



Roma,

Al Vicedirettore e Capo Divisione Risorse
dott. Antonio Dorrello

e, p.c., Alla Direttrice centrale Risorse Umane
dott.ssa Laura Caggegi

Al Responsabile Pari opportunità e benessere
organizzativo
dott.ssa Natalia Veglia

Prot. 2022/
1 ALLEGATO

OGGETTO: Lavoro agile nel periodo post emergenziale. Riscontro a richiesta di parere ai fini della regolamentazione a regime dell'istituto

Premessa

Con nota di pari oggetto, prot. n. 104882 del 4 aprile 2022, il Capo Divisione e Vicedirettore dott. Dorrello, in vista della regolamentazione a regime dell'istituto del lavoro agile, ha richiesto al CUG, sulla base delle competenze allo stesso demandate ai sensi dell'articolo 57, comma 03, del d.lgs. n. 165 del 2001, *“le sue proposte, nell’ottica di garantire le condizioni per un utilizzo dell’istituto che possa conciliare al meglio le esigenze di ottimizzazione delle prestazioni con*

quelle di massimizzazione del benessere dei singoli e dell'organizzazione nel suo complesso”.

Difatti l’Agenzia dal 16 maggio u.s. è entrata in una fase di disciplina transitoria del lavoro agile, in vista della successiva fase a regime che sarà improntata, come è detto nella richiamata nota del dott. Dorrello, *“a proporre un modello gestionale che faccia del lavoro agile uno strumento di organizzazione del lavoro in grado di contemperare le esigenze dei colleghi e delle colleghe con quelle operative”.* Come noto, il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni è stato diffusamente utilizzato nel lungo periodo emergenziale, per assicurare la tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori e, al contempo, garantire senza soluzione di continuità l’erogazione dei servizi all’utenza.

L’Agenzia ha adottato a fine aprile 2022 il suo primo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) nel quale, all’interno della sezione 3 rubricata *“organizzazione e capitale umano”*, troviamo il punto 3.2 dedicato alla *“organizzazione del lavoro agile”*. Qui l’Agenzia si pone correttamente nell’ottica dello *“scenario in divenire sia da un punto di vista normativo ... sia per quanto riguarda la gestione dell'emergenza sanitaria”*. È affermato in maniera chiara che *“un obiettivo di medio periodo che si intende perseguire è quello finalizzato a definire un sistema che integri il modello di lavoro agile con forme di lavoro a distanza (lavoro da remoto), come il telelavoro e il coworking”*. Il Piano valorizza opportunamente, come virtuosa base di partenza, lo sforzo messo in campo nel periodo emergenziale, nella reingegnerizzazione dei processi di lavoro, nel potenziamento dei servizi agili, nella dotazione tecnologica *hardware* e *software*. E quando va a toccare più nello specifico la disciplina del lavoro agile, oltre a ripercorrere i termini dell’attuale regime transitorio, fa emergere in maniera esplicita la piena consapevolezza che il *“confronto in merito con le organizzazioni sindacali (previsto dal nuovo CCNL) permetterà di declinare gli aspetti del modello di lavoro agile a regime”*.

Proprio sul versante contrattuale, il 9 maggio 2022 è stato definitivamente sottoscritto il CCNL Funzioni Centrali 2019-2021, il cui Titolo V, Capo I, artt. da 36 a 40, disciplina il *“lavoro agile”*. Si tratta, naturalmente, di una prima cornice contrattuale collettiva che, seppur abbastanza strutturata, potrà avere un ulteriore completamento attraverso la contrattazione collettiva integrativa a livello di Agenzia (CCNI), nella quale sarà possibile valorizzare le peculiarità della nostra attività e della nostra organizzazione, tenere conto della composizione e delle caratteristiche delle nostre risorse umane e personalizzare lo schema tipo di accordo individuale di lavoro.

Questa premessa si aggancia e aggiorna la ricostruzione normativa effettuata nel documento (prot. n. 2021/5-U del 22 gennaio 2021) con il quale il CUG aveva formulato delle proposte sul lavoro agile, in vista del primo POLA adottato dall’Agenzia.

