

# **VERSO LO SMART WORKING?** UN'ANALISI MULTIDISCIPLINARE DI UNA SPERIMENTAZIONE NATURALE

a cura di  
*Rosita Zucaro*

**30**

**INAPPREPORT**

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) del Fondo sociale europeo delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

[www.inapp.org](http://www.inapp.org)

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**VERSO LO SMART WORKING?**  
UN'ANALISI MULTIDISCIPLINARE  
DI UNA SPERIMENTAZIONE  
NATURALE

a cura di  
*Rosita Zucaro*

Il rapporto di ricerca presenta un'analisi interdisciplinare sulla diffusione massiva di forme di lavoro da remoto e ibride avutesi in ragione della pandemia e costituisce un ulteriore sviluppo di uno studio previsto dal PON SPAO, realizzato nel dicembre 2021. Il report contiene un'evoluzione di tali risultati in collegamento all'attività di ricerca di cui al PTA – approvato con determina del CDA Inapp del 3 marzo 2022 – relativamente al Progetto Smart working. Percorsi di ricerca per la regolazione, la misurazione e l'analisi, ed è stata svolta dal personale coinvolto afferente alla Struttura Mercato del lavoro, nonché, in ottica di collaborazione interna, anche con il personale delle Strutture Economia civile e processi migratori e Sistemi formativi.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Responsabile Struttura Mercato del lavoro: *Valentina Cardinali*

Responsabile Operazione PON SPAO: *Manuel Marocco*

Testo a cura di *Rosita Zucaro*

Autori e autrici: *Francesca Bergamante* (par. 2.1); *Tiziana Canal* (par. 2.3); *Emiliano Mandrone* (par. 2.2); *Silvia Donà e Manuel Marocco* (cap. 4); *Silvia Donà* (cap. 10); *Giovanna Filosa* (parr. 6.1, 7.4); *Debora Gentilini* (parr. 6.2, 6.3, 6.4); *Giovanna Filosa e Sante Marchetti* (par. 7.5); *Sante Marchetti* (parr. 7.1, 7.2, 7.3); *Nicola Lettieri* (cap. 8); *Achille Pierre Paliotta* (cap. 9); *Massimo Resce* (cap. 3); *Rosita Zucaro* (Introduzione, capp. 1, 5, parr. 2.4, 2.5, Conclusioni).

Coordinamento editoriale: *Valeria Cioccolo e Paola Piras*

Editing grafico e impaginazione: *Mara Marincioni*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Testo chiuso a giugno 2022

Pubblicato a settembre 2022

Alcuni diritti riservati [2022] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0300-3

# 1 Lavorare in modalità agile dall'opportunità alla necessità

## 1.1 Profili definitori

Nella complessità del lavoro qui contenuto si ritiene necessario avviare la trattazione con un breve cenno introduttivo a carattere definitorio, che parta dalla nozione giuridica, al fine di orientare il lettore nel testo, ma soprattutto di provare ad apportare chiarezza su un tema che, complice anche lo shock pandemico, ha subito distorsioni nella propria configurazione.

Al di là dell'anglicismo, si è iniziato a parlare di smart working<sup>1</sup> in Italia all'inizio della seconda decade degli anni Duemila sulla scorta di sperimentazioni ad opera

---

<sup>1</sup> In letteratura, se si passa a un esame oltre i confini nazionali, si rileva che per indicare forme di lavoro che avvengono totalmente o in parte da remoto, si usano vari termini che non sempre trovano in Italia la medesima corrispondenza. Ad esempio, secondo l'ILO per 'remote work' e 'telework' si intende: *"to an arrangement where workers perform their tasks and duties from an alternative location of their tasks and duties from an alternative location of their own choosing. 'Alternative' in this case should be understood as an alternative to a default expectation that work is performed in a specific place, depending on the type of work [...]. This is typically, but not necessarily, in a worker's own home – which creates an overlap between the concepts of work at home and home based work – but could also be in a number of different types of locations, such as a co-working space, caffè or library"* (ILO 2020, 3 ss). Quindi una prima criticità è che i vari Paesi utilizzano definizioni diverse e talvolta sovrapposte, e a volte non sovrapponibili, ma comunque i termini sono usati in modo intercambiabile come evidenziano da tempo Eurofound e ILO (2017) e ancora più di recente sempre Eurofound (2020a). Ciò è dovuto non solo a differenti definizioni giuridiche, ma riflette anche diverse pratiche organizzative e modelli culturali, come evidenziato da ILO (2020). Inoltre differenze si rinvengono anche nello stesso Paese; ad esempio in Italia si tende ad usare quali sinonimi da un punto di vista giuridico smart working e lavoro agile ma non rispetto a telelavoro perché vi sono differenze tra i due istituti, si consenta un rinvio per approfondimenti sul tema a Zilio Grandi e Zucaro (2020, 536 ss.); cfr. Fadda (2021, 3) secondo cui *"smart work is something different; it consists of a restructuring of work organizations induced by the re-engineering of*

