

Working Paper

ADAPT

www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

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

Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione

Renato Brunetta

Ministro per la Pubblica amministrazione

Michele Tiraboschi

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Working Paper n. 13/2021

ABSTRACT

Le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* rappresentano una significativa tappa del percorso di transizione verso il lavoro agile post-emergenziale avviato con il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* tra Governo e sindacati dello scorso 10 marzo 2021.

Si tratta di previsioni di natura provvisoria e di carattere cedevole rispetto alle discipline della contrattazione collettiva che sono ora il fulcro della regolazione della materia nel settore pubblico, fatti salvi gli aspetti riservati alla determinazione unilaterale delle amministrazioni.

Le linee guida del settore pubblico rappresentano uno stimolo verso un lavoro agile che promuova la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Con le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* si supera la gestione emergenziale del lavoro agile nel settore pubblico ponendo al centro della regolazione di questa moderna modalità di lavoro la contrattazione collettiva.
- È la contrattazione collettiva lo strumento designato dalle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* per contemperare le esigenze dei lavoratori, quelle della utenza e, in generale, l'obiettivo più generale del buon andamento della Pubblica amministrazione al servizio di cittadini e imprese.
- Le esigenze avvertite dalle linee guida del settore pubblico si trovano riflesse anche nel *Protocollo sul lavoro agile nel settore privato* in via di definizione tra Governo e parti sociali, con ciò inaugurando un processo di reciproca osmosi, pur nel rispetto delle peculiarità e delle logiche che caratterizzano due mondi che non possono procedere in modo separato.

IL MESSAGGIO

La conclusione del percorso che ha preso avvio il 10 marzo 2021, con la sottoscrizione tra Governo e sindacati del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, mostra la presenza di un disegno ben ponderato per accompagnare e agevolare in modo sostenibile la transizione dal lavoro agile emergenziale (poco più di un lavoro domiciliare forzato) a un moderno *smart working* anche nella Pubblica amministrazione. Le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* – definite lo scorso 30 novembre e ora oggetto di confronto in Conferenza unificata per la loro definitiva approvazione – rappresentano la cifra concreta del più generale processo di trasformazione della Pubblica amministrazione e, al tempo stesso, un chiaro segnale di come il lavoro pubblico possa davvero rappresentare un tassello non marginale e non in controtendenza rispetto alle grandi trasformazioni in atto per ripensare il lavoro nel nostro Paese.

Indice

1. La fine di un percorso, per un nuovo inizio	5
2. Il lavoro agile che verrà	6
2.1. Le <i>Linee guida</i> : un passaggio verso la contrattazione collettiva	6
2.2. La disciplina quadro	7
2.2.1. Condizioni tecnico-organizzative	7
2.2.2. L'accordo individuale: i requisiti di trasparenza	8
2.2.3. L'articolazione della prestazione in modalità agile	8
2.2.4. La formazione come chiave di un vero lavoro agile	9
2.3. Un riferimento per la contrattazione, nel pubblico e nel privato	9

1. La fine di un percorso, per un nuovo inizio

La conclusione del percorso avviatosi il 10 marzo 2021, con la sottoscrizione del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* ⁽¹⁾, mostra la presenza di un disegno ben ponderato per accompagnare e agevolare in modo sostenibile nella Pubblica amministrazione la transizione dal lavoro agile emergenziale (poco più di un lavoro domiciliare forzato) a un moderno *smart working*. A discapito delle accuse di conservazione che sono state mosse al Dipartimento della funzione pubblica con riferimento a una certa cautela rispetto al ricorso al c.d. lavoro agile sperimentato nel pieno della pandemia ⁽²⁾, possiamo anzi affermare che le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* ⁽³⁾ – definite lo scorso 30 novembre nell'ambito delle trattative dei rinnovi dei CCNL 2019-2021 (*in primis* il rinnovo del contratto Funzioni centrali, che farà da apripista all'ondata dei rinnovi) e ora oggetto di confronto in Conferenza unificata per la loro definitiva approvazione – rappresentano la cifra concreta del più generale processo di trasformazione e di modernizzazione della Pubblica amministrazione e, al tempo stesso, un chiaro segnale di come il lavoro pubblico possa davvero rappresentare un tassello non marginale e non in controtendenza rispetto alle grandi trasformazioni in atto per ripensare il lavoro nel nostro Paese.

