

Numero 4 / 2021

Rosita Zucaro

**La riorganizzazione del lavoro pubblico.
Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed
efficiente**

La riorganizzazione del lavoro pubblico.

Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*

Rosita Zucaro**

Nel comparto pubblico forme di smart working sono state promosse sin dalla legge n. 124 del 2015. Tuttavia, fino all'insorgenza della pandemia, la diffusione di tale modello organizzativo era alquanto scarsa. Lo shock pandemico ha però comportato un'accelerazione che tra ripensamenti e lezioni apprese ha determinato l'avvento di una nuova fase che almeno a livello normativo sembra andare già oltre l'emergenza. In particolare, si afferma una centralità alle parti sociali rappresentative dell'interesse collettivo nel pubblico, dal cui tasso di consapevolezza e coraggio innovativo potrà dipendere una parte importante del processo di riorganizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni in ottica più digitale ed efficiente.

In the public sector, forms of smart working have been promoted since law no. 124/2015. However, until the outbreak of the pandemic, the spread of this organizational model was extremely poor. Anyway, pandemic shock involved an acceleration that seems advent of a new phase which at least at the regulatory level seems to already go beyond the emergency, between rethink and lessons learned. In particular, a centrality seems established of social partners representing the collective interest in the public, on whose level of awareness and innovative courage may depend on a fundamental part of this reorganizing public administration's process towards a more digital and efficient perspective.

SOMMARIO

1. Brevi premesse di contesto - 2. Il quadro normativo promozionale. La sperimentazione della Quarta Riforma del Pubblico Impiego. - 3. Shock pandemico. Tra accelerazioni, ripensamenti e lezioni apprese – 3.1 Un nuovo documento programmatico. Il POLA esiti di una prima attuazione - 4. La modifica strutturale e il proseguimento dell'emergenza. Incertezze interpretative e centralità delle relazioni sindacali

1. Brevi premesse di contesto

La pubblica amministrazione, seppur ontologicamente accomunata dal perseguimento dell'interesse pubblico, è caratterizzata da una estrema diversificazione, la quale inevitabilmente incide sul piano organizzativo¹.

* Le opinioni espresse dall'autrice non impegnano l'Istituto di appartenenza.

** Ricercatrice INAPP, Coordinatrice Master MAWE Ca' Foscari

Pertanto, oltre alle caratteristiche peculiari del settore, in termini di tendenza alla gerarchizzazione e all'elevata procedimentalizzazione burocratica, l'elevata varietà che lo contraddistingue è aspetto da cui non può prescindere nella implementazione di istituti inerenti alla flessibilità nel rapporto di lavoro, quali il lavoro agile o smart working.

Infatti, la citata fattispecie si presenta quale fenomeno sistemico richiedente una lettura congiunta con alcuni necessari fattori abilitanti, quali l'organizzazione aziendale, la tecnologia, unitamente alle competenze digitali, che sono essenziali, per un'efficace implementazione del lavoro agile, al di là del costituire o meno requisito sostanziale per l'insorgenza della fattispecie ex art. 18 della legge n. 81 del 2017². Risultati empirici sembrano confermare pienamente il suddetto assunto. Un recente studio della Banca d'Italia, ad esempio, evidenzia come la scarsa diffusione dello *smart working* nella PA sia direttamente proporzionale all'inadeguatezza del livello di digitalizzazione dei servizi pubblici, anche in termini di composizione e competenze della forza lavoro coinvolta. Infatti, laddove i dipendenti pubblici presentano capacità digitali più elevate, l'adozione dello *smart working* è stata più consistente³.

¹ Cfr. L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico. L'«ossificazione» della pubblica amministrazione e l'occasione post-pandemica del POLA*, in *LPA*, 2021, n. 1, p. 3 ss., che evidenzia come «il sistema amministrativo, almeno in Italia, non è un organismo, ma, al più, un insieme di microorganismi (talora anche consistenti)».