Considerato che il protrarsi della fase emergenziale ha impedito l'attuazione del POLA, che ora è formalmente confluito nel PIAO, buona parte delle tematiche proposte dal CUG in vista del primo POLA possono considerarsi ancora attuali. Pertanto, per economicità di analisi e facilità di consultazione, si allega al presente parere la richiamata nota prot. n. 2021/5-U.

L'analisi che segue, oltre ad avere a riferimento il quadro normativo che si sta delineando dopo la sottoscrizione del CCNL 2019-2021, non può non tenere conto dell'attuale assetto del lavoro agile transitorio, per come delineato nella regolamentazione allegata alla nota della Divisione Risorse prot. n. 104815 del 4 aprile 2022 e per come, in concreto, si sta dando concreta attuazione nelle strutture centrali, regionali e provinciali.

1. Prevalenza del lavoro in presenza rispetto al lavoro agile

L'attuale fase di lavoro agile transitorio è direttamente agganciata all'ultima fase del lavoro agile emergenziale, nella quale questa modalità di prestazione era stata ridimensionata a modalità di lavoro eventuale e non prevalente, rispetto al lavoro in presenza. Pertanto, la regolamentazione transitoria ha previsto il contenimento del lavoro agile ad un numero massimo di 9 giorni al mese e, di norma, non più di 2 giorni a settimana.

Occorre evidenziare come il quadro ordinamentale delineato della sottoscrizione del CCNL Funzioni Centrali, definisce il lavoro agile come *“una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa”* e richiede che l'accordo individuale riporti le giornate da svolgere in sede e quelle da svolgere a distanza. Quindi, in prospettiva del CCNI, il CUG sente il dovere di stimolare una riflessione sulla possibilità di diversificare maggiormente le modalità di svolgimento del lavoro agile.

Considerato che la regolamentazione transitoria del lavoro agile è fondata sul principio dello svolgimento lavorativo prevalentemente in presenza, condizione da ritenersi superata dall'attuale CCNL, si ritiene, nelle more delle successive fasi contrattuali, di considerare il regime della prevalenza non più rigidamente applicabile, bensì come una possibilità da adeguare all'andamento delle lavorazioni e degli obiettivi dei singoli uffici. Inoltre, tale flessibilità facilita, in coerenza con l'art. 37 del CCNL, *“l'accesso al lavoro agile ai lavoratori che si trovino in condizioni di particolare necessità, non coperte da altre misure”*.

In ogni caso, nelle more del superamento del principio di prevalenza dovuto al nuovo CCNL, si potrebbe valorizzare la possibilità di turnazione su base mensile o plurimensile, che consentirebbe una migliore conciliazione tempi di vita/tempi di lavoro e, al contempo, risulterebbe conforme anche alle indicazioni fornite dall'Amministrazione, che ha indicato i 2 giorni di lavoro agile settimanali solo a titolo esemplificativo (*“di norma”*).

2. Fascia di contattabilità

La regolamentazione del lavoro agile transitorio ha previsto una o più fasce orarie che *“dovranno essere concordate con il responsabile della struttura di appartenenza e individuano l’arco temporale durante il quale il lavoratore è contattabile sia telefonicamente che via mail o con altre modalità”*, per un tempo non superiore ordinariamente alle 5 ore complessive giornaliere.

Sembrerebbe, da talune informazioni rilevate sul territorio, che le fasce di contattabilità siano sostanzialmente baricentrate sulle 5 ore e non sempre *“concordate”* come prevede la regolamentazione vigente.

Va comunque evidenziato che, su un piano strettamente giuridico-formale, aver fissato in 5 ore il limite massimo giornaliero della fascia di contattabilità è pienamente rispettoso del dettato contrattuale collettivo. Difatti, il CCNL di recente sottoscrizione dispone che la fascia di contattabilità *“non può essere superiore all’orario medio giornaliero di lavoro”*.