Come scritto nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, la Pubblica amministrazione italiana ambisce a svolgere oggi un ruolo attivo e di «motore di sviluppo» al servizio di persone, organizzazioni e imprese. Di conseguenza, l'investimento in modalità innovative di svolgimento della prestazione di lavoro rappresenta un fattore da coniugare con la valorizzazione del personale, con l'inserimento di nuove professionalità e di nuove generazioni di dipendenti pubblici e, in definitiva, con un forte investimento sulle competenze dei lavoratori della Pubblica amministrazione, sempre rivolto, in ultima istanza, al miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese e della soddisfazione dell'utenza.

In questo senso, oltre alle procedure concorsuali più celeri e completamente digitalizzate introdotte con l'articolo 10 del decreto-legge n. 44/2021, di fondamentale importanza risultano l'adeguamento dell'ordinamento professionale che, non per caso, è uno dei pilastri dei rinnovi contrattuali in corso, nonché l'investimento nella formazione delle competenze richieste dalla Pubblica amministrazione al tempo della transizione digitale e ambientale. Ecco perché una organizzazione del lavoro che risponde ai canoni del lavoro *smart* (e cioè libero, responsabile e pagato il giusto), allontanandosi dal lavoro agile emergenziale sostanzialmente domiciliare e raramente rispondente a una moderna concezione del lavoro orientata ai risultati, deve rappresentare un fattore di attrattività del lavoro pubblico rispetto al lavoro privato.

⁽¹⁾ *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, stipulato il 10 marzo 2021, dal Presidente del Consiglio dei Ministri insieme al Ministro per la Pubblica amministrazione e i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil.

⁽²⁾ In tema si rinvia a quanto rilevato in R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, Working Paper ADAPT, n. 10/2021.

⁽³⁾ *Schema di 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*.

Rispetto al metodo, poi, l'innovazione della Pubblica amministrazione e la transizione stessa da un lavoro agile "fai-da-te" a un lavoro proprio di una organizzazione flessibile e capace di rispondere alle sfide della innovazione tecnologica non possono essere determinate dal centro e secondo un criterio di autorità, né tanto meno essere imposte per legge. Esse devono coinvolgere attivamente le parti sociali, i singoli enti e anche i singoli *lavoratori*. È per questo motivo che il *Patto* ha investito con convinzione e determinazione su nuove relazioni industriali nel settore pubblico e ha ricondotto la disciplina del lavoro agile all'interno della contrattazione collettiva ben prima che lo facesse il settore privato. È per il medesimo motivo che le già richiamate *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* sono state il frutto di un intenso confronto con i sindacati e che ampio spazio è lasciato, nella definizione delle concrete modalità operative del lavoro agile, alla intelligenza e adattabilità caso per caso della contrattazione, non solo nazionale (con accordi in via di stipulazione), ma anche delle amministrazioni, attraverso la predisposizione dei *Piani integrati di organizzazione e attività* ⁽⁴⁾.

Attraverso le azioni finora attuate, si ritiene di aver posto le premesse fondamentali per affermare un ruolo centrale della Pubblica amministrazione nella ripresa dopo l'emergenza pandemica e di aver abilitato finalmente, secondo le direttrici che si delinearanno a breve, l'orizzonte di senso del lavoro agile nel post-pandemia, responsabilizzando parti sociali, amministrazioni e gli stessi lavoratori pubblici nella costruzione del modello di organizzazione del lavoro più confacente alla propria realtà e ai servizi erogati. Alle condizioni date, allora, nessun intervento di autorità né alcuna limitazione si rendono più necessari: sono le amministrazioni nella loro autonomia a dover definire le modalità del lavoro agile che consentono il perseguimento degli obiettivi istituzionali e dell'interesse dei cittadini fruitori dei loro servizi.

La Pubblica amministrazione cerca, così, di porsi alla testa della transizione digitale, anticipando regole e tempi per il lavoro di domani e aprendo, per una volta, la strada alla innovazione diffusa anche nel privato.