² Per approfondimenti, e una ricostruzione del lavoro agile ordinario, si rinvia all'ormai ampia letteratura M. T. CARINCI, *Il lavoro agile*, in M. T. CARINCI, A. TURSÌ (a cura di), *Licenziamento, subordinazione e lavoro agile tra diritto giurisprudenziale e diritto emergenziale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 83 ss.; M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, Milano, 2020; C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIANONE (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, Bari, 2019; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Wolters Kluwer Cedam, Padova, 2018; L. FIORILLO, A. PERULLI, *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018; C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari, 2018; U. CARABELLI, S. FASSINA (a cura di), *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge n. 81/2017*, Ediesse, Roma, 2018; G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2017, n. 327; G. RICCI, *Il lavoro a distanza di terza generazione: la nuova disciplina del "lavoro agile" (l. 22 maggio 2017, n. 81)*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2018, p. 632 ss.; V. DE MICHELE, *Subordinazione, autonomia, lavoro agile e occasionale tra (post) Jobs act e diritto europeo*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018, n. 364; A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2017, n. n. 341; 6; M. LAI, *Evoluzione tecnologica e tutela del lavoro: a proposito di smart working e di crowd working*, in *Dir. rel. Ind.*, 2017, p. 985; G. FRANZA, *Lavoro agile: profili sistematici e disciplina del recesso*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2018, p. 773 ss; Gruppo giovani giuslavoristi Sapienza (GggS), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Collective Volumes*, 2017, n. 6; M. CORSO, *Sfide e prospettive della rivoluzione digitale: lo smart working*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, p. 978; M. Tiraboschi, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto al lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Collective Volumes*, 2017, n. 335;

³ W. Giuzio, L. Rizzica, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: Le amministrazioni pubbliche*, Banca d'Italia, Nota Covid-19, 22 gennaio 2021, p. 2.

Tuttavia, nell'ambito delle competenze digitali, l'Italia all'interno del quadro europeo si colloca ancora più in basso dell'indicatore generale sulla digitalizzazione⁴.

Tale contesto, unito a una ben nota scarsa propensione all'innovazione, non fa stupire quando si evidenzia che il "lavorare agilmente" nelle pubbliche amministrazioni costituisse un'eccezione più accentuata che nel privato, prima della pandemia⁵; e anche durante l'emergenza epidemiologica, a fronte di un potenziale utilizzo pari a circa il 53%, l'uso effettivo è stato solo del 30%, con divari territoriali considerevoli⁶.

2. Il quadro normativo promozionale. La sperimentazione "agile", ma poco "smart", avviata dalla Quarta Riforma del pubblico impiego

Osservando il lavoro agile nella pubblica amministrazione, le difficoltà strutturali comprimono anche le eventuali potenzialità normative, si manifestano con estrema evidenza. Il riferimento è alla legge n. 124/2015, nel cui art. 14, commi primo e secondo, espressamente rubricato "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche", si invitavano le pubbliche amministrazioni ad adottare misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per attuare non solo il telelavoro, ma anche per sperimentare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa orientate al *work-life balance*. Il riferimento sottinteso era chiaramente allo smart working, che nel frattempo stava cominciando ad emergere, sotto diverse denominazioni, in alcune grandi realtà aziendali in particolare per il tramite della contrattazione collettiva⁷ e di cui era stata presentata una prima proposta di legge nel 2014⁸.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società* (DESI) 2020. Italia, Bruxelles, nella dimensione "Capitale umano" dell'indice DESI, ossia quella che riguarda le competenze digitali, l'Italia si colloca all'ultimo posto nell'Unione Europea.

⁵ Dai dati della dell'Osservatorio del Politecnico di Milano, in *osservatori.net*, emerge un aumento maggiore rispetto ai precedenti anni, con un dato attestatosi al 16%.

⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, pp. 2-3.