In buona sostanza il CCNL, nel dettare le regole generali del lavoro agile, ha tenuto conto di due diritti intangibili:

1. quello della salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori, ai quali va garantita una *fascia di inoperabilità* consecutiva di almeno 11 ore, comprensiva del riposo notturno dalle 22:00 alle 6:00. Si tratta di un diritto di promanazione comunitaria, recepito nella nostra legislazione e ordinariamente non disponibile con atti organizzativi unilaterali o accordi contrattuali;
2. quello dell’interesse pubblico alla continuità e al buon andamento dell’azione amministrativa, per il cui perseguimento ciascuna pubblica amministrazione è chiamata a valutare in che misura si rende necessario comprimere la flessibilità tipica del lavoro agile, appunto introducendo la *fascia di contattabilità*.

Se è vero che su un piano formale la fascia di contattabilità può sembrare in antitesi con la flessibilità tipica dell’istituto del lavoro agile, la sua concreta applicazione è indispensabile per assicurare efficacia alle attività di servizio verso i contribuenti, per garantire la sincronicità, almeno tendenziale e in misura congrua, di molte attività (team, reparti, aree, nuclei e gruppi di lavoro), per favorire il necessario coordinamento operativo, *in primis* di capi team e POER.

Per mitigare l’impatto delle fasce di contattabilità sulla flessibilità, la regolamentazione dell’Agenzia, in coerenza con le norme del CCNL, consente, all’interno di queste fasce, di poter fruire dei permessi orari previsti dalla legge e dai contratti collettivi. Sebbene una criticità potrebbe emergere dal fatto che i permessi orari sono spesso contingentati nel numero e, quindi, non essere sufficienti a coprire, per l’intero anno, le esigenze personali e familiari di talune categorie di personale. Come pure è da segnalare la rigidità dell’aver imposto

l'obbligo del recupero dei permessi orari di cui all'art. 34 del CCNL 12 febbraio 2018 unicamente nelle giornate di presenza in ufficio.

È evidente, quindi, che le dinamiche del rapporto di lavoro agile abbinato a lavoro in presenza (a prescindere dalla prevalenza dell'uno o dell'altro) si debbono fondare sul reciproco e leale affidamento tra il personale ed i responsabili di struttura. Funzionali a ciò sono le disposizioni contrattuali e quelle, in particolare, della vigente regolamentazione transitoria, laddove è previsto che le fasce di contattabilità siano realmente funzionali alla finalità di *“assicurare un'efficace interazione con l'ufficio di appartenenza, un ottimale svolgimento della prestazione lavorativa, nonché il monitoraggio da parte del responsabile diretto”* (art. 7, c. 1, della Regolamentazione transitoria) e, a proposito della *“autonoma distribuzione del tempo di lavoro durante le giornate di lavoro agile”*, è stabilito che *“secondo principi di collaborazione e buon andamento dell'azione amministrativa il personale ordinariamente informa il proprio responsabile della sospensione”*.

3. Lavoro agile ad ore

L'abolizione di questa opzione nella attuale regolamentazione transitoria è sicuramente una delle più dibattute, poiché si tratta di una modalità che era stata molto utilizzata talvolta per rendere possibile il lavoro agile in alcune strutture altrimenti impossibilitate (ad es. piccoli uffici territoriali e conservatorie che devono garantire il ricevimento del pubblico con poche risorse umane in grado di ruotare), altre volte per facilitare la presenza indifferibile in ufficio di persone con fragilità o con specifiche esigenze familiari e personali, qualche volta persino per urgenti e contingenti esigenze di lavoro non preventivabili o improvvise esigenze di sanificazione.

Va sottolineata, quindi, l'evidente negativa ricaduta sul benessere organizzativo e soprattutto sul benessere di non poche categorie di lavoratrici e lavoratori, tra i quali spiccano *in primis* i genitori, coloro i quali prestano assistenza e i pendolari a lunga percorrenza.

Sembrano esserci tutte le condizioni per una sua reintroduzione, tenuto conto che né la legge né il CCNL pongono ostacoli formali a questa modalità e che la stessa possa essere persino funzionale a specifiche esigenze organizzative.

