrezzi che costituisce la base metodologico-operativa per la realizzazione dei progetti pilota.

Si tratta di un progetto ambizioso, che intende promuovere l'utilizzo di pratiche di lavoro agile e, più in generale, l'attivazione di percorsi e misure sperimentali che garantiscano la flessibilità lavorativa, con lo scopo di scardinare le modalità di lavoro tradizionali e introdurre

<sup>137</sup> Dipartimento per le Pari Opportunità, PON “Governance e Capacità Istituzionale” 2014-2020, Progetto “Lavoro agile per il futuro della PA” – CUP J89D16001240006, Avviso di manifestazione di interesse, 11 aprile 2017;

non solo un nuovo strumento organizzativo, ma anche un nuovo modello culturale, che consenta di modernizzare l'amministrazione, incrementarne l'efficienza e la qualità dei servizi.<sup>138</sup>

In tale prospettiva, sono state definite sei linee d'azione:<sup>139</sup> a monte, il DPO ha effettuato un'analisi conoscitiva delle esperienze in tema di lavoro agile (linea di azione 1), consistente in un approfondimento della normativa in materia, oltre che in una mappatura delle esperienze più significative realizzate a livello nazionale e internazionale, sia nella realtà pubblica che in quella privata.

La linea di azione 2 ha previsto l'elaborazione del predetto *toolkit* operativo, anche in base alle risultanze dell'analisi di cui alla linea di azione precedente, contenente gli strumenti operativi che consentono alle amministrazioni di acquisire il necessario *know how* per elaborare ed implementare piani di fattibilità propedeutici all'attivazione del lavoro agile, nonché di valutare i risultati conseguiti da ciascuna amministrazione nel corso della sperimentazione.

In seguito, è stata prevista l'attivazione di un *network* di attori strategici a livello nazionale (linea di azione 3), composto dall'Organismo Intermedio del PON Governance (il Dipartimento della Funzione Pubblica), da rappresentanze di Regioni ed Enti locali, di associazioni datoriali e sindacali e degli enti preposti alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro, da soggetti provenienti dalla realtà imprenditoriale privata ed accademica, oltre che da un campione di amministrazioni pilota.

La linea d'azione 4 riguarda il fulcro della prima fase del progetto, ossia la realizzazione di alcuni progetti pilota - inizialmente era stato previsto un massimo di 10 - per la sperimentazione di percorsi di lavoro agile, implementati sulla base di un percorso composto a sua volta da quattro macro-fasi.

Innanzitutto, la prima fase ha carattere conoscitivo e consiste in un *check-up* organizzativo, durante il quale viene analizzata l'amministrazione, scomponendone la macro-struttura organizzativa (dipartimenti, settori, uffici, unità operative ecc.), mappandone le attività, i processi, gli spazi e la dotazione tecnologica e rilevando i fabbisogni del personale, in termini di flessibilità lavorativa, con particolare riferimento alle esigenze di conciliazione dell'attività lavorativa con quella familiare.

In secondo luogo, è possibile identificare la fase della predisposizione di un Piano o altro atto interno, in cui vengano individuati gli obiettivi da conseguire, le modalità per l'implementazione del lavoro agile, nonché i criteri per l'assegnazione dei lavoratori alla modalità agile. È in questa fase che l'amministrazione effettua una prima stesura di una

---

<sup>138</sup> <https://www.pariopportunita.gov.it/lavoro-agile/>;

<sup>139</sup> [https://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/progetto\\_x-pubblicazione-2.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/progetto_x-pubblicazione-2.pdf);

regolamentazione aziendale per il lavoro agile e predispone un modello di accordo individuale da sottoscrivere con ciascun lavoratore. In questa fase vengono coinvolti anche vari stakeholder, in particolare attraverso l'attivazione del confronto con le rappresentanze sindacali e gli enti preposti alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che, eventualmente, con esponenti del mondo accademico.

Come già anticipato, affinché i membri dell'organizzazione interiorizzino una cultura organizzativa legata al valore della flessibilità e del lavoro per obiettivi, non è sufficiente implementare la normativa o adottare un regolamento, ma è invece necessario avviare un percorso di *change management*, in cui è fondamentale la comunicazione interna e la sensibilizzazione in relazione a questo nuovo modello organizzativo, anche attraverso una serie di incontri, percorsi formativi e momenti di informazione che promuovano tale cambiamento, a partire dal *management*.

Infine, per poter trarre conclusioni circa gli effetti dell'implementazione del lavoro agile e per misurare l'eventuale miglioramento in termini di qualità, efficacia ed efficienza della prestazione lavorativa, è fondamentale attuare una fase di monitoraggio, anche ricorrendo ad una serie di indicatori qualitativi e quantitativi che permettano di valutare l'impatto del lavoro agile sul personale, sull'organizzazione e sulla qualità dei servizi erogati.

La linea d'azione 5 dispone l'attivazione di specifiche iniziative di comunicazione, a partire dalla predisposizione di un sito web in cui archiviare «*la normativa di riferimento, la documentazione prodotta, i casi e le esperienze positive individuate, lo stato di avanzamento complessivo dell'azione di sistema, oltre alle notizie relative al tema*»,<sup>140</sup> fino a trovare concretizzazione in appositi momenti di incontro.

Infine, per garantire il successo del progetto, era fondamentale l'attivazione di momenti di informazione e sensibilizzazione sul tema dello smartworking (linea d'azione 6), concretizzati in alcune "Giornate di Lavoro Agile", rivolte a realtà pubbliche e private, dipendenti e cittadinanza, finalizzate ad aumentare la conoscenza e la consapevolezza rispetto alla possibilità di ricorrere a pratiche flessibili - nello spazio e nel tempo - di lavoro, nonché rispetto ai potenziali vantaggi conseguibili in termini di risparmio di costi, efficienza, produttività.

Nell'implementazione delle misure previste dalle linee d'azione 2 (*toolkit*), 4 (progetti pilota), 5 (comunicazione) e 6 (informazione e sensibilizzazione), il DPO è ricorso al supporto di fornitori esterni, mediante una procedura di gara aperta per l'affidamento del servizio integrato di supporto metodologico-operativo.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> *ibidem*;

<sup>141</sup> Dipartimento per le Pari Opportunità, PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020, Asse I, "Azioni per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni", Azione 1.3.5, FSE, Gara a procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento di servizio integrato di supporto

Nell'ambito delle iniziative di comunicazione, il 10 giugno 2020 si è tenuto l'evento "*Lavoro agile nella PA: prospettive oltre l'emergenza*", in cui è stata inaugurata la seconda fase del progetto, a fronte della sfida principale legata al consolidamento del lavoro agile come facilitatore del cambiamento e dell'innovazione amministrativa anche all'indomani della pandemia, che vede un aggiustamento delle attività a favore dell'analisi e della valorizzazione delle buone pratiche attuate dalle amministrazioni partecipanti nel corso della fase precedente.

