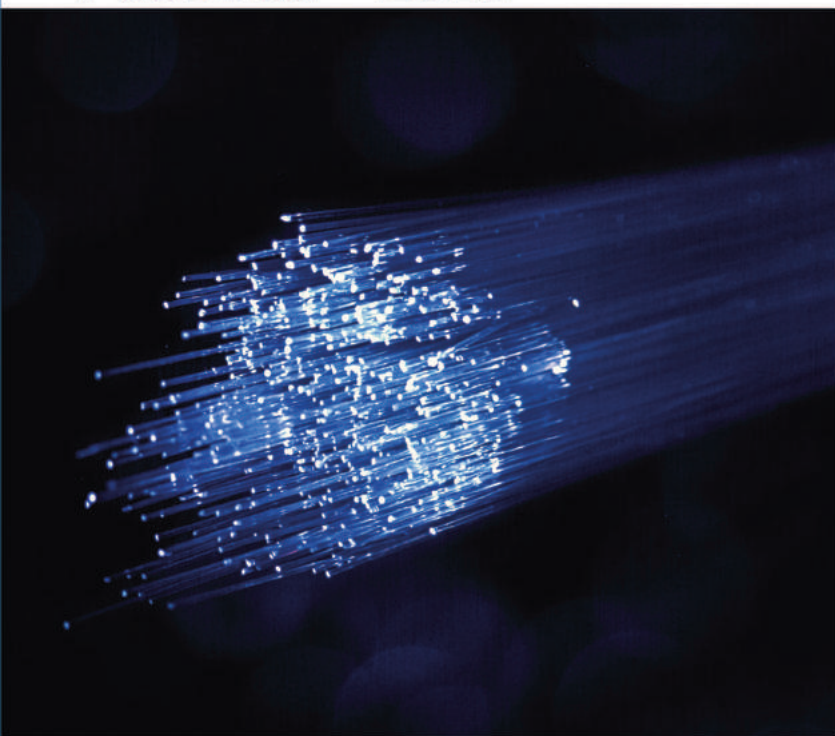


FuturAP

Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2022

RAPPORTO
2022



a cura di
Barbara Boschetti | Emanuele Vendramini

Cattolica per la *Pubblica Amministrazione*

RecoveryLab
Resilience



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

FuturAP

Rapporto
sul Futuro e l'innovazione
dell'Amministrazione
Pubblica – 2022

a cura di
Barbara Boschetti | Emanuele Vendramini

Milano 2022

© 2022 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it

(distribuzione)

web: www.educatt.it/libri

Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-9335-951-1

L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato possibile rintracciare i beneficiari.

In copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt

CAPITOLO XVII

Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione

di Luca Pesenti e Giovanni Scansani*

Il lavoro agile nella PA

La breve storia italiana del *lavoro agile* inizia ben prima della pubblicazione della Legge 81/2017 che ne ha disciplinato gli aspetti essenziali. A fare da “apripista”, già dieci anni or sono, furono alcune grandi imprese (si pensi a San Pellegrino, a Nestlè o a Solvay), certo facilitate da contesti organizzativi avanzati e da buone relazioni industriali che hanno consentito di giocare d’anticipo sul piano dell’innovazione del lavoro e della sua “geografia” (non necessariamente limitata a luoghi “interni” ai tradizionali perimetri aziendali).

Tuttavia, spesso dimenticata è la circostanza che anche la Pubblica Amministrazione (PA), ancor prima di quella fase pionieristica, aveva saputo collocarsi tra i precursori dell’introduzione dell’istituto del lavoro agile, sia pure dovendo scontare alcune sue ataviche rigidità (*in primis* il ritardo nella digitalizzazione dei servizi e delle connesse procedure associato al *gap* culturale sul piano della riprogettazione organizzativa) e dovendo fare i conti con una poliedricità di contesti operativi, di finalità perseguite e di differenze territoriali che ne complicavano (e tuttora rendono assai intricato) il quadro complessivo nel quale il lavoro pubblico si esprime.