di alcune grandi aziende italiane, realizzate per il tramite della contrattazione collettiva (Zucaro 2016), cui è seguita, dopo una lunga gestazione, la cornice normativa di cui al capo II della legge 22 maggio 2017, n. 81.

Diversamente dalla maggior parte delle scelte aziendali, nonché dal primo disegno di legge in materia, presentato nel 2014<sup>2</sup>, nella citata legge introduttiva viene però utilizzato il termine lavoro agile, in luogo di smart working, per indicare la prestazione di lavoro subordinato che avviene “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>3</sup>.

Il legislatore del 2017 sceglie quindi l’espressione ‘lavoro agile’, nonostante non sia la traduzione letterale del più diffuso smart working, seguendo presumibilmente anche le indicazioni linguistiche espresse in merito dall’Accademia della Crusca<sup>4</sup>.

Le due espressioni quindi, nonostante la mancata corretta aderenza letterale, sono generalmente impiegate quali sinonimi, anche se c’è chi riserva la versione anglofona alla qualificazione delle esperienze di contrattazione collettiva maturate in precedenza all’entrata in vigore della legge (Zilio Grandi e Zucaro 2020 anche per i riferimenti bibliografici ivi riportati).

Al di là di aspetti più marcatamente linguistici, la disciplina dell’istituto ha comportato, sin dal suo esordio, profili definitori che meritano attenzione, in particolare in rapporto al telelavoro, soprattutto per quanto attiene all’applicabilità, o meno, del più complesso apparato di salute e sicurezza di cui si vedrà più specificatamente nel prosieguo.

In merito alla sovrapposibilità dei due istituti la dottrina prevalente, con cui si concorda, propende per la netta distinzione tra le fattispecie in ragione di alcuni tratti distintivi tra cui l’elemento tecnologico, che per quanto fondamentale in entrambi i casi, rappresenta un requisito sostanziale solo nel telelavoro nonché il carattere di prestazione ‘regolarmente’ svolta al di fuori della sede aziendale, come avviene nel telelavoro, in luogo di una modalità alternata “in parte all’interno di locali aziendali e in parte all’esterno” e senza

---

*production processes through the intensive use of new technologies. This reorganization, which we could call ‘smart work organization’ provides for a combination of phases of work carried out in presence with work phases carried out remotely’.*

<sup>2</sup> Il riferimento è al DDL 29 gennaio 2014 n. 2014, prima firmataria l’Onorevole Mosca.

<sup>3</sup> Art. 18, comma 1, legge n. 81/2017, introduttivo della disciplina.

<sup>4</sup> Cfr. comunicato stampa del 1° febbraio 2016, n. 3, consultabile su <https://bit.ly/3qmISYZ>.

una postazione fissa, che contraddistingue invece lo smart working (tra i vari Santoro Passarelli 2017; Allamprese e Pascucci 2017; Bolego 2018; Pinto 2016; Tiraboschi 2017; Peruzzi 2017).

## 1.2 La cornice normativa: il lavoro agile nella legge n. 81/2017

Come accennato, la disciplina ordinaria del lavoro agile è contenuta nei sei articoli che compongono il capo II della legge n. 81/2017. Alla luce di tale disciplina, fonte necessaria di regolazione è l'accordo individuale (art. 18, comma 1), il quale deve avere forma scritta ai fini della regolarità amministrativa, essendo oggetto di comunicazione obbligatoria al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali<sup>5</sup>. Un 'patto' tra le parti, quindi, che costituisce un atto di volontà e fiducia, cui si frappono, dopo poco, un elemento preferenziale ossia un obbligo in capo al datore di lavoro di sottoscrivere tali accordi, dando priorità alle richieste di lavoro agile presentate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, nonché a quelle delle lavoratrici e dei lavoratori con figli in condizioni di disabilità<sup>6</sup>, in caso di applicazioni circoscritte dell'istituto e non estese a tutta la popolazione aziendale.