## 12.2. Progetto VeLa: Veloce, Leggero, Agile, smart working per la PA

Un altro progetto cofinanziato dal PON Governance e Capacità istituzionale, per un importo complessivo di € 699.999,93, è il progetto *VELA – Veloce, Leggero, Agile, smart working per la PA*, avviato nel maggio 2018, che vede come ente capofila e coordinatore di un'aggregazione di enti la Regione Emilia-Romagna e che era finalizzato a sostenere il cambiamento strutturale del mondo del lavoro pubblico verso l'adozione del lavoro agile, attraverso la realizzazione di una buona pratica in materia di smart working e del relativo kit di riuso, che fosse a sua volta agile e "leggero", ossia costituito da misure di facile applicazione, da mettere a disposizione alle altre pubbliche amministrazioni; in particolare, gli enti aderenti al progetto in qualità di "riusanti" della buona pratica sono state la Città metropolitana di Bologna, il Comune di Bologna, le Regioni Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Veneto e, infine, l'Unione Territoriale Intercomunale delle Valli e delle Dolomiti Friulane.

Le amministrazioni sopra menzionate sono state accompagnate, attraverso una serie di attività formative, di comunicazione e promozione, nonché di eventi sul tema, nell'implementazione della TelePAT 2.0, una misura organizzativa sperimentata con successo già nel 2012 dalla Provincia Autonoma di Trento (ente "cedente"), con cui erano state introdotte quattro differenti modalità di lavoro a distanza: agile, mobile, ai quali si poteva accedere attraverso richiesta e conseguente parere positivo del proprio responsabile, domiciliare e da telecentro, per i quali, invece, le postazioni venivano assegnate attraverso una graduatoria, costituita con cadenza biennale sulla base di quattro indicatori, ossia distanza, esigenze personali/familiari, telelavorabilità dell'attività e aspetti organizzativi.<sup>142</sup>

La formazione, in particolare, ha riguardato circa mille dirigenti e funzionari delle amministrazioni riusanti, attraverso nove incontri in presenza e un pacchetto di otto

---

metodologico-operativo per l'attuazione del progetto "Lavoro agile per il futuro della PA" – linee di azione 2, 4, 5 e 6 – CUP J89D16001240006;

<sup>142</sup> D.G.R. Veneto n. 403 del 10 aprile 2018, Allegato B – Proposta progettuale;

videolezioni a distanza, oltre che attraverso la creazione di un *leading group* in ciascuna amministrazione.

Sulla base della sperimentazione nelle amministrazioni partner, è stato elaborato un *kit* che potesse essere riutilizzato anche da parte delle amministrazioni non direttamente coinvolte nel progetto, il quale, tra i vari strumenti, include la possibilità di avvalersi di modelli standard di documenti e procedure amministrative da attivare, come ad esempio dell'accordo individuale o di un regolamento interno in materia, esempi di piani di comunicazione e materiali divulgativi, una serie di Linee guida inerenti la riprogettazione degli spazi fisici e la comunicazione di un progetto di smart working all'interno e all'esterno dell'ente, un percorso formativo online per i pubblici dipendenti, un manuale e un cruscotto contenenti criteri ed indicatori per il monitoraggio della sperimentazione e, infine, una *roadmap* – ossia una tabella di marcia relativa alle varie fasi del progetto – che ha fornito indicazioni e suggerimenti per l'adeguamento tecnologico.<sup>143</sup>

Al termine dei 12 mesi di durata prevista del progetto, i risultati conseguiti sono stati oggetto di valutazione: sono risultati efficaci gli strumenti predisposti nell'ambito del kit di riuso, in particolare in riferimento all'elaborazione di modelli standard e *roadmap*, alle attività di sensibilizzazione e formazione rivolte ai pubblici dipendenti, che sono riuscite ad innescare il cambiamento organizzativo nei singoli enti, i quali hanno istituzionalizzato misure di lavoro agile introdotte in fase di sperimentazione.

Un ruolo importante nella standardizzazione delle procedure è stato rivestito da *team* trasversali ai vari enti, istituiti al fine di promuovere il confronto interamministrativo sulle tematiche del lavoro agile, confrontando, dai quali sono emerse proposte, criticità e soluzioni.

Infine, per quanto riguarda l'avanzamento nel percorso di implementazione del lavoro agile sotto il profilo strettamente tecnico, ossia in termini di adozione di specifici *hardware* e *software*, la suddivisione del percorso stesso in tre livelli – *Must* (livello minimo), *Should* (livello auspicabile), *Could* (livello massimo di efficacia) – ha consentito alle amministrazioni riusanti un'evoluzione costante e graduale.

La sperimentazione introdotta dal progetto Vela, tuttavia, non è stata priva di criticità, in particolare in riferimento al rischio che restasse un'esperienza fine a sé stessa; a fronte dell'esigenza di agevolare il trasferimento anche al resto della realtà pubblica, il Comitato di Pilotaggio ha innanzitutto evidenziato la necessità di creare una *community* comprendente, oltre le amministrazioni partner del progetto, anche quelle inizialmente non incluse, che

---

<sup>143</sup> Comitato di Pilotaggio, Catalogo delle Esperienze OT11-OT2 – VeLA – Smart Working per la PA, 6 dicembre 2019, <https://ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/catalogo-esperienze/vela-smart-working-per-la-pa>;

ricorrono al kit di riuso definitivo in una fase successiva alla sperimentazione. In secondo luogo, al fine di rendere il kit stesso adattabile ad una varietà di amministrazioni, è stata promossa la creazione di gruppi di lavoro trasversali ai vari enti.

Con decreto n. 31/2008, l'Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 ha disciplinato l'accesso ai progetti oggetto di finanziamento, prevedendo la preventiva sottoscrizione di un Protocollo d'intesa da parte di ciascuna amministrazione partecipante, che contenesse, tra l'altro, una delega all'ente capofila del progetto per la stipula di un'apposita Convenzione di finanziamento con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, a nome e per conto dell'intero partenariato.

Nel caso del progetto in analisi, il Protocollo d'intesa, approvato dalla Regione Veneto con D.G.R. n. 403 del 10 aprile 2018, nel disciplinare le attribuzioni dell'ente capofila, nonché degli enti riusanti e cedenti, ha attribuito al primo la responsabilità di assumere tutti gli impegni derivanti dalla predetta Convenzione, riconoscendone il ruolo di coordinatore, dal punto di vista delle misure da adottare e delle relative tempistiche e monitoraggio.

A seguito della conclusione della sperimentazione, avvenuta il 31 luglio 2019, alla luce dei risultati soddisfacenti derivanti dalla stessa, nel febbraio 2020 le organizzazioni partner del progetto VeLA hanno sottoscritto un Accordo di collaborazione – approvato dalla Regione Veneto con Deliberazione della Giunta n. 98 del 3 febbraio 2020 – che ha previsto l'istituzione di un Partenariato permanente, a cui avrebbero potuto aderire successivamente anche altre pubbliche amministrazioni, finalizzato a consolidare il percorso intrapreso in fase sperimentale, attraverso la manutenzione e l'aggiornamento del kit di riuso, oltre che l'attivazione di reti di scambio e Tavoli di coordinamento periodici in materia di smart working.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> D.G.R. Veneto n. 98 del 3 febbraio 2020, *Progetto VeLA (Veloce, Leggero, Agile: smart working per la Pubblica Amministrazione) nell'ambito del Programma Operativo Nazionale - PON governance e capacità istituzionale 2014-2020. Approvazione Accordo di collaborazione per lo sviluppo dello smart working ex art. 15 della Legge n. 241/90 e ss.mm.ii.*;

### 12.3. Progetto E.L.E.N.A.

Mentre i progetti precedentemente analizzati vedevano nello smart working uno strumento finalizzato principalmente ad accrescere l'efficienza e l'efficacia amministrativa, a partire dal 17 ottobre 2016 è stato avviato il progetto pilota E.L.E.N.A. (*Experimenting flexible Labour tools for Enterprises by eNgaging men And women*), che invece mirava in primo luogo a colmare il *gender gap* occupazionale tra uomini e donne, da un lato agevolando, attraverso misure lavorative flessibili dal punto di vista spaziale e temporale, la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro e, dall'altro, promuovendo la fruizione dei congedi parentali da parte dei padri.