⁷ Tra i primissimi accordi che hanno preceduto il quadro normativo di oltre cinque anni, si vedano ad esempio gli integrativi aziendali di Sanpellegrino del 13 marzo 2012 e Solvay del 29 novembre 2012 sui quali si consenta rinvio a R. ZUCARO, *La conciliazione vita-lavoro nei contesti aziendali*, in E. MASSAGLI, *Il welfare aziendale, territoriale per la micro, piccola e media impresa*, Adapt Labour studies, ebook series, 2014, n. 31, 37 ss.; in riferimento ad accordi più recenti, ma sempre sottoscritti precedentemente all'intervento del legislatore, si vedano ad esempio i contratti di secondo livello di Intesa San Paolo del 10 dicembre 2014, Barilla del 2 marzo 2015 e Zurich del 23 marzo 2015 su cui si consenta di rinviare a R. ZUCARO, *Lo smart working: strumento per la conciliazione vita-lavoro e la produttività*, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *Smart working. Nuove skill e competenze*, Pensa Multimedia, Lecce, 2016, p. 158 ss.

⁸ Il riferimento è alla proposta di legge n. 2014 del 29 gennaio del 2014 consultabile nei siti istituzionali parlamentari.

L'art. 14 della l. n. 124/2015 introduceva una sperimentazione avente però carattere di cogenza per le amministrazioni - espresso nell'obiettivo relativo all'adibizione di almeno il 10% dell'organico in telelavoro o altra modalità di flessibilità spazio-temporale – che seppur privo di una effettiva sanzione diveniva oggetto di valutazione della performance non solo organizzativa, ma anche individuale. Tale percorso sperimentale doveva però avvenire senza incorrere in nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, un aspetto che ha indubbiamente costituito uno dei limiti, se letto anche alla luce di quanto premesso in termini di arretratezza dei processi di digitalizzazione⁹.

L'unica finalità che il legislatore indicava di perseguire in via diretta con l'introduzione del lavoro agile nella PA era il promuovere un'organizzazione del lavoro orientata alla conciliazione vita-lavoro¹⁰, in quanto il buon andamento della stessa, intesa in termini di sua azione più efficace ed efficiente, in punta di norma era da considerarsi, a mio avviso, quale effetto dell'ottimale conseguimento dell'unico obiettivo chiaramente esplicitato¹¹.

Il precetto normativo ha iniziato ad avere una effettiva attuazione¹², a seguito dell'adozione della Direttiva n. 3/2017 del Presidente del Consiglio dei ministri, contenente «indirizzi per l'attuazione delle disposizioni legali attraverso una fase di sperimentazione»¹³. Nella lettura congiunta di tale testo con quello normativo emerge un inquadramento della fattispecie del lavoro agile quale modalità organizzativa volta al cambiamento di paradigma nella pubblica amministrazione, consistente nell'abbandono del tradizionale improntato su presenza fisica e timbratura del

⁹ Particolarmente critico B. Caruso, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working*, in RIDL, 2020, n. 2, p. 215 ss.

¹⁰ Sul punto si consenta un rinvio per un maggior dettaglio a quanto già scritto in R. ZUCARO, *Pubblica amministrazione e smart working dalla disciplina ordinaria alla deroga emergenziale*, in LPA, 2020, n. 2, 81 ss.; cfr. C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari, p. 163.

¹¹ Diversamente dal settore privato in cui l'art. 18 della legge n. 81/2017 lega espressamente nel testo normativo la promozione del lavoro agile a un duplice scopo: incrementare la competitività e agevolare la conciliazione vita-lavoro.

¹² Le esperienze prima della Direttiva n. 3/2017 sono in particolare legate a progetti pilota del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nello specifico il riferimento è al progetto E.L.E.N.A. (*Experimenting flexible labour tools for enterprises by engaging men and women*) co-finanziato con i fondi del programma europeo REC, che ha riguardato però nello specifico il Gruppo Acea società partecipata dal Comune di Roma. Per un'analisi dello stesso si rinvia a M. BROLLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in LPA, 2017, 1, 125

¹³ Per una ricostruzione puntuale dei contenuti della Direttiva n. 3/2017 si veda A. SARTORI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G.ZILIO GRANDI, M.BIASI (a cura di), cit., p. 492 ss.; V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo Smart work nelle pubbliche amministrazioni*, in R. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), cit., p. 257 ss.

cartellino verso il passaggio a un modello centrato sulla persona, in ottica di maggiore responsabilità, fiducia e collaborazione della stessa¹⁴.