2. Il lavoro agile che verrà

2.1. Le *Linee guida*: un passaggio verso la contrattazione collettiva

Le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* rappresentano al contempo un primo approdo del percorso di transizione verso il lavoro agile post-emergenziale e il punto d'arrivo dell'interventismo ministeriale sull'organizzazione di tale modalità di lavoro, interventismo che si motiva sull'esigenza di gestire il rientro al lavoro in presenza, quale presupposto per procedere poi in maniera ordinata ad una moderna riorganizzazione dell'attività lavorativa.

Fin dalle premesse del documento, si fa chiara professione della natura provvisoria e del carattere cedevole delle previsioni in esso contenute rispetto alle discipline della

⁽⁴⁾ Si tratta dei c.d. PIAO, disciplinati dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021, convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113.

contrattazione collettiva non compatibili, coerentemente con il nuovo protagonismo riconosciuto alla fonte collettiva ⁽⁵⁾, fatti salvi gli aspetti riservati alla determinazione unilaterale delle amministrazioni. Le *Linee guida*, infatti, sono destinate a operare nelle more della contrattazione collettiva e a fornire, in questo arco di tempo, non soltanto una disciplina di riferimento per il ritorno ad una concezione ordinaria del lavoro agile dopo l'emergenza, ma anche uno stimolo verso un lavoro agile che promuova la «produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata» ⁽⁶⁾.

2.2. La disciplina quadro

Il documento si interessa di alcuni elementi fondamentali della disciplina del lavoro agile. Oltre agli aspetti di carattere transitorio derivanti dalla gestione delle conseguenze organizzative dell'emergenza pandemica ed espresse sia in termini di «smaltimento del lavoro arretrato» sia di «rotazione del personale in presenza ove richiesto dalle misure di carattere sanitario» ⁽⁷⁾, gli altri profili oggetto di disciplina rappresentano una normativa quadro di riferimento valida anche per la successiva regolamentazione in sede collettiva, come emerge dalle bozze in discussione del CCNL Funzioni centrali.

Ci si preoccupa, in particolare, delle condizioni tecnico-organizzative per l'accesso al lavoro agile, della trasparenza delle condizioni lavorative proprie di tale modalità di svolgimento della prestazione, dell'inquadramento temporale dell'attività lavorativa, della formazione necessaria per i lavoratori che aderiscono a tale modalità di lavoro.

2.2.1. Condizioni tecnico-organizzative

Quanto alle condizioni tecnico-organizzative, le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni* sono dirette a porre dei correttivi a situazioni di rischio che possono crearsi per un efficiente andamento dell'attività amministrativa e dei servizi resi alla utenza.

Da questo punto di vista, il documento si interessa dei requisiti di *security* dello svolgimento della prestazione da remoto, tanto in termini di dotazione tecnologica quanto di meccanismi di sicurezza riguardanti anche l'accesso alle risorse digitali dell'amministrazione. Al di là della fornitura della strumentazione tecnologica, che ammette l'uso di *device* personali solo previo accordo con l'amministrazione e verifica dei requisiti di sicurezza, le modalità di accesso alle risorse prevedono l'utilizzo di sistemi di gestione

⁽⁵⁾ Le *Linee guida* si distinguono, in questo senso, dai precedenti interventi del Ministero, sia nella fase pandemica sia all'indomani della approvazione della l. 22 maggio 2017, n. 81.

⁽⁶⁾ *Linee guida*, cit., § Premessa.

⁽⁷⁾ Si tratta, rispettivamente, delle lett. *d* e *h* delle condizionalità per l'accesso al lavoro agile previste dall'art. 1, comma 3, del decreto 8 ottobre 2021, recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni, espressamente richiamate al § 2, Parte Prima, del documento.

dell'identità digitale oppure altri sistemi (VPN, accesso in remoto) tali da garantire idonei livelli di sicurezza ⁽⁸⁾.

Al di là dei requisiti tecnici, è sul fronte organizzativo che si determina un cambio di passo rispetto alla gestione pandemica. In primo luogo, la nuova fase che si è aperta con il rientro in presenza consente un ritorno pieno al principio fondamentale della volontarietà dell'accesso al lavoro agile, che è consentito a tutti i lavoratori a tempo pieno o part-time, a termine o a tempo indeterminato. Al contempo, consente di porre la necessaria attenzione alle attività che possono essere effettuate in modalità agile, che saranno individuate a cura dell'amministrazione, che dovrà, inoltre, provvedere a conciliare «le esigenze di benessere e flessibilità dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico e con le necessità tecniche delle attività» ⁽⁹⁾.