Il progetto è stato coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri – affiancato a sua volta dal Centro “Carlo F. Dondena” per la Ricerca sulle Dinamiche Sociali e le Politiche Pubbliche dell'Università Bocconi e in *partnership* con il Dipartimento per le Politiche della Famiglia – ed è stato oggetto di cofinanziamento da parte del programma europeo REC (*Rights, Equality and Citizenship*), per un totale di € 370.000.

La valutazione del progetto, durato nove mesi, è stata realizzata attraverso un approccio valutativo di tipo sperimentale, dal momento che è stato costituito un campione randomizzato di circa duecento dipendenti del gruppo Acea S.p.A., i quali hanno potuto fruire di forme di lavoro flessibili, confrontando *ex post* l'impatto di queste ultime su una serie di dimensioni: *work-life balance*, produttività aziendale, benessere dei dipendenti e *commitment* nei confronti dell'azienda. I risultati del campione sono stati poi confrontati con gli effetti che si sono verificati sulle medesime dimensioni in un gruppo di controllo, composto da altri cento dipendenti del gruppo, esclusi dalle modalità di lavoro flessibili.<sup>145</sup>

I dati sono stati rilevati attraverso la somministrazione, sia ai dipendenti che ai loro responsabili, di due questionari – uno precedente ed uno successivo all'implementazione della policy – che ponevano la stessa serie di domande, in tema di famiglia, produttività, impatto ambientale, flessibilità, benessere, equilibrio vita-lavoro, *commitment* aziendale.

Al termine dei nove mesi di sperimentazione, è stata misurata l'efficacia netta del progetto-pilota, ossia l'impatto generato esclusivamente da quest'ultimo, sottraendo agli effetti rilevati nel gruppo campione quelli rilevati spontaneamente nel gruppo di controllo.

Per quanto riguarda la prima dimensione, la produttività, nel campione è stata registrata una crescita tendenziale rispetto ai mesi precedenti l'implementazione del progetto e si è

---

<sup>145</sup> Dipartimento per le Pari Opportunità, Dondena research center on social dynamics and public policy, WS2, A pilot experiment of new working arrangements, <https://dondena.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/E.L.E.N.A.-WS2---eng.pdf>;

verificato un incremento tra il 3 e il 4% rispetto al gruppo di controllo.<sup>146</sup> Rispetto a quest'ultimo sono anche diminuite le assenze per malattia e permessi retribuiti di vario genere.

Anche il benessere è risultato in aumento nel campione nel periodo osservato, mentre spesso è diminuito nel gruppo di controllo, sia in termini di grado di soddisfazione rispetto ad una pluralità di aspetti, quali il salario, la salute, la vita sociale e il tempo libero, sia in termini di capacità di concentrazione nelle proprie attività, di tempi di riposo adeguati e non interrotti da preoccupazioni, di stress e di percezione di utilità personale.

L'indagine ha poi dimostrato l'efficacia delle misure adottate in termini di maggiore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in particolare per la fascia femminile del campione, per la quale la soddisfazione nei confronti della *work-life balance* è aumentata del 7,9%, contro il 5,4% degli uomini.

Infine, quanto al *commitment* nei confronti dell'azienda, è stato registrato un incremento sia nel gruppo campione che in quello di controllo.

### 13. Vantaggi e criticità del lavoro agile

Dalle attività di monitoraggio condotte, sia *in itinere* che *ex post*, rispetto all'implementazione dell'istituto – non solo in occasione dei progetti pilota, ma anche delle iniziative autonome attivate dalle singole pubbliche amministrazioni – è stato possibile far emergere i principali punti di forza derivanti dall'applicazione dello smart working, dal punto di vista dei dipendenti, dell'ente e della comunità in generale, ma anche i limiti ad esso tuttora connessi, che rappresentano un punto di partenza per rispondere alle sfide future.

Guardando alle finalità prefissate nella L. n. 81/2017, è possibile affermare che dall'adozione di modalità lavorative agili, grazie alla maggiore flessibilità organizzativa e ad un vero e proprio cambiamento di cultura organizzativa, è stato riscontrato un aumento della produttività e, conseguentemente, della competitività aziendale, oltre che una migliore conciliazione dei tempi di vita e lavoro per i dipendenti.<sup>147</sup>

Innanzitutto, il lavoratore agile, in virtù dell'assenza di vincoli di tempo e spazio, gode di maggiore flessibilità organizzativa e autonomia lavorativa; secondo l'indagine condotta da Hunters Group, società di ricerca e selezione del personale, è proprio la flessibilità oraria lo

---

<sup>146</sup> QUERZÉ, R., SACCHI, M. S., Lo smartworking aumenta la produttività: ecco le prove, in *Corriere*, 10 dicembre 2017, [https://www.corriere.it/economia/17\\_dicembre\\_10/](https://www.corriere.it/economia/17_dicembre_10/);

<sup>147</sup> D.G.R. Veneto n. 403 del 10 aprile 2018, Allegato B – Proposta progettuale;

strumento di *welfare* più ambito dai lavoratori italiani: su un campione di 2.500 candidati, infatti, il 42% di essi ha anteposto la flessibilità oraria ad altre misure.<sup>148</sup>

Anche in Italia, secondo un report di Edenred, tra i principali benefici dello smart working, il 44,5% dei dipendenti indica proprio un migliore *work-life balance*.<sup>149</sup>

La flessibilità organizzativa permette al lavoratore agile di schedulare autonomamente la propria giornata lavorativa, sia sotto il profilo temporale che spaziale, potendo beneficiare di un migliore equilibrio tra gli impegni professionali e quelli legati alla propria vita personale e familiare.

Come evidenziato dalle Linee guida sul POLA, la possibilità di lavorare in luoghi diversi dall'ufficio e dall'abitazione e di gestire al meglio il tempo libero favorisce una riduzione dello stress lavoro-correlato.<sup>150</sup>

Non dovendo dirigersi quotidianamente in sede, il dipendente si riappropria del tempo normalmente impiegato per il tragitto, che talvolta può essere anche di qualche ora, ottimizzando pertanto il tempo dedicato alla propria attività lavorativa.