Parole chiave: emergenza, smart working, lavoro agile, organizzazione.

Sommario: 1. Una lunga marcia di avvicinamento (non ancora conclusa). – 2. Alcuni dati del periodo emergenziale: “booster” o semplice “vaccino organizzativo”? – 3. La normativa d’emergenza, tra fughe in avanti e revisioni realiste. – 4. Conclusioni.

* Luca Pesenti è Professore associato di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore; Giovanni Scansani è Docente a contratto, Università Cattolica del Sacro Cuore, coordina il Laboratorio “Progettazione dei Piani di Welfare Aziendale” nell’ambito dei Corsi tenuti dal Prof. Luca Pesenti.

1. Una lunga marcia di avvicinamento (non ancora conclusa)

Nell'epoca che è passata alla storia come quella della “Riforma Bassanini” della PA, l'art. 4 della Legge 191/1998 (cd. *Bassanini ter*) introdusse la modalità del telelavoro come modalità di gestione flessibile delle risorse umane nell'ambito di un ridisegno di modelli organizzativi ispirati (almeno nei *desiderata*) a principi di maggior efficienza e sburocratizzazione della macchina amministrativa¹.

Una ulteriore tappa di questo lungo cammino fu determinato dalla Legge n. 124/2015 (cd. “Legge Madia” dal nome dell'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione), il cui art. 14 – dedicato alla “*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*” – al comma 1 invitava le PA ad adottare misure organizzative rivolte “*ad almeno il 10 per cento dei dipendenti*” affinché si potessero sperimentare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa. Non sfuggirà il richiamo al tema dell'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro e dunque la finalità tesa a “*tutelare le cure parentali*”: questa “*unica finalità che il legislatore indicava di perseguire in via diretta con l'introduzione del lavoro agile nella PA*” (Zucaro, 2021: 5) determinava inesorabilmente una distorsione tipica dello strumento, con una confusione tra obiettivi diretti ed indiretti, organizzativi ed individuali, con il rischio (effettivamente verificatosi) di lasciare sullo sfondo temi chiave come l'innovazione verso i suoi contenuti più direttamente tecnologici e di ridefinizione del *mindset* manageriale, senza il quale non può darsi nessun reale “lavoro agile”.

Dava conto di questo *inprinting* il successivo comma 2, con il quale si precisava che le PA avrebbero dovuto procedere a stipulare convenzioni “*con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica*”.

Pur con queste limitazioni, che non consentivano alla norma di sostenere processi di reale riorganizzazione del lavoro pubblico sulla base di più innovative prospettive, in ogni caso la legge (al comma 1) opportunamente associava la sperimentazione al fatto che le PA avrebbero dovuto adeguare “*i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di*

¹ La legge fu seguita dal D.P.R. attuativo n. 70/1999 e dell'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nella Pubblica Amministrazione del 23 marzo 2000.

conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative”.

In buona sostanza la Legge 124/2015, pur non riuscendo – per la parte che qui ci occupa – a ricevere una diffusa applicazione², ha però il merito di avere preconizzato, in qualche misura, lo scenario che si sarebbe aperto con la promulgazione della successiva Legge 81/2017, le cui disposizioni, in ragione dell’art. 18, comma 3, si applicano peraltro al lavoro svolto alle dipendenze delle PA solo “*in quanto compatibili*”.

Non che le cose, sul piano applicativo, siano andate meglio nell’ambito del lavoro di natura privatistica, perché l’innovazione tecnologica di cui queste realtà maggiormente dispongono non implica, di per sé, anche l’avvento di una reale trasformazione organizzativa, per la quale occorre poter contare su specifici presupposti, anzitutto culturali, che l’autentico lavoro agile richiede³. Le imprese, con le eccezioni “profetiche” richiamate, dopo l’introduzione della legge sul lavoro agile sono rimaste sostanzialmente “fredde” circa la possibilità di applicarne su larga scala i contenuti. Basti pensare che fino a tutto il 2019 (e quindi fino a prima dell’irrompere dell’emergenza pandemica) il complessivo numero di addetti che eseguivano la propria prestazione in modalità “agile” era limitato ad un’*élite* di lavoratori non superiore a 570 mila unità, come a suo tempo stimato dall’*Osservatorio Smart Working* del Politecnico di Milano. Lo *Smart Working* era, in sostanza, più un *benefit* per figure di medio-alto profilo che la riprova di un compiuto (e rivoluzionario) cambio di paradigma organizzativo capace di riguardare la maggior parte dei lavoratori.

