

Relazione su disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza

Audizione di **Massimo Fierotti Fierotti**

(Responsabile Settore Programmazione, Controllo di Gestione e Valutazione performance dell'Università degli Studi di Palermo)

Commissione Lavoro XI

Roma, 16 novembre 2021

Premessa terminologica

Negli ultimi mesi abbiamo assistito, nel dibattito sviluppato sull'argomento, ad una fioritura di termini molto variegata. Sono state usate parole di origine inglese e spesso alcuni termini tecnici sono stati utilizzati, impropriamente, come sinonimi.

Credo, quindi, necessaria una precisazione; nello sviluppo del mio intervento chiamerò “LAVORO DA REMOTO” la fattispecie generale dell'argomento che stiamo trattando e, poi, farò riferimento e tre ambiti specifici in cui esso potrà declinarsi, in particolare:

- Il telelavoro;
- Il lavoro agile;
- Il lavoro a distanza.

Natura giuridica del “lavoro da remoto”

Quale è la natura giuridica del “lavoro da remoto”?

Si tratta di una domanda fondamentale, scientificamente impegnativa e di profonda natura politica. Credo, però, che sia opportuno porci tale domanda soprattutto per le implicazioni che deriveranno dalla sua risposta.

E poi, il “lavoro da remoto” dovrà essere considerato un diritto soggettivo dei lavoratori subordinati?

Non sono in grado di rispondere a tale quesito, ma sia la risposta positiva che quella negativa sono foriere di opportunità e di rischi. La valutazione e il giusto bilanciamento di tali aspetti, soprattutto in questo ambito, sono materia per un approfondito dibattito politico. Resto, comunque, convinto della necessità e, forse, anche dell'urgenza di avere una risposta a tale quesito.

Cosa è successo in questi ultimi anni

Credo sia opportuna una breve analisi per ricordare i principali avvenimenti del recente passato.

Possiamo analizzare gli avvenimenti legati al “lavoro da remoto” dividendo il periodo in tre fasi:

- Fase 1, dalla fine degli anni 90 fino a febbraio 2020 (il passato);
- Fase 2, da marzo 2020 a dicembre 2020 (l'emergenza);
- Fase 3, da gennaio 2021 a ottobre 2021 (lo sviluppo).

Nella **Fase 1**, il primo momento fondamentale di nascita embrionale del “lavoro da remoto” è stato rappresentato dallo sviluppo della normativa sul TELELAVORO.

Il telelavoro è "*quella prestazione eseguita dal dipendente in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie informatiche, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione inerisce*".

L'introduzione del telelavoro nella pubblica amministrazione si è sviluppata attraverso una serie di atti formali con cui il legislatore, prima, e le parti negoziali, poi, hanno promosso e avviato forme di telelavoro.

Tali atti formali sono stati:

1. **la legge n. 191 del 16 giugno 1998, art. 4, comma 3**, "Norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni", nota come Bassanini Ter;
2. **il DPR n. 70 dell'8 marzo 1999** "regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni", a norma dell'art. 4 c. 3, legge n. 191/1998;
3. **la direttiva del Dipartimento della funzione pubblica all'Aran** per i rinnovi contrattuali nazionali;
4. **l'accordo-quadro intercompartimentale**, siglato il 21 luglio 1999.

La complessità di questo percorso non ha impedito che, anche sulla base di quanto già previsto dall'**art. 4 dalla legge n. 191/98**, venissero redatti progetti e negoziati accordi sindacali per l'introduzione del telelavoro.

Il legislatore ha espressamente stabilito che "*allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di forme di lavoro a distanza*" e ha previsto, infine, due rinvii, uno ad un regolamento (comma 3), l'altro alla contrattazione collettiva (comma 5).

Il regolamento è stato approvato con **decreto del Presidente della Repubblica, 8 marzo 1999 n. 705** e riprende il principio che è alla base dell'applicazione del telelavoro nella Pubblica Amministrazione, principio che già si rinveniva nella legge 16 giugno 1998 n. 191, cioè "*la razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro e la realizzazione di economie di gestione*".

Il telelavoro è stato introdotto, infine, in abito confindustriale, con l'**Accordo Interconfederale del 9 giugno 2004**, in attuazione dell'Accordo quadro europeo in materia risalente al 2002 e applicabile ad oggi alle imprese associate alla Confindustria. Per quanto riguarda la definizione di telelavoro, essa è contenuta all'articolo 1 dell'Accordo Interconfederale del 2004, il quale lo identifica come quella "*(...) forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie*

dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa”.

Un secondo momento molto importante è relativo a quanto accaduto a partire dal 2015 con l'introduzione del LAVORO AGILE.

Il lavoro agile è stato introdotto dall'**art. 14 legge n. 124 del 2015** e, successivamente, disciplinato dagli **art. da 18 a 22 della legge n. 81 del 2017** e viene definito come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato:

- stabilita mediante un accordo tra le parti;
- con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici;
- eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa.

La **Direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 2017** ha individuato gli strumenti organizzativi e operativi che le pubbliche amministrazioni devono attuare per la promozione e lo sviluppo del lavoro agile.

Nella **Fase 2**, si è sviluppata una massiccia “sperimentazione” del lavoro da remoto.

L'emergenza sanitaria generata dall'epidemia da COVID-19 ha determinato una forte accelerazione nella diffusione del lavoro da remoto con l'obiettivo principale di ridurre il rischio di contagio sui luoghi di lavoro. Un'accelerazione spinta dalla normativa emergenziale in deroga al regime ordinario del lavoro agile che ha necessariamente lasciato sullo sfondo un approfondimento su quali possano essere le potenzialità e le criticità di questo strumento.

Il lavoro agile, generalmente in forma sperimentale, era diffuso, seppur in percentuali molto basse, già prima dell'emergenza.