A conferma di quanto affermato, un'indagine condotta in Francia nel 2015 ha confermato che il tempo dello spostamento casa-lavoro risparmiato era stato impiegato dagli intervistati per la propria famiglia (79%), per attività personali (66%) o per attività rivolte alla propria comunità locale (47%).<sup>151</sup>

Il risparmio del tempo legato agli spostamenti casa-lavoro ha, a sua volta, una duplice ricaduta positiva: esso si traduce, da un lato, in un risparmio di costi legati ai trasporti – pubblici o privati che siano – che equivale di fatto ad un aumento stipendiale, e, dall'altro, in una riduzione dei livelli di stress, provocato dal congestionamento del traffico, da ritardi dei mezzi pubblici, oltre che dall'esposizione a una serie di pericoli per la sicurezza, quali incidenti, diffusione di virus in mezzi sovraffollati, ecc.<sup>152</sup>

Come confermato da Eurofound, che ha analizzato una pluralità di indagini realizzate a livello nazionale in vari stati del continente americano, europeo ed asiatico, i lavoratori da remoto generalmente riferiscono un maggior livello di benessere, grazie ai benefici sopra menzionati, anche se talvolta i risultati sono ambigui, a causa di alcuni elementi negativi che caratterizzano il lavoro a distanza e rappresentano fonti di stress e peggioramento del benessere individuale, come analizzeremo in seguito.

---

<sup>148</sup> Hunters Group, Lavoro, la flessibilità oraria è l'aspetto più richiesto, 3 febbraio 2022, <https://www.huntersgroup.com/blog/lavoro-la-flessibilita-oraria-e-laspetto-piu-richiesto/>;

<sup>149</sup> Eurofound, OIL, Research Report Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, e OIL, Ginevra, 2017, pp 28-29;

<sup>150</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance, *cit.*, p. 22;

<sup>151</sup> Obergo, *Impacts du télétravail*, 25 maggio 2015, <http://yves.lasfargue.pagesperso-orange.fr/03Teletravail/Publicationsteletravail.htm>;

<sup>152</sup> Eurofound, OIL, *op. cit.*, pp. 28 ss.;

Il lavoro agile, inoltre, comporta benefici per il lavoratore non solo sotto il profilo del benessere individuale, ma anche dal punto di vista professionale, in quanto, la maggiore autonomia organizzativa di cui gode il lavoratore agile ha determinato una maggior produttività del lavoro e corrispondenza tra obiettivi concordati e raggiunti e, al contempo, una riduzione dei tempi di evasione delle pratiche.<sup>153</sup>

Questi risultati derivano, da un lato, dalla minor frequenza delle interruzioni che il lavoratore, nonostante l'obbligo di reperibilità in determinate fasce orarie, subisce rispetto ad un collega in presenza, la cui attività viene spesso dilazionata a causa di telefonate o richieste degli altri colleghi o utenti. Dall'altro, entra in gioco un aspetto psicologico che contribuisce a far sì che il lavoratore si sforzi per realizzare in modo ancor più efficace il proprio lavoro: alla luce della maggior responsabilizzazione, fiducia e autonomia garantite dal datore di lavoro attraverso l'assegnazione alla modalità agile di svolgimento della prestazione lavorativa, spesso il dipendente si impegna maggiormente per dimostrare che quest'ultima non ha influenzato la propria etica lavorativa e il proprio *commitment*.<sup>154</sup>

Anche dal punto di vista organizzativo, dalla valutazione relativa all'introduzione del lavoro agile sono state riscontrate maggiore flessibilità delle strutture e maggior produttività del lavoro, oltre che un vero e proprio cambiamento nella cultura organizzativa.<sup>155</sup>

Inoltre, l'implementazione dell'istituto innesca una serie di benefici per l'amministrazione, legati innanzitutto al miglior benessere organizzativo che si può riscontrare in una realtà in cui il dipendente si sente valorizzato, responsabilizzato e reso più autonomo, aspetto che a sua volta agisce sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa e sulla qualità dei servizi offerti all'utenza.

In secondo luogo, la possibilità di adibire i dipendenti a smart working comporta per l'amministrazione una riduzione della spesa tutt'altro che irrilevante, che deriva dal risparmio legato sia agli spazi fisici (canone di locazione, spese di energia, pulizie e manutenzione dei locali), sia alla mancata fruizione di istituti retribuiti, elementi aggiuntivi di retribuzione o benefit riconosciuti ai dipendenti, quali ad esempio permessi retribuiti, lavoro straordinario, rimborso delle trasferte, buoni pasto o mensa aziendale.

Anche rispetto alla fruizione di permessi retribuiti, alla luce dell'autonoma organizzazione della giornata lavorativa, qualora il lavoratore agile avesse necessità di assentarsi

---

<sup>153</sup> D.G.R. Veneto n. 403 del 10 aprile 2018, *Protocollo d'intesa per la realizzazione del progetto VeLa (veloce, leggero, agile: smart working per la Pubblica Amministrazione) nell'ambito del Programma Operativo Nazionale - PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020. Attuazione D.G.R. n. 789 del 06/06/2017. Approvazione schema Protocollo e proposta progettuale*, Allegato B - Proposta progettuale;

<sup>154</sup> Eurofound, *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age, New forms of employment series*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2020;

<sup>155</sup> D.G.R. Veneto n. 403 del 10 aprile 2018;

momentaneamente dall'attività lavorativa, può farlo senza richiedere di compensare il tempo di lavoro perso con uno dei permessi contrattualmente previsti, ad esempio, per particolari motivi personali o familiari, ovvero per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici. Come precedentemente affermato,<sup>156</sup> infatti, non è necessaria la richiesta dei permessi se l'orario non ricade nella fascia di contattabilità del dipendente. Similmente, il ricorso allo smart working ha rappresentato un'alternativa valida alla richiesta di congedi ed aspettative per rispondere ad esigenze di cura ed ha favorito una riduzione delle malattie brevi.<sup>157</sup>

Inoltre, soprattutto per effetto del ricorso massiccio all'istituto dello smart working semplificato avviato in fase emergenziale, è emersa la necessità di confrontarsi con dispositivi tecnologici e *software*, che ha rappresentato una spinta propulsiva, da un lato, per il processo di potenziamento delle infrastrutture tecnologiche di cui un'amministrazione si dota e, dall'altro, per quello di alfabetizzazione digitale da parte dei dipendenti pubblici.

Questo duplice percorso di evoluzione ha contribuito ad incrementare l'efficienza e l'efficacia della macchina amministrativa.

Infine, occorre riconoscere che l'attivazione dello smart working in fase pandemica ha permesso il proseguimento di molte attività istituzionali laddove, in assenza, sarebbero state sospese, con delle ricadute importanti sulla fruizione dei servizi pubblici da parte dell'utenza.

Quelli appena citati sono i principali vantaggi di cui beneficiano lavoratori agili e datori di lavoro di questi ultimi, ma si possono evidenziare anche delle ricadute positive sull'intera comunità e sull'ambiente: secondo un'indagine condotta tra il 2015 e il 2018 dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) su un campione di telelavoratori e lavoratori agili in 29 pubbliche amministrazioni ed enti pubblici, all'aumentare della dimensione del campione, si è verificata una progressiva riduzione dei consumi e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, oltre che di agenti inquinanti atmosferici. Nel 2018, in riferimento al campione che ha risposto al questionario, composto da 24.624 dipendenti in telelavoro e 4.322 in lavoro agile, la riduzione degli spostamenti casa-lavoro di questi ultimi ha consentito di evitare l'emissione di 1.664 tonnellate di CO<sub>2</sub>.<sup>158</sup> Anche i dati rilevati durante la pandemia da Covid-19 sull'inquinamento, hanno confermato che la contrazione del traffico ha determinato una drastica riduzione delle emissioni inquinanti.