Questa matrice evolutiva emerge inoltre attraverso l'espressa previsione che l'atto interno debba contenere il controllo di gestione e il sistema di valutazione della performance organizzativa e individuale, con riguardo anche al bilancio di genere, attraverso un coinvolgimento oltre che degli Organismi Indipendenti di valutazione (OIV), anche dei Comitati Unici di Garanzia (CUG).

Da un esame delle sperimentazioni pubbliche realizzate, in particolare, sino al periodo anteriore all'entrata in vigore della normativa emergenziale, l'atto introduttivo, attuato dalle pubbliche amministrazioni, che anticipa e costituisce "la cornice di riferimento" dell'accordo individuale, ha non a caso la forma giuridica generalmente di un regolamento, mentre nonostante le Pubbliche amministrazioni siano tenute a rendere l'informativa al sindacato, oltre che alla trasmissione dell'atto al Comitato Unico di Garanzia ex art. 57 D.Lgs. n. 165/2001 una presenza - soprattutto se intesa in termini articolati e realmente partecipati - della contrattazione collettiva non sembra essere la costante¹⁵.

Dall'analisi sistemica delle già menzionate fonti normative, unitamente ai documenti di indirizzo amministrativo, emerge che lo *smart working* si poneva, almeno nella volontà legislativa, come elemento di un processo da sperimentare, nel quale il perseguimento dell'equilibrio tra vita lavorativa e personale costituiva possibile leva di *change management*¹⁶ e digitalizzazione, e cui futuri sviluppi di carattere più generale si sarebbero dovuti valutare a seguito dell'esperienza sperimentale.

3. Shock pandemico. Tra accelerazioni, ripensamenti e lezioni apprese.

¹⁴ Si legge, infatti, nella Direttiva del Presidente del Consiglio n. 3/2017, p. 13 che «una delle principali sfide dell'introduzione dello *smart working* nelle Pubbliche Amministrazioni è il cambiamento della cultura organizzativa [...] le nuove tecnologie di produzione di tipo digitale consentono di superare il concetto di "timbratura" del cartellino e della "presenza fisica" in un ufficio e quindi di una prestazione lavorativa svolta in una sede e in un orario di lavoro definiti»; cfr. M. L. VALLAURI, *Una sfida alla PA dal lavoro agile*, in RGL, 2019, n. 4, p. 172, che definisce il paradigma classico del lavoro nella Pubblica Amministrazione quale «cartellino centrico».

¹⁵ I dati sono tratti dall'analisi della documentazione delle 62 PA coinvolte dal progetto "Il Lavoro agile per il futuro della PA" della Presidenza del Consiglio dei ministri, a valere sul PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e da quanto riportato sui report del Forum PA.

¹⁶ Su tali profili organizzativi si veda D. DE MASI, *La filosofia del lavoro da remoto*, in M. MARTONE (a cura di), *cit.*, p. 19 ss.; G. CAPALDO, *Il Business Process Management*, Franco Angeli, Milano 2021; L. BATTISTONI, *La pubblica amministrazione: un sistema organizzativo in movimento*, in *amministrazioneagile.it*, 2020; F. BUTERA, *Organizzazione e società*, Marsilio, Venezia, 2020.

Nella pubblica amministrazione il virus è stato davvero travolgente perché come si è accennato si è passati da un alquanto ridotta diffusione a più del 70% dei dipendenti in *smart working*¹⁷, essendo divenuta la finalità sanitaria *ratio* principale, perseguita attraverso una normativa emergenziale che per tale settore, diversamente dal privato, si è ben presto concretizzata anche in interventi di carattere strutturale, al di là del proseguimento della pandemia.