L'accordo può recare un termine e riguardare in linea di principio ogni contratto di lavoro subordinato, quindi a tempo determinato o indeterminato, salvo incompatibilità inerenti al tipo di mansione svolta, su cui però non vi è alcuna espressa previsione preclusiva.

Il legislatore rinvia all'accordo la disciplina dell'esecuzione della prestazione esterna ai locali aziendali (art. 18, comma 1) e, specificamente: le "forme di esercizio del potere direttivo" (art. 19, comma 1), l'"esercizio del potere di controllo" nei limiti di cui all'art. 4 dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 21, comma 1), le condotte, connesse all'esecuzione della prestazione nelle giornate 'agili', che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari (art. 21, comma 2), gli "strumenti utilizzati dal lavoratore", i "tempi di riposo" e le "misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro" (art. 19, comma 1), nonché, eventualmente "fasi, cicli e obiettivi" della prestazione (art. 18, comma 1) e il "diritto all'apprendimento permanente" e "alla periodica

---

<sup>5</sup> Art. 19, comma 1, e art. 23, comma 1, legge n. 81/2017.

<sup>6</sup> La modifica si è sostanziata nell'introduzione di un nuovo comma, il 3 *bis* all'art. 18 della legge n. 81/2017, ad opera della legge di Bilancio per il 2019.

certificazione delle competenze” (art. 20, comma 2). Al lavoratore e al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza dovrà, poi, essere consegnata con cadenza almeno annuale l’informativa relativa alla salute e sicurezza (art. 22).

Nel ‘patto agile’ può essere prevista la fornitura da parte datoriale degli strumenti di lavoro con previsione dell’obbligo di custodia in capo al lavoratore, fermo restando che la modalità ‘agile’ non è di per sé incompatibile con l’utilizzo di mezzi di proprietà del dipendente.

Infine, gravi inadempimenti inerenti allo smart working potrebbero integrare un ‘giustificato motivo’ di recesso dal patto accessorio, che qualora sia a tempo indeterminato dovrà avvenire con un preavviso non inferiore a 30 giorni (90 nel caso di lavoratrici o lavoratori disabili).

All’interno della disciplina sul lavoro agile vi sono alcuni nodi che richiedono una particolare riflessione per quanto attiene alle peculiarità di tale modalità che presenta analogie evidenti rispetto ai capisaldi del lavoro autonomo. Infatti, il lavoratore agile è subordinato in punto di norma, ma lo svolgimento della sua prestazione è caratterizzato da elementi innovativi che si sostanziano in particolare per l’assenza di vincoli precisi di tempo e di luogo. Ad esempio, per quanto attiene al potere di controllo potranno essere individuate nuove modalità basate su un lavoro per obiettivi in luogo dell’orario, come una reportistica settimanale, mensile o plurimensile delle attività svolte, strumenti che è opportuno vengano adeguatamente progettati e condivisi (e l’accordo potrebbe anche contenere l’informativa richiesta dall’art. 4, comma 3 dello Statuto dei lavoratori, ai fini del diritto alla privacy degli smart worker).

In riferimento poi al potere disciplinare, come si è accennato, è l’accordo individuale a dover indicare “le condotte, connesse all’esecuzione della prestazione lavorativa all’esterno dei locali aziendali, che danno luogo all’applicazione di sanzioni disciplinari”, aspetto che determina alcuni nodi in relazione alla fonte scelta (per approfondimenti si rinvia a Mainardi 2018).

L’indicazione normativa di procedere alla negoziazione individuale dell’esercizio dei poteri datoriali ha l’evidente funzione di modulare la disciplina di un rapporto, che avviene all’esterno del contesto abituale di lavoro, e nel quale diviene fondamentale connettere tale precetto a quelli che possono essere definiti valori chiave per la corretta implementazione dello smart working, come la collaborazione, la responsabilizzazione, la fiducia<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Si rinvia al capitolo 7 per approfondimenti di tali aspetti in un’ottica organizzativa.



### 1.3 Il quadro regolatorio ‘agile’ semplificato

L'emergenza pandemica, esplosa in Italia dalla fine di febbraio 2020, ha comportato che lo smart working da modalità esigualmente presente nel mercato del lavoro sia diventato strumento necessario per far fronte alla pandemia.