In aggiunta, oltre ad aver garantito la continuazione di molte attività, l'attivazione del lavoro agile ha permesso di salvaguardare la salute dei lavoratori e di contenere la diffusione

---

<sup>156</sup> p. 46;

<sup>157</sup> D.G.R. Veneto n. 403 del 10 aprile 2018;

<sup>158</sup> PENNA, M. *et al.*, Il tempo dello Smart Working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente, Primi risultati dell'indagine nazionale su lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico, ENEA, 2020, pp. 34 ss., [https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart\\_working\\_nella\\_pa.pdf](https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart_working_nella_pa.pdf);

dell'epidemia da Covid-19, dal momento che l'ambiente lavorativo rientra tra i principali luoghi di contagio.

Nonostante i vantaggi sopra citati, l'implementazione della misura non è priva di rischi per i lavoratori.

In particolare, la domiciliarizzazione del lavoro rischia di provocare un maggior senso di isolamento nei lavoratori agili: come dimostrato da un recente studio condotto dalla Cgil di Torino, in collaborazione con il Centro Ricerche Themis, fra gli smart worker di vari comparti produttivi, il rischio maggiormente avvertito è stato proprio quello dell'isolamento sociale (50% degli intervistati).<sup>159</sup>

Pertanto, occorre tentare di arginare questo rischio, introducendo misure quali, ad esempio, l'attivazione di sportelli di ascolto o di centri di coworking.

Quanto alla prima soluzione, essa è stata adottata anche a livello centrale da alcuni ministeri, tra cui il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), il quale, a partire dal 2008, ha istituito uno sportello di ascolto per promuovere il benessere organizzativo, affrontando situazioni di disagio, conflitto o altre criticità gravanti sui lavoratori.<sup>160</sup>

A fronte delle misure di distanziamento fisico e sociale adottate in durante l'emergenza Covid-19, tra le quali anche l'implementazione dello smart working quale modalità ordinaria dello svolgimento della prestazione lavorativa, il Comitato Unico di Garanzia del MiSE ha sollecitato il potenziamento delle attività dello sportello, proprio al fine di sostenere la salute psicofisica dei dipendenti, maggiormente esposti al rischio di stress lavoro-correlato e di isolamento sociale.<sup>161</sup> In secondo luogo, un'altra strategia per contrastare l'isolamento del lavoratore agile consiste nell'attivazione di esperienze di coworking, che rappresenta una modalità di esecuzione della prestazione lavorativa che si svolge in spazi di lavoro condivisi, in cui vengono messi a disposizione degli utenti servizi, attrezzature e risorse, in modo tale da consentire anche ai lavoratori agili di mantenere un certo livello di relazioni sociali nello svolgimento della propria attività lavorative, anziché restare confinati nelle mura di casa.

Si tratta di una modalità di lavoro in costante crescita anche in Italia, promossa da una pluralità di movimenti e organizzazioni, in particolare a livello comunitario,<sup>162</sup> il cui impegno si è tradotto in svariate iniziative, che si sono rivelate attrattive specialmente per lavoratori autonomi, professionisti freelance e piccole startup, mentre sono ancora meno diffuse tra le amministrazioni pubbliche, per le quali rappresentano precondizioni fondamentali lo sviluppo

---

<sup>159</sup> BENINCASA, G., Il lavoro agile a seguito della pandemia da Covid-19 tra opportunità e (nuovi) rischi (psicosociali), in *Bollettino Adapt*, 11 ottobre 2021;

<sup>160</sup> Min. Sviluppo Economico, Piano Organizzativo del Lavoro Agile 2021, Programmazione del lavoro agile e delle sue modalità di attuazione e sviluppo, 26 gennaio 2021, p. 43;

<sup>161</sup> *ibidem*;

<sup>162</sup> <https://www.coworkingassembly.eu/>;

di una cultura organizzativa basata sui risultati, oltre che la dematerializzazione dei processi.<sup>163</sup>

Particolarmente virtuoso è risultato il Comune di Milano, che, su iniziativa dell'Assessora al lavoro e attività produttive, Cristina Tajani, ha avviato nel 2021 una riprogettazione degli spazi fisici di lavoro, al fine di permettere permettendo ad oltre il 92% dei 14 mila dipendenti comunali di scegliere di lavorare in una delle varie postazioni dislocate sul territorio comunale (c.d. *near working*),<sup>164</sup> o di avvalersi della rete di spazi di coworking, favorendo la "contaminazione" fra pubblici impiegati e lavoratori del settore privato, e quindi proseguendo nel percorso verso pubblica amministrazione aperta e collaborativa.<sup>165</sup>

Tra l'altro, l'attivazione di spazi di coworking comporta anche un'ulteriore ricaduta positiva per la comunità nel complesso, in quanto contribuisce alla valorizzazione urbanistica delle periferie e all'aumento dell'indotto in tali aree.<sup>166</sup>

Tra i rischi legati all'implementazione dell'istituto, poi, si può affermare che, in conseguenza dell'assenza di riferimenti in termini di orario, i lavoratori agili tendono a lavorare per più tempo rispetto a quelli in presenza, anche se l'entità di lavoro aggiuntivo appare difficile da misurare, in quanto spesso è svolto al di fuori delle fasce formalmente concordate: si tratta del c.d. fenomeno dell'*overworking*, o autosfruttamento, che può concretizzarsi anche nel ricevere chiamate di lavoro o controllare e rispondere alle e-mail al di fuori degli orari di contattabilità previsti, o nel fine settimana, non necessariamente su imposizione del datore di lavoro.<sup>167</sup> Tra l'altro, dal momento che per gli smart worker non si configura lavoro straordinario, queste prestazioni aggiuntive non sono retribuite.

Per ovviare a tale fenomeno sono state introdotte disposizioni legislative e contrattuali volte a sancire, disciplinare e garantire il diritto/obbligo alla disconnessione, tra cui la previsione di precise fasce di contattabilità concordate nel singolo accordo tra datore di lavoro e lavoratore, oltre che di inoperabilità, valide per tutti i lavoratori. Come spesso accade, tuttavia, il problema riguarda il "se" e il "come" sia possibile garantire il rispetto di tali limiti, in quanto in genere è il lavoratore che decide spontaneamente di dedicarsi al lavoro al di fuori delle fasce previste, quasi si trattasse di un effetto inevitabile della commistione tra vita privata e professionale.