Infatti, ben presto si è proceduto formalizzando la conclusione della sperimentazione di cui alla Riforma Madia, con la soppressione del riferimento alla stessa all'interno dell'art. 14 l. n. 124/2015, ad opera dell'art. 18, comma 5, del d. l. del 2 marzo n. 9 del 2020, convertito con modificazioni in l. n. 27/2020¹⁸. In ordine alla citata modifica normativa la Circolare del 4 marzo n. 1 e la Direttiva della Funzione Pubblica del 12 marzo 2020 n. 2 esplicitavano sin da subito che le pubbliche amministrazioni fossero tenute ad «assicurare il ricorso al lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa»; previsione ben presto normata all'art. 87, comma 1, lett. b), del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, in l. n. 27/2020. Tale intervento normativo ha comportato quale conseguenza che la misura operasse a regime con un vincolo molto più stringente che nel privato, assumendo una valenza di obbligatorietà¹⁹ e sollevando anche possibili dubbi di illegittimità costituzionale²⁰, a mio avviso arginati e limitati dalla finalità emergenziale di tutela del bene primario salute.

¹⁷ A seguito di un primo e parziale monitoraggio operato dalla Funzione Pubblica durante la crisi pandemica, Si veda l'area dedicata sul sito della Funzione Pubblica funzionepubblica.it; secondo i dati della Rilevazione delle Forze di Lavoro (RFL) relativi al secondo trimestre del 2020, i mesi in cui le misure adottate per contenere la pandemia sono state più severe, la percentuale di lavoratori pubblici che ha svolto le proprie mansioni da casa almeno una volta nella settimana di riferimento è stata pari al 33%.

¹⁸ Per una ricostruzione del lavoro agile emergenziale nella pubblica amministrazione: L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?* in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2020, n. 421; M. RUSSO, *Emergenza lavoro agile nella P.A.*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, n. 3, pp. 1-7. C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *Lav. nelle p.a.*, 2020, p. 21 ss.; M. ESPOSITO, *Smart work e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in M. Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto*, cit., p. 147 ss.; M. TUFO, *Il lavoro agile emergenziale: un mosaico difficile da ricomporre tra poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 1, p. 41 ss.

¹⁹ Cfr. L. Zoppoli, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?* in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 421/2020, p. 4 che rileva che nel pubblico impiego il lavoro agile è «tendenzialmente obbligatorio»; N. DE MARINIS, *Obbligazione di lavoro ed emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza epidemiologica*, Supplemento ai nn. 3-4 LPO, 2020, p. 25 ss. che rileva trattarsi di formula «decisamente più restrittiva di quella posta con riferimento al lavoro privato».

²⁰ C. PISANI, *Il lavoro agile nella P.A.: possibili profili di illegittimità costituzionale*, in *GLAV*, 2020, n. 33-34, p. 20 ss.

Il legislatore ha compiuto poi un passo ulteriore riscrivendo l'art. 263 nel passaggio dal dl. n. 34 del 2020 (il cosiddetto Decreto "Rilancio") alla relativa legge di conversione, la n. 77/2020, nella quale è intervenuto nuovamente sul testo dell'art. 14 della l. n. 124 del 2015, ma questa volta non limitandosi a una mera modifica, ma procedendo a un'opera di vera e propria riscrittura.

3.1 Un nuovo documento programmatico. Il POLA esiti di una prima attuazione.

Si prosegue così a segnare ancora più nettamente un percorso parallelo e distinto del lavoro agile nel pubblico rispetto al privato, prevedendo l'adozione di un documento programmatico, il cosiddetto POLA, acronimo di Piano operativo del lavoro agile. Tale atto è stato configurato non come autonomo ma quale sezione del Piano della performance e deve essere presentato ogni anno entro il 31 gennaio, previo confronto non vincolante con le parti sindacali.