Occorre sin da subito evidenziare, però, che la modalità diffusasi a seguito dello shock epidemico in combinato disposto con le misure di lockdown, è stata una fattispecie peculiare, una sorta di *home working*, dovendo avvenire necessariamente da remoto nel proprio o altro domicilio in via continuativa, rendendo evidente il carattere fortemente confinante con il telelavoro.

Il quadro ‘normativo’ emergenziale succedutasi in vari decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati a partire dal 23 febbraio 2020, e in parte confluiti nel decreto-legge n. 18 del 2020, il cosiddetto Cura Italia e nel decreto n. 34/2020, il cosiddetto decreto Rilancio, hanno introdotto un regime semplificato di attuazione connesso alla vigenza dello stato d'emergenza.

Innanzitutto, è stato previsto, che lo smart working ‘emergenziale’ potesse essere applicato a ogni rapporto lavorativo subordinato anche in assenza degli appositi accordi individuali, fermo restando però il rispetto dei principi di cui alla legge n. 81 del 2017<sup>8</sup> e l'obbligo di informativa sulla sicurezza ex art. 22 della medesima legge. Quest'ultimo obbligo, però, in costanza di emergenza è stato semplificato nell'assolvimento, potendo essere effettuato in modo più agevole attraverso la trasmissione del documento informativo in via telematica e anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Inail a tale precipuo scopo.

Un'ulteriore semplificazione è inerente agli obblighi informativi al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che in ragione dell'emergenza avviene con una più snella procedura di caricamento massivo dei nominativi degli smart worker e della data di cessazione della modalità agile, ricorrendo a uno specifico file Excel, reperibile sul relativo sito ministeriale.

Ulteriore diritto temporaneo è stato quello di cui all'art. 90, comma 1, del decreto Rilancio in favore dei genitori lavoratori dipendenti del settore privato con figlio minore di anni 14, a condizione che nel nucleo familiare non vi fosse altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito o non lavoratore. In entrambi i ‘diritti a termine’ vige espressamente la condizione che il lavoro

---

<sup>8</sup> Il riferimento è a quanto previsto a partire dal primo DPCM esteso a tutto il territorio nazionale adottato l'8 marzo 2020 (art. 2, comma 1, lett. r).

agile sia compatibile con le caratteristiche della prestazione svolta dai beneficiari, aspetto peculiare dell'applicazione unilaterale, atteso che nella normativa ordinaria costituiva un aspetto non puntualmente menzionato.

Come si accennava nel paragrafo precedente è stata anche introdotta una previsione strutturale che si sostanzia in un'ulteriore priorità nell'accoglimento delle istanze di svolgimento della prestazione in modalità agile, che si aggiunge a quella già presente nell'art. 18, comma 3 bis, della legge n. 81/2017: trattasi di coloro che sono affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa. Occorre menzionare infine gli strumenti di *soft law* rappresentati dai protocolli condivisi da Parti sociali e governo, e volti alla regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, indicanti invito al massimo utilizzo della modalità agile per le attività che potessero essere svolte nel proprio domicilio o da remoto<sup>9</sup>.

## 1.4 Dall'introduzione della flessibilità organizzativa al lavoro emergenziale nella PA

In riferimento all'introduzione del lavoro agile nella Pubblica amministrazione il capo II, della legge n. 81 del 2017, deve essere letto unitamente alla previsione specifica per il comparto di cui alla quarta riforma del pubblico impiego del 2015, che invitava le PA a sperimentare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa orientate alla conciliazione vita-lavoro, anche al fine di tutelare le cure parentali<sup>10</sup>. Tale sperimentazione ha avuto carattere obbligatorio poiché le amministrazioni sono state vincolate all'obiettivo che il 10% dell'organico lavorasse in modo flessibile entro l'arco di un triennio, obbligo peraltro corroborato dal dovere di elaborare piani di attuazione oggetto di valutazione della performance individuale e organizzativa. A tal fine le Pubbliche amministrazioni erano tenute all'adeguamento dei propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando indicatori specifici per la verifica dell'impatto sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati e delle misure organizzative adottate, coinvolgendo sul punto anche i cittadini, sia come singoli che in forme associative. Il percorso sperimentale illustrato doveva però avvenire senza incorrere in nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, in ossequio ai principi della spending review.

---

<sup>9</sup> Il riferimento è, in particolare, ai Protocolli firmati il 14 marzo e il 24 aprile 2020.