Difatti, il d.lgs. n. 81/2017 si limita a stabilire che *“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”*. Anche il CCNL riprende l'identico concetto. Probabilmente può apparire come un limite il dover indicare nell'accordo individuale, come stabilito dall'art. 38, c. 1, lett. b), le *“giornate di lavoro da svolgere in sede e di quelle da svolgere a*

distanza”. Tuttavia, è il successivo art. 39, c. 4, a dare prova della possibilità che si concretizzi nella stessa giornata la modalità mista, lavoro agile e presenza, quando specifica che, qualora lo svolgimento dell’attività lavorativa a distanza sia impedito o sensibilmente rallentato, il/la dipendente può essere chiamato/a a lavorare in presenza, ed *“a completare la propria prestazione lavorativa fino al termine del proprio orario ordinario di lavoro”*.

Certamente è una modalità di lavoro agile che, se ben regolamentata, può contribuire molto ad innalzare il livello di benessere organizzativo e, soprattutto, quello del personale che lo richiede, poiché spesso l’esigenza è motivata da particolari e comprovati bisogni e, non secondario, dal desiderio di dare massima continuità al lavoro, anziché essere costretti ad aumentare le cause di assenza.

Parallelamente, un’altra riflessione, sempre funzionale al miglioramento delle condizioni di alternanza tra lavoro in presenza e lavoro agile (sia a giornate che ad ore), potrebbe essere effettuata sulla possibilità di attivare i profili orari diversi dalle 7 ore e 12 minuti attualmente standardizzato.

4. Dirigenti, POER e altri incarichi di responsabilità

Nella nota della Divisione Risorse prot. n. 104815 del 4 aprile 2022 recante indicazioni sul lavoro agile, è riportato un importante passaggio del DPCM 23 settembre 2021, laddove è precisato che *“le amministrazioni assicurano il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa dei soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi”*. Nessuna ulteriore specificazione è contenuta nell’allegato 1 alla richiamata nota, recante la regolamentazione del lavoro agile. Nella concreta applicazione da parte delle strutture centrali e regionali si sono registrate posizioni abbastanza diversificate, da quelle totalmente inclusive e con assoluta parità di trattamento di tutte le categorie di personale, quindi 2 giornate a settimana e 9 al mese senza distinzione di ruoli e incarichi, a quelle che tendono ad escludere totalmente o comprimere fortemente l’accesso di queste categorie di lavoratori al lavoro agile.

Differenze di trattamento diversificate da territorio a territorio, anche a parità di funzioni esercitate, che stanno generando disorientamento nei titolari di posizione organizzativa e di elevata responsabilità o di coordinamento.

Se protratte, queste disomogeneità sul territorio nazionale relative al lavoro agile possono anche condizionare le pari opportunità nell’accesso ai ruoli di responsabilità. Ad esempio, è stato già osservato in sede di analisi delle procedure POER 2019 come la partecipazione delle donne si sia fermata al 36% delle candidature complessive, quasi a volersi autoescludere a monte dalle selezioni.

Utilizzando al meglio le giornate di lavoro agile, queste/i colleghe/i potrebbero portare avanti la loro attività istituzionale più serenamente e proficuamente, con

maggiore equilibrio tra esigenze lavorative e familiari, soprattutto considerando quelli che si spostano quotidianamente per molti chilometri, fuori città e anche fuori regione.

E' fortemente auspicabile una verifica delle diverse scelte gestionali operata nelle strutture, per poterne omogeneizzare le regole in maniera univoca e, per quanto possibile, provare a fornire risposte organizzative che possano mettere in condizioni di esercitare il ruolo di responsabilità con la massima efficacia, quelle colleghe e quei colleghi che si trovino in particolari situazioni personali e familiari (es. *caregiver*, genitori con figli di età inferiore ai 12 anni, ecc...), così favorendo anche la loro propensione ad avanzare la candidature nei futuri interpellati.

5. Differenze di trattamento tra il personale in lavoro agile e quello in telelavoro

Certamente siamo in presenza di due categorie che, seppur facenti parte dell'ampio *genus* dei lavoratori a distanza, hanno caratteristiche molto differenti. Il telelavoro domiciliare è stata la prima forma di lavoro che l'Agenzia ha iniziato a sperimentare, ancor prima che la legge n. 124/2015 ne chiedesse l'adozione alle pubbliche amministrazioni, ponendo l'obiettivo (non conseguito) di avviare a tale modalità nel triennio almeno il 10% dei dipendenti pubblici.