La funzione affidata al POLA consiste nell'elaborare il percorso attuativo del lavoro agile prevedendo, per le attività che possano essere svolte in tale modalità, inizialmente che almeno il 60% dei dipendenti potesse avvalersene, garantendo che i medesimi non subissero penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e progressioni di carriera; mentre in caso di mancata adozione i lavoratori e le lavoratrici agili dovevano essere almeno il 30% dei dipendenti richiedenti²¹. La citata previsione è durata neanche un anno, atteso che l'art. 14 della l. n. 124/2015 è stato nuovamente modificato al primo comma dall'art. 1, comma 2, lettera a), b) e c) del dl. n. 56 del 30 aprile 2021, il quale ha ridotto dal 60% al 15% delle attività cosiddette "smartabili" la quota minima dei dipendenti che potrà avvalersi dello smart working. Diversamente in in caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica ad almeno al 15% dei dipendenti, ma solo qualora lo abbiano espressamente richiesto.

Si ritiene che tale volontarietà non comprima la facoltà dell'amministrazione di esprimere un proprio eventuale diniego qualora non ritenga la mansione "smartabile".

²¹ Per una prima trattazione del POLA in ottica giuridica, e in particolare in merito alla sua connessione con le relazioni sindacali del pubblico impiego, anche in termini di scarso apprezzamento, presumibilmente riconducibile al blando coinvolgimento delle medesime nel processo elaborativo si rinvia a L. ZOPPOLI, *cit.*, 2021, 5 ss.; S. CAIROLI, *Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica*, in *LDE*, 2021, n. 1, pp. 5-6.

un diniego peraltro caratterizzato da una certa discrezionalità, attesa l'assenza di indicazione precettiva circa la motivazione dello stesso, quale indicante non semplicemente una mera impossibilità, ma comprovante un'effettiva analisi per fasi, obiettivi e cicli, che abbia condotto a un esito di infattibilità piena.

La previsione dell'avverbio "almeno" senza alcuna connotazione aggiuntiva conseguente alla richiesta in termini di circoscrizione del campo di applicazione ad attività individuate quali "smartabili", e l'assenza di puntualizzazioni in materia nella disciplina sul lavoro agile ad avviso di chi scrive può, quindi, aprire un varco a possibili incertezze normative.

Di certo non è difficile pensare che tale approccio del legislatore possa avere un effetto destabilizzante o di facile alibi per un inamovibile *status quo*. Infatti, l'aver incardinato già da luglio 2020 un percorso a regime oltre l'emergenza - al di là delle proroghe della stessa - ha il presumibile effetto di determinare uno stato di incertezza che certamente non agevola il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione²², di cui si vorrebbe garantire efficace realizzazione nell'auspicio del "muted" legislatore²³.

Un'ottimale redazione del POLA può essere pertanto funzionale al tale obiettivo e in tale ottica sono state adottate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione specifiche "Linee Guida sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile e indicatori di Performance"²⁴. Indicativo è che nelle medesime non solo sono stati forniti precisi indirizzi, ma anche *format* differenziati in base al numero dei dipendenti del singolo ente, da cui si evince il plausibile scopo non solo di agevolare l'operato delle PA sul punto, ma anche di renderne i risultati più facilmente comparabili in fase di monitoraggio²⁵. Un processo quindi solo governato dal centro, in quanto caratterizzato da ampi margini di discrezionalità all'interno delle varie amministrazioni.

²² Per una ricostruzione in chiave giuslavorista di tale principio costituzionale e della sua lettura in termini di efficacia, efficienza ed economicità da misurarsi su risultati oggettivi, tangibili e non autoreferenziali si veda L. Zoppoli, Buon andamento della pubblica amministrazione e diritti dei lavoratori, in P. CURZIO (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*, Cacucci, Bari, 2019, p. 86 ss.

²³ Si guardi anche alla centralità della riforma della PA nel PNRR.

²⁴ Adottate con Decreto Ministeriale del 9 dicembre 2020

²⁵ Consultabili in funzionepubblica.it

Tale atto concepito, quindi, non come a sé stante, ma come parte integrante del piano della performance, non può ritenersi neanche scisso dalla necessità di un totale allineamento sistemico tra il citato piano e il regolamento e/o l'accordo integrativo e gli accordi individuali di lavoro agile con i relativi allegati, che non a caso divengono parte stessa di alcuni P.O.L.A. al momento presentati, come ad esempio quello della Regione Lazio²⁶.