<sup>10</sup> Art. 14, commi 1 e 2, della legge n. 124/2015.

Il legislatore utilizzava l'espressione 'nuove modalità spazio-temporali', distinguendole espressamente dal telelavoro, in quanto introduce tale norma durante il periodo di transizione tra le prime sperimentazioni aziendali in materia di smart working e la promulgazione della relativa legge. Il precetto normativo così orientato ha iniziato ad avere una più compiuta attuazione nella Pubblica amministrazione, solo a seguito dell'adozione della direttiva n. 3/2017<sup>11</sup> del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente *Indirizzi per l'attuazione delle disposizioni legali attraverso una fase di sperimentazione* (Zucaro 2020).

L'ondata epidemiologica ha avuto sulle Pubbliche amministrazioni un impatto ancora più travolgente, in quanto si è passati da un'alquanto scarsa presenza del lavoro agile a una netta prevalenza del lavoro da remoto<sup>12</sup> la quale, pur nel solco di una normativa emergenziale, si è ben presto concretizzata anche in interventi di carattere strutturale e obbligatorio in una forma più incisiva che nel privato.

Infatti, sin dalla prima fase, 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 della legge n. 124/2015<sup>13</sup>, e si è disposto che il lavoro agile fosse la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella PA durante l'emergenza. Ciò ha determinato che la misura operasse a regime con un vincolo particolarmente stringente (Zoppoli 2020; De Marinis 2020).

Tale previsione ha sollevato anche possibili dubbi di illegittimità costituzionale (Pisani 2020), arginati dalla finalità emergenziale di tutela del bene primario salute (Zucaro 2020).

---

<sup>11</sup> Le esperienze prima della Direttiva n. 3/2017 sono soprattutto legate a progetti pilota del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come ad esempio il 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 ( cfr. Brollo 2017)

<sup>12</sup> Nel 2018 gli *smart workers* nella Pubblica amministrazione erano ancora al di sotto del 10%, e solo a partire dal 2019 vi era stato un miglioramento più significativo, ma sempre esiguo attestandosi al 16% circa, secondo quanto riportato dall'Osservatorio del Politecnico di Milano nelle evidenze consultabili open access su *osservatori.net*. Secondo i dati del censimento dell'Istat sulle istituzioni pubbliche nel periodo dell'emergenza, il 58,9% delle istituzioni pubbliche aveva previsto una quota minima di lavoratori tenuti a recarsi nella sede di lavoro per rendere la propria prestazione mentre tutto il restante personale lavorava completamente da remoto (Istat 2021a).

<sup>13</sup> Ad opera dell'art. 18, comma 5, del decreto-legge 2 marzo n. 9/2020, convertito con modificazioni in legge n. 27/2020, poi normato all'art. 87, comma 1, lett. b), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, in legge n. 27/2020.

Ulteriore intervento di modifica strutturale si ha con l'art. 263 della legge n. 77/2020 che non si limita ad apportare una modifica del citato articolo 14, ma procede a un'opera di vera e propria riscrittura, introducendo un nuovo documento programmatico per le Pubbliche amministrazioni, il Piano organizzativo del lavoro agile, il cosiddetto POLA, costituente una sezione di quello sulla performance. All'interno di tale documento vengono individuate le modalità attuative del lavoro agile prevedendo per le attività 'smartabili', in un primo momento, che almeno il 60% dei dipendenti potessero avvalersene, e qualora non fosse stato adottato, doveva applicarsi ad almeno il 30% dei dipendenti, ove lo avessero richiesto.

A distanza però di un arco temporale alquanto esiguo, al cambio di vertice governativo è seguito un altro binario di politica legislativa, quasi antitetico, intervenendo nuovamente sull'art. 14 della legge n. 124/2014<sup>14</sup>, riducendo la percentuale ad almeno il 15% dei dipendenti, che in caso di assenza del POLA, dovevano aver espressamente richiesto di svolgere la prestazione in modalità agile.

Nella fase attuale tale argomento programmatico è confluito in un nuovo atto di programmazione, il Piano integrato di attività e organizzazione, sintetizzato nell'acronimo PIAO<sup>15</sup>, il quale è volto a prevedere in modo sistemico la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il lavoro agile. Un obbligo procedurale per tutte le amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, con esclusione delle "scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative"<sup>16</sup>, il cui carattere precettivo è rafforzato dalla previsione di una sanzione<sup>17</sup>.