Alle amministrazioni e alle organizzazioni sindacali, secondo i sistemi di coinvolgimento previsti dai CCNL, è rimessa la possibilità di introdurre strumenti di facilitazione all'accesso al lavoro agile per lavoratori in condizioni di necessità.

2.2.2. L'accordo individuale: i requisiti di trasparenza

Il ritorno al principio di volontarietà nell'accesso al lavoro agile consente di riportare alla necessaria centralità lo strumento dell'accordo individuale ⁽¹⁰⁾.

L'accordo individuale è deputato a garantire la trasparenza delle condizioni lavorative nella modalità di lavoro agile. Esso, in primo luogo, indica la durata prevista della modalità di lavoro e fornisce le indicazioni già richiamate dagli 19 e 21 con riferimento alle modalità di svolgimento della prestazione fuori dalla sede abituale, che includono le giornate di lavoro da remoto, i tempi di riposo e le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare il diritto alla disconnessione nonché le modalità di esercizio dei poteri datoriali. In aggiunta, deve, ai sensi delle *Linee guida*, dare indicazione delle modalità di recesso e delle ipotesi di giustificato motivo di recesso senza preavviso dall'accordo a tempo determinato o indeterminato.

2.2.3. L'articolazione della prestazione in modalità agile

Elemento di particolare innovazione rispetto alla prassi incorsa nel periodo pandemico, ma anche rispetto a quanto avviene prevalentemente nel settore privato, è la promozione della assenza di vincoli di orario rispetto alla prestazione lavorativa da elemento eventuale ad elemento caratterizzante della fattispecie ⁽¹¹⁾, con conseguente previsione di un secondo e alternativo canale di flessibilizzazione della prestazione di lavoro attraverso l'introduzione di una nuova forma di lavoro da remoto ⁽¹²⁾ con vincolo di tempo, in modo

⁽⁸⁾ *Linee guida*, cit., Parte Seconda, § 1.

⁽⁹⁾ *Linee guida*, cit., Parte Seconda, § 2.

⁽¹⁰⁾ *Linee guida*, cit., Parte Seconda, § 3.

⁽¹¹⁾ *Linee guida*, cit., Parte Seconda, § 4.

⁽¹²⁾ *Linee guida*, cit., Parte Seconda, § 6

tale da non escludere dal lavoro da remoto le attività lavorative che richiedono un presidio di processo.

La scelta è diretta a presentare un forte impulso verso una vera flessibilità temporale del lavoro agile, che rappresenta il contraltare di un lavoro svolto con ampia discrezionalità e autonomia e nel perseguimento di obiettivi quantificati e misurabili. Un lavoro *smart* prescinde da un adempimento legato intrinsecamente al mero rispetto delle ore di lavoro, perché è l'esercizio della professionalità del lavoratore nel perseguimento degli obiettivi dell'amministrazione che interessa. Per evitare, però, che questo possa portare a forme di *overworking* o di autosfruttamento le *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni* prevedono una fascia di c.d. inoperabilità in cui deve essere garantita la disconnessione del lavoratore, che deve comprendere le 11 ore consecutive di riposo, fermo restando che i tempi di riposo non potranno complessivamente essere inferiori a quelli dei lavoratori in presenza.

Tale flessibilità incide sul lavoro straordinario, che non è concesso nelle giornate di lavoro da remoto, al pari delle trasferte, ma non preclude l'utilizzo dei permessi, compresi quelli sindacali e per assemblea.

Al fine di assicurare l'efficienza dell'attività dell'amministrazione si prevedono le modalità di gestione di imprevisti tecnici, con eventuale rientro in sede, e la possibilità di richiamo da parte dell'amministrazione per sopravvenute esigenze di servizio.

2.2.4. La formazione come chiave di un vero lavoro agile

Elemento centrale nel processo di transizione verso un lavoro agile che non rappresenti la trasposizione fuori ufficio delle medesime logiche del lavoro tradizionalmente praticate è l'accesso a iniziative formative specifiche ⁽¹³⁾.