2. Alcuni dati del periodo emergenziale: “booster” o semplice “vaccino organizzativo”?

Questo scenario, non certo in grado di provocare l’attesa trasformazione sistemica, ma comunque capace di produrre alcuni casi emblematici (Bacci, Frieri e Sparaco, 2021), ha come ormai noto subito una brusca

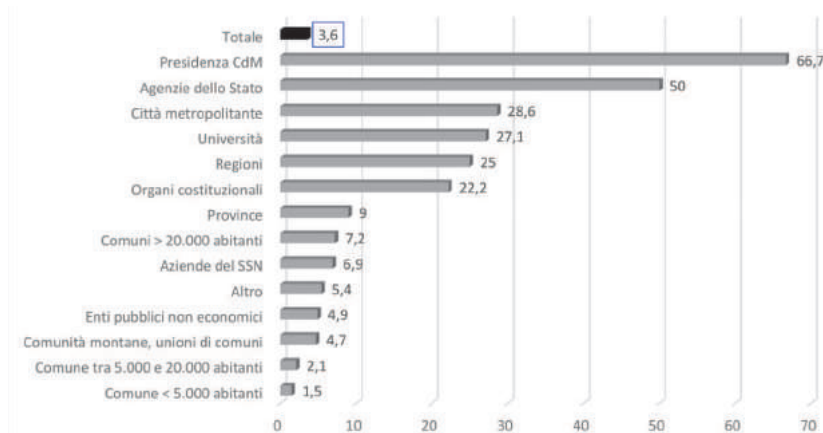
² Si dedicheranno alla sperimentazione taluni Ministeri ed alcuni tra i Comuni di maggiori dimensioni. Utili evidenze sono presenti in Penna (2018) per le (rare) esperienze del periodo 2014-2015, e Penna et al. (2020) per le esperienze attivate fino al 2018 in 29 enti locali, agenzie, organismi territoriali, università e centri di ricerca.

³ Sia concesso agli Autori di questo scritto di citare un loro recente lavoro che affronta, tra le varie tematiche, proprio quella dei presupposti e della progettazione del lavoro agile considerato nel quadro dei processi di grande trasformazione del lavoro da tempo in atto. Si veda L. Pesenti, G. Scansani (2021).

accelerazione sotto la spinta delle misure di prevenzione sanitaria imposte dalle norme emergenziali a seguito della pandemia da Covid-19. Grazie alle misure draconiane varate a più riprese dal Governo (ben riassunte in Di Mascio, Angeletti e Natalini, 2021), il numero dei lavoratori (ancorché non collocati in reale lavoro “agile”, ma in “lavoro da remoto forzato”: una sorta di telelavoro applicato a mo’ di “vaccino organizzativo”), è complessivamente lievitato raggiungendo dimensioni che possiamo ricostruire grazie ai dati preliminari del “*Censimento permanente delle istituzioni pubbliche*” rilasciato dall’ISTAT alla fine del 2021.