Tale strumento di governance integrata diviene l'atto con cui le PA sono tenute a definire su base triennale, e con aggiornamento annuale, diversi profili di interesse dell'attività e dell'organizzazione, accorpando al proprio interno dai

---

<sup>14</sup> La modifica è stata apportata dall'art. 11, comma 1 bis, del decreto-legge n. 52/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 87/2021.

<sup>15</sup> Tale atto è stato introdotto dall'art. 6, comma 2, lett. b), del decreto-legge n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 113/2021.

<sup>16</sup> Per le amministrazioni al di sotto della soglia prevista rimane invece la parcellizzazione in più documenti, una scelta in antitesi, con un evidente obiettivo di semplificazione, che si ritiene non possa essere scisso in base alla numerosità della relativa popolazione lavorativa.

<sup>17</sup> Se il piano è omesso, o assente, è previsto l'apparato sanzionatorio ex art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009, ossia: divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del PIAO; e il divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Ad esso si aggiunge anche la sanzione amministrativa, da 1.000 a 10.000 euro, di cui all'art. 19, comma 5, lett. b), del decreto-legge n. 90/2014.

piani della performance, a quelli del lavoro agile, della parità di genere e dell'anticorruzione<sup>18</sup>.

Ad ogni modo la funzione di elaborazione del percorso attuativo del lavoro agile rimane comunque affidata al POLA, la cui redazione deve seguire delle specifiche linee guida<sup>19</sup>, una scelta da cui può evincersi che lo scopo alla base sia non solo l'agevolazione dell'operato delle PA sul punto – attesa anche l'urgenza con la quale è stato chiesto l'adempimento – ma renderne i risultati meglio comparabili in fase di monitoraggio (Zucaro 2021b).

Si auspica che questa nuova attività non si riduca a un mero assolvimento burocratico, e che possa invece costituire un reale strumento di pianificazione e progettazione, elaborato secondo un allineamento sistemico con gli altri atti di cui si compone (di certo sempre con il piano della performance), ma anche con il regolamento e/o l'accordo integrativo e gli accordi individuali di lavoro agile e relativi allegati. Ad avviso di chi scrive costituisce, pertanto, elemento imprescindibile del lavorare smart l'interazione tra analisi giuridica e aspetti organizzativi, evidenza che nell'architettura del POLA si manifesta chiaramente, costituendo un documento senz'altro perfettibile, ma avente l'indubbio merito di aver pungolato le Pubbliche amministrazioni all'avvio di un percorso di analisi organizzativa capillare e integrata<sup>20</sup>.

Sulla scorta dell'esperienza pandemica tra accelerazioni e arresti si è comunque avviata una rivoluzione organizzativa del comparto pubblico, nel cui ambito il lavoro agile non costituisce più solo un'opportunità da sperimentare e vagliare ma un centro nevralgico del processo, come evincibile anche nel PNRR dove i due temi sono connessi. Si ritiene pertanto che il messaggio nella PA continui a essere 'indietro non si torna', al di là dei decreti ministeriali da ultimo adottati sulla scorta del *revirement* normativo apportato con l'ulteriore modifica dell'art. 14 della legge n. 124/2015, i cui aspetti costrittivi si ritiene siano più riconducibili a una certa tendenza alla polarizzazione del dibattito, che a reali contenuti precettivi verso un ripristino integrale di un lavoro totalmente in presenza<sup>21</sup>. Aspetti su cui, nell'economia del presente contributo, non potrà

---

<sup>18</sup> Con esclusione solo dei documenti di carattere finanziario.

<sup>19</sup> Istituito con il decreto ministeriale del 9 dicembre 2020.

<sup>20</sup> Può costituire un esempio empirico in tal senso quanto restituito dall'indagine sulla popolazione lavorativa dell'Inapp in merito all'esperienza di lavoro agile condotta da marzo 2020 a marzo 2021 di cui al working paper curato da Canal *et al.* 2022.

<sup>21</sup> Il riferimento è al decreto del Ministro della Pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021, nel quale sono state disposte modalità organizzative per il rientro prevalentemente in presenza dei lavoratori e delle lavoratrici della PA a partire dal 15 ottobre 2021. Lo schema delle linee guida, che dovrebbero contenere il macro-indirizzo della progettazione della

procedersi a un'analisi nel dettaglio, ma sul quale si tornerà in altra sede per uno specifico approfondimento.