---

<sup>163</sup> IACONO, N., Obiettivo coworking: cambiare il lavoro e le organizzazioni, in *Agenda Digitale*, 14 ottobre 2014, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/obiettivo-coworking-cambiare-il-lavoro-e-le-organizzazioni/>;

<sup>164</sup> Comune di Milano, Lavoro. Milano sperimenta nuovi spazi e modi di lavorare per una città a 15 minuti, 15 marzo 2021, in [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it); <https://cowo.it/2021/03/17/coworking-milano/>;

<sup>165</sup> Comune di Milano, Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024, 29 luglio 2022, p. 62;

<sup>166</sup> AMATO, R., I coworking portano il lavoro dove non c'è, in *La Repubblica*, 23 maggio 2022;

<sup>167</sup> Eurofound, OIL, *op. cit.*, pp. 21-25;

In tal caso, a poco servirebbe la formalizzazione di fasce orarie, mentre potrebbe risultare più utile l'attuazione di percorsi formativi volti a fornire ai lavoratori le competenze per gestire una vita interconnessa: occorre, quindi, formare i dipendenti a disconnettersi dall'attività lavorativa, aspetto sempre più complesso, dal momento che quest'ultima è sempre meno legata ai locali aziendali e, al contrario, può essere svolta anche dal proprio domicilio o attraverso il proprio *smartphone*.<sup>168</sup>

Inoltre, dall'altro lato della medaglia rispetto alla responsabilizzazione e alla maggior autonomia riconosciute allo smart worker, sono stati riscontrati maggiori livelli di intensità lavorativa,<sup>169</sup> che potrebbero essere responsabili di un aumento dello stress lavoro-correlato, ossia quella sensazione di squilibrio e disagio avvertita dal lavoratore quando «*le richieste dell'ambiente di lavoro superano la capacità del lavoratore di affrontarle (o controllarle)*».<sup>170</sup>

Infine, accanto alle criticità dal punto di vista psicologico, non bisogna sottovalutare le conseguenze negative che lo smart working può provocare sulla salute fisica dei lavoratori, i quali, da un lato, potendo lavorare anche da casa, presentano una maggior probabilità di sviluppare una vita sedentaria, e dall'altro, trovandosi spesso ad eseguire la propria prestazione in una postazione lavorativa "improvvisata", sono maggiormente esposti ad una serie di rischi ergonomici, legati ad esempio all'illuminazione inadeguata, all'altezza errata del piano di lavoro, alla seduta che non consente una postura corretta, e così via.<sup>171</sup>

Come precedentemente analizzato,<sup>172</sup> la contrattazione collettiva ha previsto che in sede di sottoscrizione dell'accordo individuale il lavoratore si impegni a rispettare l'informativa, consegnata dal datore di lavoro, sui rischi per la salute e la sicurezza connessi al lavoro agile, ma tale documento rischia di essere svuotato di significato se non accompagnato da un'implementazione concreta da entrambe le parti.

Accanto ai rischi che possono incidere negativamente sui lavoratori agili, la dottrina ha contestato anche lo spazio residuale concesso a questi ultimi, dal momento che – nonostante l'istituto abbia formalmente natura consensuale – l'unica facoltà in capo al lavoratore è quella di chiedere di essere collocato in smart working, aderendo a condizioni che di fatto sono predeterminate dalla legge, dalla contrattazione collettiva ed integrativa e

---

<sup>168</sup> DAGNINO, E., MOSCARITOLLO, I., *op. cit.*;

<sup>169</sup> Eurofound, *op. cit.*, pp. 17-20;

<sup>170</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, Factsheet n. 22 – Stress legato all'attività lavorativa, 22 maggio 2002, <https://osha.europa.eu/en/publications/factsheet-22-work-related-stress>;

<sup>171</sup> MENDUTO, T., La pandemia, il lavoro agile e i rischi del lavoro sedentario, in *Punto Sicuro*, 29 gennaio 2021, <https://www.puntosicuro.it/smart-working-telelavoro-C-139/la-pandemia-il-lavoro-agile-i-rischi-del-lavoro-sedentario-AR-20807/#T3>;

<sup>172</sup> pp. 36 ss.;

dal datore di lavoro e, pertanto, il consenso del lavoratore ha un valore meramente finalizzato al perfezionamento dell'accordo.<sup>173</sup>

## 14. Conclusioni

Alla luce di quanto fino ad ora esposto, si può affermare che il lavoro agile, laddove implementato nel rispetto delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, risponda con successo alla finalità per cui è stato istituito, in quanto offre, sia ai lavoratori che ai datori di lavoro, una flessibilità in precedenza mai riscontrata in ambito lavorativo, nonché vantaggi per le aziende e le amministrazioni in termini di competitività;<sup>174</sup> nonostante le evidenze esposte nella presente analisi, e nonostante lo sforzo normativo compiuto dal legislatore, tuttavia, nella pubblica amministrazione italiana il nuovo paradigma della flessibilità stenta ad affermarsi.

Nonostante questa diffidenza, durante la pandemia da Covid-19 il lavoro agile si è rivelato uno strumento indispensabile per la maggior parte delle amministrazioni, che, sulla base della normativa emergenziale, vi hanno fatto ricorso in forma semplificata, in deroga alla disciplina vigente, comportando, da un lato, un potenziamento degli strumenti ad esso funzionali, *in primis* delle tecnologie ICT e delle relative competenze digitali, ma anche, dall'altro lato, uno snaturamento dell'istituto – in riferimento soprattutto all'assenza di vincoli di luogo ed orario, al lavoro per obiettivi e risultati e al requisito della sottoscrizione dell'accordo individuale –, nonché delle garanzie previste dal legislatore a tutela dei lavoratori e dell'amministrazione stessa.

La fase del ritorno a regime del lavoro agile nella sua versione ordinaria è avvenuta a partire da una serie di indicazioni e linee guida provenienti dal Ministero per la pubblica amministrazione, che – anche alla luce della concomitanza con le trattative per i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto – ha affidato alla fonte contrattuale il compito di disciplinare diversi aspetti dell'istituto.

E se, da un lato, sono stati chiariti i contenuti minimi dell'accordo individuale, individuate le fasce di contattabilità, di inoperabilità e di disconnessione ed è stata disciplinata la compatibilità con altri istituti dell'orario di lavoro, dall'altro restano alcune sfide aperte e problematiche irrisolte da affrontare.

---

<sup>173</sup> D'AVINO, E., *op. cit.*, pp. 60 ss.;

<sup>174</sup> Dipartimento per le Pari Opportunità, La Prima giornata di Lavoro Agile di Roma, 13 dicembre 2018, <https://www.pariopportunita.gov.it/news/la-prima-giornata-di-lavoro-agile-di-roma-13-dicembre-2018/>;

Innanzitutto, è necessario che le previsioni normative finalizzate alla tutela della salute – sia fisica che psicologica – e della sicurezza del lavoratore agile si traducano in azioni concrete e non vengano derubricate a mere formalità.

In particolare, vista la maggiore probabilità che i lavoratori agili sperimentino stati di isolamento sociale e di incremento dello stress lavoro-correlato, è opportuno che, nell'individuazione dei rischi a cui questi sono esposti, vengano presi in considerazione, accanto a quelli fisici legati alla postazione lavorativa o all'ergonomia, anche quelli di carattere psico-sociale. In tale prospettiva, è auspicabile un intervento della contrattazione integrativa, a cui è affidata la definizione delle linee di indirizzo in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>175</sup>, che permetterebbe di adattare l'individuazione dei rischi, e delle misure di contrasto degli stessi, alle specificità del contesto di ciascuna amministrazione.

Inoltre, non deve essere sottovalutata l'importanza della formazione sulle tematiche del rischio di isolamento e marginalizzazione, nonché della salute e della sicurezza dei lavoratori agili, così come previsto dai CCNL relativi al triennio 2019-2021.

Un'altra sfida che le amministrazioni sono tenute ad affrontare nel momento in cui fanno ricorso al lavoro agile riguarda la riservatezza e la sicurezza dei dati e delle informazioni trattati dal lavoratore agile, che potrebbe anche essere autorizzato ad utilizzare la dotazione tecnologica di sua proprietà, sulla quale tuttavia è compito dell'amministrazione installare – e periodicamente monitorare – opportuni meccanismi di sicurezza, quali ad esempio antivirus, sistemi di autenticazione a più fattori o VPN.