Ad avviso di chi scrive costituisce pertanto elemento imprescindibile del lavorare *smart* l'interazione tra l'analisi giuridica e gli aspetti organizzativi, evidenza che nell'architettura del POLA si manifesta chiaramente.

Sulla scorta dell'esperienza pandemica il legislatore sembra indicare quindi chiaramente l'avvio di una rivoluzione organizzativa del comparto pubblico, cui il lavoro agile non costituisce più solo un'opportunità da sperimentare e vagliare, ma il centro nevralgico di tutto il processo, che si connette non a caso con il piano della performance e su un orientamento al risultato per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, con tutte le ripercussioni e difficoltà del caso, su cui nell'economia di questo contributo non è possibile ora soffermarsi.

Il messaggio per le PA sembra essere che non solo «indietro non si torna», ma che occorra proseguire con una nuova *forma mentis* a partire innanzitutto dalla dirigenza, ma non solo. Infatti, da una prima analisi sui POLA emerge che negli stessi il ruolo dei dirigenti, ma anche delle posizioni organizzative, ai fini dello sviluppo del lavoro agile sia fattore non solo da migliorare ma addirittura inadeguato nella quasi metà del campione considerato²⁷.

Tra gli altri contenuti da migliorare in modo strutturale, figurano: l'assenza generalizzata delle fonti degli indicatori, che ovviamente incide sulla verificabilità della programmazione, alimentandone un poco utile carattere autoreferenziale²⁸; la scarsa qualità delle scelte logistiche anche in termini di costi risparmiati, che appare il punto maggiormente dolente e degli impatti dello smart working da un punto di vista

²⁶ Consultabile in regione.lazio.it

²⁷ Dipartimento della FUNZIONE PUBBLICA, CERVAP, *Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023*, 2021, consultabile in funzionepubblica.gov.it che ha analizzato un campione composto da 34 amministrazioni su 81 in totale del comparto "Funzioni centrali".

²⁸ Sul problema della tendenza all'autoreferenzialità della PA nella strutturazione di piani di sviluppo, si vedano le considerazioni su quanto emerso dal Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021, di L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DRI*, 2020, n. 2, pp. 320-321.

ambientale, economico e sociale; il basso monitoraggio nel 2020 della qualità del lavoro agile dell'emergenza e del benessere organizzativo; l'inadeguatezza qualitativa delle performance organizzative; la scarsa presenza di un help desk informativo dedicato al tema.

Gli elementi che sembrano presentare una maggiore solidità in termini di mappatura dello stato dell'arte, sono invece: la fotografia delle condizioni di "salute" dell'ente in termini organizzativi, tecnologici, formativi e logistici; il monitoraggio dell'implementazione quantitativa del lavoro agile emergenziale; la programmazione futura del regolamento o di altri atti organizzativi relativi al lavoro agile; l'identificazione dei soggetti del lavoro agile; la programmazione della realizzazione e dell'affidamento della mappatura dei processi svolgibili in modalità agile.

4. La modifica strutturale e il proseguimento dell'emergenza. Incertezze interpretative e centralità delle relazioni sindacali

Il percorso "agile" nel pubblico appare quindi procedere su un doppio binario, in quanto il Governo e le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno sottoscritto in data 10 marzo 2021 il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale", in cui, nella consapevolezza della centralità del lavoro agile nel pubblico, anche oltre la fase emergenziale, si impegnano nella «definizione, nei futuri contratti collettivi nazionali, di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle Pubbliche Amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata».

Si legge però nel comunicato stampa ufficiale presente sul sito della Funzione Pubblica che «le amministrazioni pubbliche potranno continuare a ricorrere alle modalità semplificate relative al lavoro agile ma sono liberate da ogni rigidità»²⁹.