E per lunghi anni questa modalità è rimasta l'unica iniziativa lasciata in campo, che ha consentito a circa 400 lavoratori di svolgere la prestazione lavorativa con modalità spazio temporali diverse dalla presenza in ufficio.

Certamente un grande beneficio, ma riservato a pochissimi beneficiari, selezionati attraverso criteri che, naturalmente, privilegiavano i colleghi con problematiche socio-familiari e di salute assai serie e con spostamenti casa-lavoro molto impegnativi.

Prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria si stava completando la procedura di rinnovo dei contratti di telelavoro, con ampliamento a 700 beneficiari. Cessato lo stato di emergenza, tra pochi giorni è previsto l'inizio del nuovo periodo per i vincitori della procedura.

Con l'avvento del lavoro agile emergenziale - inizialmente obbligatorio, poi facoltativo e con pari dignità del lavoro in presenza, successivamente limitato a modalità eventuale e non prevalente – anche i telelavoratori e le telelavoratrici hanno potuto beneficiare di questa nuova modalità di lavoro a distanza, potendo sospendere il telelavoro.

Ora che si è deciso il riavvio del telelavoro ed il lavoro agile è entrato nella fase cd. *transitoria*, le vincitrici ed i vincitori della procedura stanno evidenziando e segnalando talune differenze che appaiono irragionevoli e, paradossalmente,

finiscono per penalizzare il personale in telelavoro che, come detto, è spesso quello più fragile e vulnerabile.

Una prima annotazione riguarda il differente trattamento dell'assenza nella giornata in cui è previsto il lavoro in presenza. Per il lavoro agile è stabilito che questa *“non comporta l'obbligo di recupero del rientro in ufficio”*, mentre per il telelavoro è stabilito esattamente il contrario, ossia appena cessa la causa dell'assenza si deve rientrare in presenza.

Sicuramente si potrà obiettare che nel telelavoro è programmato il rientro un solo giorno a settimana mentre nel lavoro agile i giorni in presenza sono la maggioranza e quindi non vi è necessità di un tale rigore. Una possibile proposta, che va nella convergente direzione, sia di salvaguardare l'efficienza lavorativa, sia di favorire il benessere organizzativo e di chi lavora, potrebbe essere quella di rimuovere entrambe queste rigide prescrizioni.

Altra differenza fortemente sperequativa è quella legata al luogo di svolgimento della prestazione lavorativa resa a distanza. Per chi è posto in telelavoro si fa riferimento ad un'unica sede esterna, coincidente con il domicilio da questi indicato, del quale viene verificata l'idoneità e nel quale viene installata la postazione di lavoro attrezzata. Per il lavoro agile, invece, l'unico limite previsto è quello di concordare con l'Agenzia i luoghi ove è possibile svolgere l'attività, con onere a carico di ciascun dipendente di accertare la presenza di condizioni minime di tutela della salute e sicurezza, assicurare la piena operatività della dotazione informatica e adottare le precauzioni necessarie a garantire la riservatezza dei dati.

Dopo due anni di lavoro agile emergenziale, del quale ha beneficiato anche il personale già in telelavoro, abbiamo potuto osservare una ampia casistica di colleghe/i che, in diversi periodi dell'anno e per svariate ragioni, hanno cambiato più volte luogo di svolgimento della prestazione lavorativa. Ora, questo stesso personale, riattivando il telelavoro, per il solo fatto di avere ottenuto una postazione di lavoro attrezzata che ha implicato dei costi per l'Agenzia, si vede costretto ad irrigidire l'ottimo strumento di flessibilità della sede, senza alcuna possibilità di deroga.

Si pensi, ad esempio, ad una telelavoratrice o un telelavoratore che, proprio per gestire al meglio quelle significative criticità per le quali hanno preceduto altre/i colleghe/i nella selezione, abbia necessità di recarsi in un domicilio di vacanza o in quello dei genitori.