Come si può osservare dal grafico 1, prima del 2020 soltanto il 3,6% delle istituzioni pubbliche aveva adottato forme di remotizzazione del lavoro, con una diffusione più accentuata (anche in modo rilevante) in alcuni organi centrali (come la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alcune Agenzie dello Stato e gli Organi costituzionali), nelle Città metropolitane (28,6%), nelle Università (27,1%) e nelle Regioni (25%). Si tratta di realtà certamente rilevanti che, tuttavia, rappresentano una parte largamente minoritaria degli enti pubblici presenti nel Paese. Il valore medio (che come detto si assestava al 3,6%) doveva infatti scontare una diffusione molto ridotta del fenomeno soprattutto tra i Comuni sotto i 20.000 abitanti che rappresentano la larga parte dei 7.904 Comuni presenti in Italia nel 2020. Proprio per questo è stato rilevato come l’Italia si posizionasse all’ultimo posto per diffusione di queste pratiche organizzative del lavoro in comparazione con gli altri grandi Paesi della UE (Giuzio e Rizzica, 2021).

Figura 1. Istituzioni pubbliche (per forma giuridica) che hanno adottato iniziative strutturate di telelavoro o di *smart working* prima dell'emergenza da Covid-19 (v. %, anno 2020)



Fonte: elaborazione da ISTAT (2021)

Con l'avvio della fase emergenziale “la situazione ha subito un cambiamento drastico e il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di prestazione dell'attività lavorativa. Nel periodo dell'emergenza, il 58,9% delle istituzioni pubbliche attive al 31 dicembre 2020 ha previsto una quota minima di lavoratori tenuti a recarsi nella sede di lavoro per rendere la propria prestazione al fine di garantire la continuità dell'attività istituzionale e l'erogazione dei servizi. Il restante 41,1% di amministrazioni ha continuato a operare senza stabilire a priori un numero minimo di lavoratori in presenza” (ISTAT 2021: 2).

Si è trattata ovviamente di una reazione *just in time*, dominata da un evidente effetto sorpresa. L'analisi del rapporto ISTAT conferma tuttavia l'esistenza di un'Italia del lavoro agile nella PA a due velocità, in cui si è cumulata anche l'esperienza pregressa. Mentre si registrava una certa tenuta generalizzata sul piano delle dotazioni tecnologiche (grazie anche all'utilizzo di dispositivi personali dei dipendenti), le due velocità tornano ad evidenziarsi nell'ambito delle iniziative di comunicazione e formazione messe in campo per incentivare l'utilizzo di nuove modalità di lavoro: durante la fase di pandemia analizzata nel *report* (l'intero 2020), ben il 46,7% delle istituzioni pubbliche non ha adottato nessuna misura in questo campo, con una particolare *impasse*, anche in questo caso, nei Comuni di minori dimensioni e nelle Comunità montane.

Ulteriore segnale delle difficoltà che la PA ha avuto nell'affrontare il tema della remotizzazione del proprio personale in termini adeguati dal punto di vista delle strategie organizzative è dato anche dal fatto che solo poco più di 1/3 degli enti ha introdotto sistemi di monitoraggio atti a valutare gli impatti del telelavoro sulla produttività e per di più attraverso metodologie di tipo qualitativo. Peraltro, all'interno di questa minoranza di enti, meno della metà ha dichiarato effetti positivi sulla produttività. Inoltre, solo il 5,8% degli enti ha dichiarato di avere introdotto nuovi strumenti di valutazione delle *performance* capaci di tenere conto delle nuove modalità di lavoro, mentre il 45,4% ha dichiarato che non intende introdurne in futuro.

Ancor meno diffuse (ed ancor più qualitative) sono state le analisi relative alla soddisfazione dei lavoratori e alla qualità dei servizi erogati (in entrambi i casi la percentuale di enti attivi scende sotto il 30%). I valori più alti si registrano sempre nelle Amministrazioni centrali e nelle Città metropolitane, mentre i più bassi tra i Comuni di minori dimensioni.

Per finire è interessante notare come la stessa rilevazione ISTAT, effettuata nel periodo marzo-settembre 2021, segnali il fatto che sol-

tanto “una istituzione pubblica su cinque si è dichiarata favorevole ad adottare iniziative strutturate di smart working in forma stabile dopo la fase emergenziale, una su due ha rimandato la decisione a valutazioni successive mentre una istituzione su quattro ha risposto di essere contraria” (ISTAT, 2021: 8). Complessivamente sono dunque solo il 20,3% le istituzioni pubbliche che prevedono di adottare pratiche di *smart working* dopo l'emergenza.