Ci si deve interrogare, inoltre, sull'appropriatezza del modello tradizionale di regolamentazione dell'orario di lavoro e, conseguentemente, su una possibile revisione dello stesso, al fine di favorire una maggiore compatibilità tra la modalità agile e gli istituti che riguardano il rapporto di lavoro in presenza. In aggiunta, appare opportuna l'introduzione di istituti *ad hoc*, specifici per il lavoro agile: il riferimento, in particolare, è ad alcune misure in materia di trattamento accessorio e welfare integrativo, anche al fine di garantire la parità di trattamento economico del lavoratore agile rispetto ai lavoratori che svolgono la propria attività in presenza, sancita dall'articolo 20 della L. n. 81/2017. Dal momento che lo smart worker non ha diritto di fruire di tutti i benefici accessori (i c.d. *fringe benefit*) di cui godono i colleghi in presenza, sarebbe auspicabile un intervento della contrattazione attraverso la leva dei trattamenti accessori, ad esempio riconoscendo dei ristori per le spese legate al collegamento ad internet e alle utenze casalinghe, o degli istituti del welfare integrativo, quali

---

<sup>175</sup> CCNL del personale del Comparto Funzioni centrali triennio 2019-2021, art. 7, comma 6, lett. k); CCNL relativo al personale del Comparto Sanità triennio 2019-2021, art. 9, comma 5, lett. n); Ipotesi di CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni locali triennio 2019-2021, art. 7, comma 4, lett. m);

*benefit* o incentivi per la predisposizione di una postazione di lavoro adeguata all'interno dell'abitazione.<sup>176</sup>

Come previsto in sede di contrattazione nazionale di comparto, l'individuazione dei «*criteri per l'attribuzione di trattamenti accessori per i quali specifiche leggi operino un rinvio alla contrattazione collettiva*» e dei «*criteri generali per l'attivazione di piani di welfare integrativo*» è affidata alla contrattazione integrativa,<sup>177</sup> anche se, allo stato attuale, tali previsioni hanno avuto scarsa attuazione nel settore pubblico, risentendo della cronica carenza di risorse economiche adeguate necessarie al finanziamento delle iniziative riconducibili al welfare integrativo.

La contrattazione integrativa, inoltre, è anche chiamata a disciplinare le modalità di valutazione oggettiva della produttività e la sua valorizzazione economica e professionale,<sup>178</sup> come conseguenza della nuova concezione del lavoro per risultati e della finalità, insita nel lavoro agile, di incremento della produttività, del singolo e dell'amministrazione.

Ad oggi, la scelta del legislatore – orientata a garantire la massima flessibilità e adattabilità alle peculiarità della singola amministrazione – di rimettere alla fonte contrattuale e all'accordo tra le parti la definizione di alcuni aspetti fondamentali dell'istituto, in realtà ha fatto sì che molte amministrazioni, nel regolamentare autonomamente tali aspetti, abbiano previsto clausole comportanti il venir meno della logica stessa dell'istituto, ad esempio ponendo un limite massimo al numero di giorni alla settimana o al mese in cui il lavoratore è adibito a smart working, riservando la fruizione dell'istituto solo ad alcune categorie di dipendenti, o ancora mantenendo la logica del controllo orario.<sup>179</sup>

Pertanto, appare evidente che la sfida principale affinché l'istituto abbia successo sia di carattere culturale: l'assimilazione, in particolare da parte della classe dirigente, di un nuovo paradigma, fondato sull'orientamento al risultato, sulla flessibilità oraria e sulla responsabilizzazione dei pubblici impiegati. Per l'affermazione di questo nuovo modello culturale è fondamentale avviare all'interno dell'amministrazione un aggiornamento delle condizioni tecnologiche ed informatiche abilitanti del lavoro agile, oltre che rivedere i meccanismi organizzativi, laddove ancora vincolati alla logica della presenza fisica e del rispetto di un determinato orario di lavoro, secondo la logica del conseguimento degli obiettivi assegnati e del monitoraggio dello stato di avanzamento degli stessi; la spinta

---

<sup>176</sup> D'AVINO, E., *op. cit.*, pp. 58-60;

<sup>177</sup> CCNL del personale del Comparto Funzioni centrali triennio 2019-2021, art. 7, c. 6, lett. f) e g); CCNL relativo al personale del Comparto Sanità triennio 2019-2021, art. 9, c. 5, lett. d) e e); Ipotesi di CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni locali triennio 2019-2021, art. 7, c. 4, lett. g) e h);

<sup>178</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *op. cit.*;

<sup>179</sup> IACONO, N., Perché nella PA è necessario il lavoro agile “by default”, in *Agenda Digitale*, 12 dicembre 2018, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/perche-nella-pa-e-necessario-il-lavoro-agile-by-default/>;

decisiva verso tale trasformazione, dunque, non può che avvenire dall'alto, a partire dalla dirigenza, che deve assimilare questa nuova modalità di gestione delle attività, anche attraverso specifici percorsi formativi, e trasmetterla al resto del personale dipendente. Solo su questi presupposti il lavoro agile potrà discostarsi dai suoi predecessori, garantendo una maggiore efficacia, efficienza e produttività della macchina amministrativa.

# Bibliografia

## Dottrina

- AMATO, R., I coworking portano il lavoro dove non c'è, in *La Repubblica*, 23 maggio 2022;
- BENINCASA, G., Il lavoro agile a seguito della pandemia da Covid-19 tra opportunità e (nuovi) rischi (psicosociali), in *Bollettino Adapt*, 11 ottobre 2021;
- BRUNETTA R., TIRABOSCHI, M., Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche, in *Working Paper Adapt n. 15/2021*;
- CASILLO, R., La subordinazione "agile", in *Diritti Lavori Mercati*, 2017;
- CRESPI, F., Smart Working: vantaggi e svantaggi per l'azienda e per i lavoratori, 9 dicembre 2020, [https://blog.osservatori.net/it\\_it/smart-working-vantaggi](https://blog.osservatori.net/it_it/smart-working-vantaggi);
- DAGNINO, E., MOSCARITOLO, I., Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?, in *Bollettino Adapt*, 19 settembre 2016;
- D'AVINO, E., Lo spazio negoziale nella disciplina post-pandemica del lavoro agile nella p.a., in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano comparato europeo*, 6 ottobre 2021, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- DI CORRADO G., Lavoro agile: anche il potere di controllo del datore diventa smart?, in *Giustizia Civile.com*, 8 maggio 2018;
- GRUPPO DI STUDIO LAVORO AGILE, Relazione del Gruppo di studio Lavoro Agile, dicembre 2021, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/>;
- Hunters Group, Lavoro, la flessibilità oraria è l'aspetto più richiesto, 3 febbraio 2022, <https://www.huntersgroup.com/blog/lavoro-la-flessibilita-oraria-e-laspetto-piu-richiesto/>;
- IACONO, N., Obiettivo coworking: cambiare il lavoro e le organizzazioni, in *Agenda Digitale*, 14 ottobre 2014, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/obiettivo-coworking-cambiare-il-lavoro-e-le-organizzazioni/>;
- IACONO, N., Coworking: nuovo paradigma per rinnovare lavoro e PA, in *Agenda Digitale*, 15 ottobre 2014;
- IACONO, N., Perché nella PA è necessario il lavoro agile "by default", in *Agenda Digitale*, 12 dicembre 2018, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/perche-nella-pa-e-necessario-il-lavoro-agile-by-default/>;
- LEALINI, V., Orientamenti ARAN per l'applicazione di alcuni istituti contrattuali del comparto Funzioni Locali al tempo dell'emergenza da Covid-19, in *Azienditalia*, n. 8-9/2020, <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2020/agosto/orientamenti-aran-per.pdf>;