È importante provare ad andare incontro a queste esigenze, poiché non impattano in alcun modo sulla capacità operativa e sull'efficienza dell'ufficio, mentre impattano moltissimo sulla reale possibilità di conciliare vita e lavoro per questa categoria di lavoratrici e lavoratori. L'esperienza ha insegnato che in questi casi il personale, se messo davanti al bivio delle priorità, sceglie di tutelare le esigenze di vita personale e familiare, anche con sacrifici economici, ad esempio

accedendo al part time o all'aspettativa non retribuita. Con la conseguenza di perderne medio tempore anche la prestazione lavorativa.

Il CUG ritiene che ci sia la possibilità di colmare questa differenza nella scelta della sede di lavoro, tra lavoro agile e telelavoratore. Ad esempio, si potrebbe provare a introdurre la possibilità di indicare una seconda postazione di lavoro, eventualmente attivabile al bisogno e senza oneri aggiuntivi a carico dell'Agenzia. Oppure si potrebbe prevedere la possibilità di sospendere il telelavoro e attivare il lavoro agile per taluni periodi dell'anno e per motivate ragioni. Sono solo spunti di riflessione che, certamente, potranno far emergere anche altre migliori idee.

6. *Attivazione del coworking*

Accanto al lavoro agile e al telelavoro, un altro istituto che sarebbe auspicabile venisse regolamentato e attivato è quello del coworking che, a differenza delle tipologie di lavoro a distanza con prestazione resa in luoghi esterni all'Agenzia, consente al personale di rendere la prestazione lavorativa presso una sede diversa da quella di organica appartenenza. Questa sede ospitante, solitamente collocata in ambito territoriale più vicino al domicilio della lavoratrice o del lavoratore, consentirebbe di poter facilitare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro a quelle categorie di personale che hanno, per ragioni logistiche o familiari, particolari difficoltà ad accedere al lavoro agile, oppure per coloro i quali, per periodi transitori, abbiano oggettive difficoltà ad effettuare il lavoro in presenza nella propria sede.

7. *Conclusioni*

La pandemia ha portato le pubbliche amministrazioni a sperimentare il lavoro agile e l'Agenzia è stata particolarmente efficace e innovativa nel trovare le necessarie soluzioni tecnologiche ed organizzative di supporto. Tant'è che va dato atto e merito all'Agenzia di aver raggiunto percentuali di prestazioni lavorative rese in modalità agile assolutamente prevalenti rispetto a quelle in presenza, di gran lunga superiori alle percentuali minime indicate dal legislatore. Il lavoro agile è oramai un'irrinunciabile opportunità di cambiamento per la PA e per l'innalzamento delle competenze di chi in essa lavora. Esso consente di andare oltre la logica dell'adempimento, promuovendo flessibilità, autonomia, responsabilizzazione, orientamento ai risultati, collaborazione e programmazione, puntando sulla digitalizzazione, sulla valorizzazione delle persone, sulla fiducia tra lavoratori e amministrazione e sull'accrescimento della conciliazione vita lavoro. Contribuisce inoltre all'abbattimento delle differenze di genere e alla riduzione delle forme di "assenteismo fisiologico" ed è una leva

per attrarre i talenti. Le logiche di *people strategy* ad esso sottese, nel mettere al centro le persone, come anche ribadito dall'art. 16 bis del Regolamento di amministrazione, contribuiscono a ottimizzare la qualità e la quantità delle prestazioni rese alla collettività, accrescendo la motivazione al lavoro e il benessere organizzativo e individuale. Ogni soluzione per l'applicazione a regime del lavoro agile non dovrebbe quindi portare a irrigidimenti eccessivi che potrebbero invero snaturare le potenzialità di rinnovamento dell'istituto. L'Agenzia, da sempre in prima fila per capacità di innovazione, ha la forza per cogliere queste opportunità. In tale ambito, siamo certi che la Divisione Risorse – cui si volgono tutte le considerazioni contenute nel presente atto e nel pregresso, allegato parere di gennaio 2021 – la quale ha, in questi anni, acquisito sempre più un ruolo di sensibilità e propulsione, potrà svolgere una funzione di utile regia nel ricercare la più omogenea e coerente applicazione dell'istituto del lavoro agile sull'intero territorio nazionale.

LA PRESIDENTE
(Gabriella Alemanno)