3. La normativa d'emergenza, tra fughe in avanti e revisioni realiste

Se, superata l'iniziale fase di improvvisa (ed improvvisata) adozione delle procedure di forzata remotizzazione del lavoro, i dati di ricerca mostrano come le aziende private abbiano progressivamente saputo (ri)organizzarsi (Pesenti e Scansani, 2021), in ambito pubblico (in particolare negli Enti Locali) la sensazione è stata quella di una perdurante incapacità di reazione che, salvo per i servizi essenziali, ha letteralmente travolto la “burocrazia”, generando diffusi disservizi dei quali hanno patito cittadini e imprese con conseguente accumulo di ulteriore lavoro arretrato⁴.

Nonostante questo fosse il contesto (che, oltretutto, dimostrava impietosamente lo stato di arretratezza della digitalizzazione della PA, pur a fronte dell'esistenza di un *corpus* normativo votato da tempo proprio a questa trasformazione e pur con alcune eccezioni che trovavano, invece, proprio nelle criticità provocate dalla pandemia l'occasione per dimostrare il proprio grado di evoluzione e di operatività: si pensi all'INPS, all'INAIL, all'Agenzia delle Entrate), l'allora Ministro della Funzione Pubblica, Fabiana Dadone, coglieva la palla al balzo per stabilire aprioristicamente ed in vista dell'auspicata futura fase post-pandemica, quote prefissate di lavoratori (i cd. “*smartabili*” nell'accezione utilizzata dal Ministro stesso) che avrebbero

⁴ Pietro Ichino non ha mancato di sottolineare come, nella quasi totale assenza dei presupposti culturali ed operativi per praticare anche solo un lavoro “da remoto”, la condizione nella quale si sono trovati molti dei dipendenti pubblici sia stata quella “di una lunga vacanza pressoché totale retribuita al cento per cento” (“Coronavirus, Ichino: Smart Working? Per i dipendenti pubblici spesso è vacanza”, Corriere della Sera, 15.6.2020). Sulla stessa lunghezza d'onda si era posto Sabino Cassese che, sottolineando come “i livelli di produttività [fossero] già bassi prima” (anche perché “la pubblica amministrazione italiana ha una organizzazione pre-tayloristica”, tant'è che “persino il basilare tempi e metodi che è all'origine della società industriale del Novecento non è mai stato assorbito”), ha anch'egli evidenziato come lo SW emergenziale “per molti [sia] stato e [sia] tuttora un grande periodo di vacanza” (IlSole24Ore, 5.7.2020).

dovuto connotare il panorama del lavoro pubblico prossimo venturo. E si trattava di quote che superavano ogni possibile attesa e più rosea immaginazione: se durante la pandemia la decretazione emergenziale aveva definito il lavoro agile (in realtà presentatosi sotto la meno entusiasmante forma del “lavoro da remoto forzato”) come la modalità ordinaria di esecuzione della prestazione lavorativa per almeno il 50% della pianta organica delle PA, superata la pandemia a tale modalità esecutiva della prestazione avrebbero comunque dovuto riferirsi almeno il 60% dei lavoratori svolgenti mansioni remotizzabili: una “*mission impossible*” per la PA⁵.

3.1 La nuova stagione del “realismo organizzativo”

L'obiettivo della “*quota 60%*” è peraltro durato solo un anno: caduto il Governo di Giuseppe Conte (e sostituito anche il Ministro Dadone) – il D.L. n. 56 del 30 aprile 2021 aveva provveduto in modo più realistico a ridurre al 15% la quota minima dei dipendenti che avrebbe potuto avvalersi dello *Smart Working*. Quella individuata dall'attuale Ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta, ha il pregio di essere allineata al dato massimo dell'accesso al lavoro da remoto nel pieno della pandemia (che l'ISTAT aveva quantificato nella misura del 14% dell'intera popolazione attiva)⁶ e di essere stata associata ad una serie di “*Linee-guida*”, sulle quali torneremo, attente alle problematiche di carattere tecnico-organizzativo e non disgiunte dalla considerazione degli aspetti di efficacia e di efficienza che, pur tra le molte difficoltà, una PA (e chi in essa lavora) è chiamata ad onorare.