Una rigidità che a dire il vero non sussisteva neanche nella versione normativa precedente, atteso che peraltro le amministrazioni avrebbero dovuto già raggiungere il 10% dell'organico in smart working a partire dal 2018, e che il 30% non è valore assoluto, ma circoscritto solo alle attività che potevano essere svolte da remoto. Si

²⁹ Consultabile in funzionepubblica.it

ritiene invece che in un certo senso ci fosse quasi una linea di continuità con un percorso normativo iniziato in realtà da 7 anni, come si è ricordato in apertura del presente contributo.

Pertanto, ad avviso di chi scrive, la questione non verterebbe tanto su presunte e più o meno “rigide rigidità”, mi si perdonerà la voluta ridondanza, ma di un indirizzo diverso intrapreso dal legislatore a distanza di pochissimo tempo. L’abbassamento della percentuale - che ritengo sia fuorviante chiamare vera e propria quota, definizione richiamante alla memoria indicazioni di carattere numerico a ben più elevato carattere precettivo - manifesta un pesante arretramento sul piano di indirizzo normativo che inevitabilmente comprime la spinta a un cambiamento, che fino ad oggi si è manifestato nell’ordinario come estremamente lento.

Dall’altro verso pur in assenza di un rinvio legislativo espresso alla contrattazione collettiva all’interno della disciplina del lavoro agile, il combinato disposto tra il nuovo art. 14 della l. n. 124/2015 e il suddetto accordo interconfederale attribuisce alle relazioni sindacali del comparto pubblico un ruolo essenziale di definizione eteronoma del testo normativo sul lavoro agile³⁰. A parere di chi scrive, pertanto in questo doppio binario il sistema sindacale è un player non solo già in campo ma con un riconosciuto e riscoperto ruolo centrale. Deciderà di avanzare rispetto all’indirizzo di arretramento espresso dal dettato normativo o accodarsi ad esso? Di certo ha la possibilità di una sua nuova e in parte sconosciuta affermazione. Saprà sfruttarla? Di certo però sembra manifestarsi nel pubblico il passaggio da un lavoro agile incentrato sull’accordo individuale a uno caratterizzato da un’imprescindibile rilevanza collettiva degli interessi in gioco, potendo così forse segnare il superamento del non peregrino timore di una individualizzazione esasperata.

Una prima partita di innovazione potrebbe ad esempio essere giocata sul piano del “tesoretto” ricavato dai risparmi che le amministrazioni sono riuscite a raccogliere attraverso l’attuazione massiva del lavoro agile (si pensi al discusso tema dei buoni pasto), che in virtù della previsione di cui all’art. 1, comma 870, della legge n. 178 del 2020, la legge di Bilancio 2021, possono essere utilizzati per finanziare i trattamenti economici accessori connessi alla performance e alle condizioni di lavoro, nonché

³⁰ Peralto, in linea con il ruolo attribuito alle relazioni sindacali all’interno dello stesso Testo Unico per il pubblico impiego, all’art. 40, si veda sul punto S. CAIROLI, *cit.*, 2021, pp. 6-7; M. ESPOSITO, *Smart work e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in M. MARTONE (a cura di), *cit.*, p. 147 ss.

istituti di welfare integrativo, attraverso specifica previsione contenuta nella contrattazione di secondo livello³¹; che sia una delle strade da percorrere per rendere l'amministrazione realmente più attrattiva, avviando un più efficace e necessario nuovo reclutamento?

Ad avviso di chi scrive costituiscono elementi su cui le parti sindacali, ma non solo anche gli altri attori aventi ruoli connessi e partecipativi, quali i CUG, o i comitati paritetici per l'innovazione, dovranno confrontarsi e riflettere per aprire importanti scenari.

³¹ Si prevede che tale destinazione possa avvenire anche in deroga ai vincoli i cui all'art. 23 comma 2 del d.lgs. 75/2017, i quali impongono una soglia massima, ossia non possono essere superate le risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio nel corso dell'esercizio 2016. Si prevede però un adempimento necessario prima di poter procedere a tale negoziazione, ossia occorre una apposita certificazione rilasciata dagli organi di controllo attestante i risparmi effettivamente conseguiti, a fronte delle spese attese e che non sono state erogate a causa dell'emergenza Covid-19.