In particolare, coerentemente con l'impulso verso un lavoro per obiettivi e svincolato dall'adempimento dell'ora-lavoro, oltre a moduli base sull'utilizzo delle piattaforme e degli altri strumenti di lavoro e a quelli relativi alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, si prevedono moduli organizzativi focalizzati su autonomia, *empowerment*, collaborazione e condivisione. Ancora una volta, si è voluto tradurre in una misura concreta e che responsabilizza le amministrazioni, quella esigenza già riscontrata nell'ambito del Patto del 10 marzo 2021 di un forte investimento sulle risorse umane della Pubblica amministrazione.

2.3. Un riferimento per la contrattazione, nel pubblico e nel privato

La disciplina-quadro offerta dalle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni* rappresenterà, insieme ai contenuti del CCNL Funzioni centrali, le cui bozze si pongono in linea di continuità con quanto previsto dalle stesse, un riferimento fondamentale per la contrattazione successiva del lavoro agile nel pubblico impiego. Un

⁽¹³⁾ *Linee guida*, cit., Parte Seconda, § 5.

riferimento, però, che non vuole invadere lo spazio della fonte collettiva e che, anzi, come si è visto, oltre a cedere alle discipline contrattuali, richiama espressamente e sollecita un ruolo di adattamento e definizione del modello di lavoro agile ai diversi livelli della contrattazione collettiva.

È in questa sede, allora, soprattutto nell'ambito della contrattazione integrativa, chiamata a operare nel quadro che sarà di qui a breve definito dai contratti collettivi, che dovrà esercitarsi quella definizione di innovativi modelli organizzativi di lavoro agile orientati agli obiettivi e capaci di conciliare flessibilità per i lavoratori, efficienza del servizio per i cittadini e produttività del lavoro, che possa essere vero motore della ripresa economica del Paese. È qui, infatti, che si potranno e si dovranno definire quegli aspetti, già richiamati dal decreto dell'8 ottobre 2021, necessari per un vero lavoro per obiettivi, come le modalità di definizione degli specifici obiettivi della prestazione in modalità agile e le modalità e i criteri di misurazione e verifica della stessa.

Sono, peraltro, note alcune esperienze di contrattazione collettiva a livello di singola amministrazione, che nel periodo pre-pandemico hanno introdotto regole e procedure per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile ⁽¹⁴⁾. Esse, seppur sporadiche e in parte anche "artigianali" per l'assenza di un quadro regolatorio superiore che invece andrà consolidandosi anche grazie alle più volte richiamate *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni*, costituiscono un'altra fonte di indirizzo per la prassi che si andrà a creare, agendo quale presupposto per una nuova valorizzazione di quelle stesse *best practices* con auspicabili effetti diffusivi.

In questo modo, la contrattazione nella Pubblica amministrazione e, con essa, le stesse amministrazioni, potranno rendersi protagoniste di un percorso di cambiamento del lavoro e della economia, anticipando quanto il privato ancora non riesce a fare, se non in casi episodici o mediante mere dichiarazioni di intenti, come ampiamente documentato dallo studio sistematico di oltre 200 contratti collettivi aziendali del settore privato ⁽¹⁵⁾.

E, d'altronde, le esigenze avvertite dalle *Linee guida* del settore pubblico e dalla negoziazione del CCNL Funzioni centrali si trovano riflesse anche nel *Protocollo sul lavoro agile nel settore privato* in via di definizione tra Governo e parti sociali, con ciò inaugurando un processo di reciproca osmosi, pur nel rispetto delle peculiarità e delle logiche che caratterizzano due mondi che non possono procedere in modo separato.

⁽¹⁴⁾ E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L. M. PELUSI, M. TIRABOSCHI, *Guida pratica al lavoro agile*, seconda edizione, ADAPT University Press, 2021, qui p. 245 e ss.

⁽¹⁵⁾ Si veda *La contrattazione collettiva in Italia (2020)*, VII Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2021, parte III, che contiene uno studio sistematico della contrattazione collettiva sullo *smart working/lavoro agile* in Italia nel corso degli ultimi dieci anni.