⁵ Tale obiettivo era contenuto nel Decreto Ministeriale del 9 dicembre 2020 con il quale sono state approvate le “*Linee Guida*” per la redazione del POLA (“*Piano Organizzativo del Lavoro Agile*”). Il POLA è stato peraltro poi assorbito dal PIAO (“*Piano Integrato di Attività e Organizzazione*”) previsto dal D.L. 80/2021 (cd. “*Decreto Reclutamento*”) recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*”.

⁶ Come noto, la decisione assunta dal Ministro Renato Brunetta ha scatenato una ridda di contestazioni (inclusa l'accusa di “luddismo” mossagli da Domenico De Masi), tutte sostanzialmente incentrate a difendere l'esperienza emergenziale perché giudicata capace di provare che lo *Smart Working*, anche nella PA, “*si può fare*”, pur nell'assenza di informazioni e di misurazioni degne di questo nome sugli impatti reali che il “lavoro da remoto forzato” ha avuto sul piano dell'efficienza e dell'efficacia del lavoro e dunque sul rispetto del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Per una disamina sul lavoro agile emergenziale e sulle sue linee di sviluppo nella PA e nella fase *post-pandemica* si vedano Brunetta e Tiraboschi (2021a, 2021b, 2021c).

È appena il caso di rilevare che, in assenza di una ricognizione delle competenze digitali dei lavoratori interessati (che in ogni caso appaiono molto lontane dal preconizzare in un futuro prossimo quel salto di qualità promesso dalla prospettiva della “Amministrazione 5.0”⁷, che per altro aprirebbe anche il tema della forse impossibile riconversione di molte delle figure professionali attualmente in organico⁸) e di una ricostruzione delle diverse operatività coinvolte e dello stato dell’arte sul piano dell’effettiva gestione (e gestibilità) *online* di dati e processi, ovvero in assenza di una complessiva riprogettazione organizzativa e di un percorso di *change management* e di formazione capace di ridefinire i peculiari paradigmi del *people management* in ambito pubblico e più in generale senza quella trasformazione culturale – prima ancora che tecnologica – necessaria anche per la progettazione stessa del percorso verso il ridisegno del lavoro in modalità “*smart*”, non è possibile parlare di “lavoro agile” in senso tecnico.

Rispetto al precedente approccio, maturato durante i due Governi presieduti da Giuseppe Conte, si può cogliere la nuova impostazione ministeriale data al tema dell’innovazione del lavoro pubblico partendo da uno dei primi atti posti in essere del Ministro Renato Brunetta nominato dal successivo Presidente del Consiglio Mario Draghi. In particolare, assume rilievo il “*Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*”, siglato il 10 marzo 2021 con le principali rappresentanze dei lavoratori pubblici, nel quale, nella consapevolezza del crescente rilievo del lavoro agile nel settore pubblico e con lo sguardo al post-emergenza, le parti sociali si sono impegnate alla «*definizione, nei futuri contratti collettivi nazionali, di una disciplina [...] 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*».

Dunque, stretto collegamento tra innovazione, risultati ed efficienza, non disgiunto dall’obiettivo di migliorare la qualità del lavoro e degli stessi servizi alla cittadinanza e alle imprese nel pieno rispetto della funzione costituzionale (e sociale) che caratterizza il lavoro pubblico. Una linea, quella adottata dal Ministro e condivisa dai sindacati dei lavoratori, cui si associa, altresì, l’apertura a consi-

⁷ Cfr. Giuzio e Rizzica, 2021; Musella, 2021.