- MENDUTO, T., La pandemia, il lavoro agile e i rischi del lavoro sedentario, in *Punto Sicuro*, 29 gennaio 2021, <https://www.puntosicuro.it/smart-working-telelavoro-C-139/la-pandemia-il-lavoro-agile-i-rischi-del-lavoro-sedentario-AR-20807/#T3>;
- MORGAN, J., *Il futuro del lavoro. Le persone, i manager, le imprese*, Franco Angeli, 2016;
- PENNA, M. *et al.*, *Il tempo dello Smart Working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente, Primi risultati dell'indagine nazionale su lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico*, ENEA, 2020, [https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart\\_working\\_nella\\_pa.pdf](https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart_working_nella_pa.pdf);
- QUERZÉ, R., SACCHI, M. S., Lo smartworking aumenta la produttività: ecco le prove, in *Corriere*, 10 dicembre 2017, [https://www.corriere.it/economia/17\\_dicembre\\_10/](https://www.corriere.it/economia/17_dicembre_10/);
- ROTONDI, F., *Diritto alla disconnessione: perché vietare ciò che è già vietato?*, 12 settembre 2016;
- SACCAGGI, M., *Primo commento al "lavoro agile": finalità e ipotesi regolatorie*, in *Bollettino Adapt*, 2 novembre 2015, <https://www.bollettinoadapt.it/primo-commento-al-lavoro-agile-finalita-e-ipotesi-regolatorie/?pdf=140601>;
- SALENTO, A., *Industria 4.0, imprese, lavoro. Problemi interpretativi e prospettive*, in *RGL*, 2017;
- TIRABOSCHI, M., *Una regolazione agile per il lavoro che cambia*, in *Bollettino Adapt*, 3 febbraio 2016, <https://www.bollettinoadapt.it/una-regolazione-agile-per-il-lavoro-che-cambia/>.

## Documentazione

- Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, Factsheet n. 22 – Stress legato all'attività lavorativa, 22 maggio 2002, <https://osha.europa.eu/en/publications/factsheet-22-work-related-stress>;
- Agenzia per l'Italia Digitale, Dipartimento per la Trasformazione Digitale, Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022, luglio 2020, <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/08/12/il-piano-triennale-informatica-nella-pa-2020-2022>;
- ARAN, Fp Cgil, Cisl Fp e Uil PA, Prosecuzione del negoziato per il rinnovo del CCNL del personale del comparto delle funzioni centrali 2019-2021, 15 settembre 2021, [https://www.fpcgil.it/wp-content/uploads/2021/09/FpCgil\\_PuntoTrattativaFCUnitario\\_15092021.pdf](https://www.fpcgil.it/wp-content/uploads/2021/09/FpCgil_PuntoTrattativaFCUnitario_15092021.pdf);
- Comitato di Pilotaggio, Catalogo delle Esperienze OT11-OT2 – VeLA – Smart Working per la PA, 6 dicembre 2019, <https://ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/catalogo-esperienze/vela-smart-working-per-la-pa>;
- Comune di Milano, Lavoro. Milano sperimenta nuovi spazi e modi di lavorare per una città a 15 minuti, 15 marzo 2021, [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it);
- Comune di Milano, Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024, 29 luglio 2022;
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee Guida per il Piano della Performance, n. 1/2017, giugno 2017;
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, n. 2/2017, dicembre 2017;
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Lavoro agile per il futuro della PA – Pratiche innovative per la conciliazione vita-lavoro, dicembre 2018, [https://amministrazioneagile.it/wp-content/uploads/2018/12/progetto\\_x-pubblicazione-lavoro-agile-per-il-futuro-della-PA.pdf](https://amministrazioneagile.it/wp-content/uploads/2018/12/progetto_x-pubblicazione-lavoro-agile-per-il-futuro-della-PA.pdf);
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, n. 5/2019, dicembre 2019;
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020, ottobre 2020, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it);
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, novembre 2020;
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance (art. 14, comma 1, legge 7 agosto 2015, n.

124, come modificato dall'articolo 263, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), adottate con D.M. del Ministero della Pubblica Amministrazione, 9 dicembre 2020;

- Dipartimento della Funzione Pubblica, Monitoraggio della qualità dei POLA 2021-2023, 30 aprile 2021, [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Infografica\\_indpol\\_a.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Infografica_indpol_a.pdf);
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee Guida per la compilazione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), 6 dicembre 2021, <https://www.astrid-online.it/static/upload/pian/piano-piao---linee--guida-6-dicembre-2021.pdf>;
- Dipartimento per le Pari Opportunità, Donde research center on social dynamics and public policy, WS2 – *A pilot experiment of new working arrangements*, gennaio 2018, <https://dondena.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/E.L.E.N.A.-WS2---eng.pdf>;
- Dipartimento per le Pari Opportunità, La Prima giornata di Lavoro Agile di Roma, 13 dicembre 2018, <https://www.pariopportunita.gov.it/news/la-prima-giornata-di-lavoro-agile-di-roma-13-dicembre-2018/>;
- Eurofound, OIL, Research Report Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, e OIL, Ginevra, 2017;
- Eurofound, Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age, New forms of employment series, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2020;
- Ispettorato Nazionale del Lavoro, Nota prot. 7152 del 26/04/2021, Lavoro agile. Fruizione frazionata dei permessi brevi. Chiarimenti, <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11769/inl-nota-n-7152-del-26-04-2021-smart-working-permessi-legge-104.pdf>;
- INAIL, Lavoro agile in situazioni emergenziali, Applicazione di un modello "ibrido" tra lavoro agile e telelavoro, 2020, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-lavoro-agile-in-siruazioni-emergenziali.pdf>;
- INAIL, Informativa sulla salute e sicurezza nel lavoro agile ai sensi dell'art. 22, comma 1, L. 81/2017, 2 marzo 2020, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/avviso-coronavirus-informativa-allegato-1.docx>;
- Istat, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello Smart Working, 15 dicembre 2021;

- Min. Lavoro, Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia, Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, ottobre 2001, <http://www.impresalavoro.net/orientamento/librobianco.pdf>;
- Min. Sviluppo Economico, Piano Organizzativo del Lavoro Agile 2021, Programmazione del lavoro agile e delle sue modalità di attuazione e sviluppo, 26 gennaio 2021;
- Obergo, *Impacts du télétravail*, 25 maggio 2015, <http://yves.lasfargue.pagesperso-orange.fr/03Teletravail/Publicationsteletravail.htm>;
- Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, Smart Working: continua la crescita tra le grandi aziende, 30 ottobre 2018, in <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/>;
- Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, Smart Working in Italia: dati, numeri e trend post-pandemia, 3 novembre 2021, <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/>;
- Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano, Cresce il numero degli smart worker italiani: 570mila (+20%) lavoratori più soddisfatti degli altri, 30 ottobre 2019, in <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/>.