## 1.5 Verso il superamento della fase pandemica. La stagione degli accordi interconfederali

In merito agli interventi dei policy maker orientati al superamento della fase pandemica, nel dicembre 2021 è stato siglato un accordo interconfederale, il Protocollo nazionale sul lavoro agile nel settore privato<sup>22</sup>, preceduto dal confronto con un gruppo di studio di esperti<sup>23</sup>. Le attività che hanno condotto alla firma dell'accordo interconfederale si sono articolate in analisi dello svolgimento del lavoro in modalità agile, sia nella fase pre-pandemica, che in quella emergenziale, e sono giunte alla conclusione che il lavoro agile costituisca un asset ormai strutturale dell'organizzazione del lavoro.

Il Protocollo riprende nel complesso la cornice normativa del lavoro agile, brevemente analizzata nei paragrafi precedenti, con alcune nuove precisazioni che verranno nello specifico approfondite nei singoli capitoli che focalizzano diversi aspetti del tema.

Il percorso 'agile' nel comparto pubblico appare proseguire su un doppio binario, affiancando a quello normativo, quello contrattuale interconfederale, in quanto già a partire dal 10 marzo 2021, il Governo e le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno sottoscritto il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, nel quale si sono espressamente impegnati a procedere alla "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, a un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata".

---

nuova organizzazione del lavoro nel pubblico, sono al momento oggetto di confronto sindacale, dovendo costituire anche un punto di riferimento per i vari rinnovi contrattuali.

<sup>22</sup> Il Protocollo è stato firmato il 7 dicembre 2021 dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dalle seguenti Parti sociali: Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Confsal, Cisl, Usb, Confindustria, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Alleanza cooperative, Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Copagri, Abi, Ania, Confprofessioni, Confservizi, Federdistribuzione, Confimi e Confetra.

<sup>23</sup> Istituito con decreto ministeriale 13 aprile 2021, n. 87.

Pertanto, 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 legge 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 agile, che anche la concertazione attivata per la redazione delle ultime linee guida governative conferma<sup>24</sup>.

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.

Un primo ambito di innovazione potrebbe ad esempio essere costituito dal '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. 178/2020, la legge di Bilancio 2021, possono essere utilizzati per finanziare i trattamenti economici accessori connessi alla performance e alle condizioni di lavoro, nonché istituti di welfare integrativo, attraverso specifica previsione contenuta nella contrattazione di secondo livello<sup>25</sup>. Questo potrebbe essere un binario da percorrere anche nell'ottica di rendere l'amministrazione realmente più attrattiva, avviando un più efficace e necessario nuovo reclutamento.

Ad avviso di chi scrive, questi costituiscono elementi su cui le parti sindacali, ma 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.

Un ulteriore lascito pandemico, che si innesta sulla disciplina ordinaria, è una recentissima semplificazione normativa<sup>26</sup>, che determina il permanere di una modalità più 'agile' per la comunicazione telematica al Ministero del Lavoro dei

---

<sup>24</sup> Il 16 dicembre 2021 nella Conferenza Unificata Stato-Regioni e Province autonome è stata acquisita l'intesa sullo schema di linee guida in materia di lavoro agile nella PA proposte dal Dipartimento della Funzione pubblica il 30 novembre 2021.

<sup>25</sup> Si prevede che tale destinazione possa avvenire anche in deroga ai vincoli i cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 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 un'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.

<sup>26</sup> Introdotta dal decreto-legge n. 73/2022, convertito in legge n. 122/2022, il cui art. 41 bis ha modificato l'art. 23 della legge n. 81/2017.

nominativi degli smart worker, della data di inizio e cessazione delle prestazioni di lavoro in modalità agile (entro il 1° novembre 2022 in fase di prima applicazione – decreto ministeriale n. 149/2022), che fermo il termine dei cinque giorni, può continuare ad avvenire anche forma massiva, secondo le indicazioni previste dal decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, emanato il 22 agosto 2022. Un obbligo – che si ricorda deve essere preceduto dalla sottoscrizione degli accordi individuali ex art. 18 della legge n. 81/2017, a prescindere dalla firma di un contratto collettivo di qualsiasi livello – il cui mancato assolvimento comporta una sanzione amministrativa tra i 100 e 500 euro per ciascun dipendente, oltre al rischio di mancata copertura degli infortuni da parte dell’Inail.