⁸ Cfr. Melis, 2020.

derazioni non meno innovative in termini di welfare integrativo e di “welfare di produttività”, stante il rimando contenuto nell’art. 6 del “Patto” alla possibile estensione, anche alle PA, della disciplina sui premi di risultato a tutt’oggi applicabile solo dai settori del lavoro privato.

Tra l’altro, su questo fronte, il “lavoro agile” (benché ancora a-tecnico) gioca a favore di utili sinergie di spesa e di contesto organizzativo. Il “tesoretto” ricavato dai risparmi che le PA sono riuscite a raccogliere attraverso la massiva applicazione del lavoro da remoto emergenziale (si pensi ai buoni pasto non erogati e al lavoro straordinario non previsto in regime di lavoro “smart”), in virtù dell’art. 1, c. 870 della Legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021), potrebbe essere utilizzato per finanziare i trattamenti economici accessori connessi alla *performance* e alle condizioni di lavoro, nonché gli istituti di welfare integrativo. Una strada feconda che potrebbe rivelarsi vincente per sostenere l’altro sforzo del Ministro della PA: quello del reclutamento delle nuove “leve” del lavoro pubblico, che passa anche dal rendere tali attività professionali capaci di attrarre i giovani rendendole, sul piano del trattamento complessivo, più comparabili rispetto a quanto accade nelle imprese private⁹ (su questo punto, si rimanda alle evidenze di ricerca contenute in Appendice).

4. Conclusioni

Fin qui la cronaca di una “rivoluzione” caricata di eccessive aspettative e rivelatasi allo stato impensabile. Il resto è storia più recente. Con il decreto del 23 settembre 2021 e il successivo decreto dell’8 ottobre 2021, in considerazione della necessità di sostenere cittadini e imprese nello sviluppo delle attività produttive e nell’attuazione del PNRR (ciò che presuppone che le PA possano operare al massimo delle proprie capacità, nonché per “*superare l’utilizzo del lavoro agile quale strumento di contrasto al fenomeno epidemiologico*”), il Ministro Brunetta ha disposto il rientro in presenza di tutto il personale dipendente a partire dal 15 ottobre 2021, stabilendo che il lavoro agile

⁹ Sul sostegno al welfare integrativo si è soffermato anche l’“*Atto di indirizzo per i rinnovi contrattuali 2019/2021*” del 29 marzo 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica) che, proprio nel dare attuazione al “Patto” del 10 marzo 2021, al punto 2 lett. d) impegna la contrattazione nazionale e quella decentrata ad individuare forme “*di incentivazione del welfare contrattuale*” e “*di finanziamento dei piani di welfare*” con la precipua finalità di “*migliorare il benessere del personale e di rafforzare il senso di appartenenza alle Amministrazioni*”.

“non è più una misura ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa” e prevedendo specifiche condizioni perché detta modalità possa essere autorizzata (tra le quali quella che impone che l'esecuzione del lavoro in presenza sia prevalente rispetto a quella “agile”). A tali disposizioni hanno poi fatto seguito (dicembre 2021) dettagliate “Linee-guida” che hanno distinto, tra l'altro, una “articolazione della prestazione in modalità agile” dalla diversa fattispecie del “lavoro da remoto” (il quale è stato, a sua volta, scisso tra “telelavoro domiciliare” ed “altre forme di lavoro a distanza”).

L'incremento dei contagi che abbiamo sofferto nella parte finale del 2021 e a più riprese nel corso del 2022 ha sollevato numerose proteste da parte dei sindacati proprio in relazione alla obbligatoria prevalenza del lavoro “in presenza”, interpretata come una possibile fonte di riproduzione dei contagi nei luoghi di lavoro.

L'intervento congiunto del Ministro per la PA e del Ministro del lavoro (Circolare Interministeriale del 5 gennaio 2022) ha avuto il pregio di sensibilizzare i datori di lavoro (pubblici o privati che siano) ad “utilizzare appieno tutti gli strumenti di flessibilità” nell'organizzazione del lavoro.

Quanto alle PA la circolare chiarisce che il lavoro agile può essere programmato con una rotazione del personale su base settimanale, mensile o financo plurimensile proprio ed anche sulla base dell'andamento dei contagi, “tenuto conto che la prevalenza del lavoro in presenza” potrà essere raggiunta “anche nella media della programmazione plurimensile” (in buona sostanza l'eventuale picco dei contagi può essere affrontato anche con un ritorno massivo al lavoro agile, potendosi poi recuperare la “prevalenza” del lavoro in presenza nel restante periodo dell'anno nel corso del quale quella modalità di lavoro dovrà risultare pari al 51% del monte complessivo delle giornate lavorative).

Le ulteriori critiche alle disposizioni impartite dal Ministro della PA – presto peraltro sopitesì anche per il trend decrescente dell'andamento dei casi Covid-19 – non avevano molto fondamento, stante la raccomandazione presente nella Circolare che prevede “il massimo utilizzo di modalità di lavoro agile” o di “modalità a distanza” proprio per contrastare l'eventuale ulteriore recrudescenza dei casi di contagio (il che, fortunatamente – almeno ad oggi – sembra non profilarsi all'orizzonte).

Questo ci fa immaginare una prossima normalità fatta di lavoro (pubblico e privato) rispettoso del suo significato e dunque basato su quella relazionalità nella quale sta l'umanità che esso deve esprimere-

re prima di (ed oltre) qualsivoglia innovazione tecnologica ed organizzativa e la cui corretta progettazione è non meno necessaria per immaginare luoghi di lavoro – ovunque essi siano collocati – nei quali la professionalità di ciascuno e l'apporto di tutti possa dirsi pieno e realmente capace di realizzarci, facendoci “fiorire” anzitutto come persone, oltre che come lavoratori.

Bibliografia

- Bacci A., Frieri F.R., Sparaco S. (2021), *Trasformazione digitale & Smart Working nella Pubblica Amministrazione*, Maggioli Ed., Rimini.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021a), *Il lavoro agile o smart working nella Pubblica Amministrazione: prospettive e criticità*, ADAPT Working Paper n. 10, ADAPT University Press, Modena.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021b), *Lavoro agile una rivoluzione che parte dalla Pubblica Amministrazione*, ADAPT Working Paper n. 13, ADAPT University Press, Modena.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021c), *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, ADAPT Working Paper n. 15, ADAPT University Press, Modena.
- Di Mascio F., Angeletti S., Natalini A. (2021), *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai temi del COVID-19*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 1: pp. 95-126.
- Giuzio W., Rizzica L. (2021), *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le Amministrazioni pubbliche*, Note Covid-19, Banca d'Italia, Roma 22 gennaio.
- ISTAT (2021), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari, l'anno dello Smart Working*, Roma, 15 dicembre.
- Musella F. (2021), *Amministrazione 5.0*, in “Digital Politics”, 1, gennaio-aprile: pp. 95-112.
- Melis G. (2020), *Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart working*, in “Il Mulino”, 4, luglio-agosto: pp. 629-638.
- Penna M. (2018), *Modalità flessibili di lavoro nel pubblico impiego: diffusione e caratteristiche*, Unità Studi e Strategie ENEA, Roma (https://iris.enea.it/bitstream/20.500.12079/6262/1/Report_Telavoro_nella_PA.pdf).
- Penna M., Felici B., Roberto R., Rao M., Zini A. (2020), *Il tempo dello Smart Working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente*, ENEA, Roma (https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/smart_working_nella_pa.pdf).

- Pesenti L., Scansani G. (2021), *Smart Working Reloaded. Una nuova organizzazione del lavoro oltre le utopie*, Vita e Pensiero, Milano.
- Politecnico di Milano (2020), “*Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*”, Report a cura dell’“Osservatorio Smart Working”, Milano.
- Zucaro R. (2021), *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in “Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro”, n. 4: pp. 1-13.