Durante il primo periodo dell'emergenza sanitaria, sia nella pubblica amministrazione che nelle imprese private¹, si sono raggiunte percentuali elevate (anche superiori al 90%) di personale dipendente posto in “lavoro agile”.

Paradossalmente il periodo di emergenza sanitaria dovuto alla pandemia ha portato a sperimentare massicciamente il “lavoro agile” e ha dato una spinta in avanti verso la digitalizzazione del lavoro. Tale aspetto può condurre ad un miglioramento dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e può costituire una svolta per il sistema delle imprese sempre molto attento alle pressioni della concorrenza. Tale evoluzione è dovuta, da un lato, alla presenza di tecnologie che consentono una dematerializzazione di molte attività lavorative mediante l'utilizzo di supporti informatici e,

¹ Le imprese di Assolombarda, sulla base dell'ultima analisi condotta dal Centro Studi, avevano già introdotto nel 28% dei casi il lavoro agile già prima della pandemia. Questa percentuale durante il lockdown è salita al 93% per poi assestarsi al 72% nel mese di settembre. Il primo approccio alla nuova normalità, quindi, si muove intorno a cifre doppie rispetto allo scenario pre-Covid 19 e questo è confermato dalle imprese stesse che dichiarano che utilizzeranno il lavoro agile nel 59% dei casi dopo l'emergenza: non è quindi possibile minimizzare il fenomeno e considerarlo qualcosa di passeggero. (tratto da “il lavoro agile oltre l'emergenza” Ricerca n 5/21 a cura Assolombarda in collaborazione con Adapt)

dall'altro, dall'innovazione dei modelli di business indirizzati verso una sempre più ampia personalizzazione di beni e servizi che genera una elevata domanda di flessibilità dei modelli organizzativi. Ci troviamo di fronte ad un fenomeno di cambiamento dei modelli organizzativi e delle modalità di esecuzione del lavoro che si inserisce in quell'insieme di grandi trasformazioni tecnologiche, demografiche e ambientali in corso da molti anni.

Nella **Fase 3**, si è sviluppata maggiore consapevolezza e si è registrato un graduale rientro in sede dei lavoratori.

Benefici sperimentati (marzo 2020 – ottobre 2021)

- Abbattimento dei tassi di inquinamento ambientale.
- Decongestione del traffico veicolare nei centri urbani e dei mezzi pubblici.
- Miglioramento del benessere organizzativo dei lavoratori grazie al bilanciamento degli impegni lavorativi con le esigenze della vita personale.
- Incremento della digitalizzazione e della dematerializzazione dei processi e dei servizi offerti.
- Risparmi economici e finanziari. L'abbattimento dei costi di gestione costituisce un grande vantaggio competitivo per le imprese i cui dipendenti lavorino in larga parte da remoto. Anche l'economicità della gestione, che informa l'attività della pubblica amministrazione, ottiene indubbi vantaggi.
- Modifica culturale dovuta dal superamento del "valore dell'orario di lavoro" come principale parametro di misurazione della prestazione lavorativa.

Esperienza dell'Università degli Studi di Palermo

A partire dal mese di marzo 2020, la situazione pandemica ha imposto misure straordinarie ed emergenziali che hanno prodotto una forte accelerazione della dematerializzazione e delocalizzazione dei processi e delle procedure amministrative nelle pubbliche amministrazioni.

L'Ateneo di Palermo, forte delle professionalità dei propri dipendenti e delle infrastrutture tecnologiche in possesso, grazie anche allo sforzo condotto da tutta la popolazione accademica, ha assolto alle attività istituzionali con precisione e tempestività.

Varie sono state le iniziative per sostenere le attività istituzionali dell'Ateneo, tra queste appare utile ricordare:

- la fornitura di PC in comodato d'uso al personale tecnico – amministrativo e bibliotecario (di seguito definito TAB) che ne ha fatto richiesta;
- la creazione di una piattaforma per il monitoraggio delle attività svolte dai dipendenti in modalità agile con la quale i capi settore hanno costantemente relazionato ai propri dirigenti; l'elaborazione del Regolamento per l'accesso al Lavoro Agile da parte del personale TAB.

È stato costituito, inoltre, il Gruppo di Lavoro per supportare l'elaborazione del Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e l'avvio del Lavoro Agile; sono stati organizzati, infine, vari incontri e momenti di confronto sulle esigenze dei diversi “stakeholders” dell'Ateneo e con le varie sigle sindacali.

All'istituto del telelavoro che, nel corso del 2020, ha riguardato circa 25 unità di personale TAB si è affiancato, pertanto, il lavoro agile, nella sua declinazione emergenziale, che ha riguardato, in alcuni momenti (in particolare quelli caratterizzati dal lockdown), la quasi totalità dei dipendenti.

Il 28 gennaio 2021 il CdA ha approvato, come allegato del Piano Integrato 2021-2023, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile: l'Ateneo di Palermo è stato uno dei primi ad aver elaborato e approvato il POLA la cui operatività è subordinata, comunque, alla fine dello stato emergenziale previsto, attualmente, per il 31 dicembre 2021, al rinnovo del CCNL e all'emanazione (da parte del Ministro per la P.A.) di apposite linee guida sul lavoro agile.

Il suddetto Gruppo di lavoro ha predisposto, anche con il supporto degli uffici competenti, i seguenti ulteriori strumenti utili all'avvio del lavoro agile:

- **Mappatura delle attività** che possono essere svolte in modalità di lavoro agile e delle applicazioni informatiche utilizzate;
- **Regolamento sulla disciplina del lavoro agile** del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario dell'Università degli studi di Palermo (D. R. n. 2038 del 27/04/2021);
- Bozza di accordo Amministrazione/Dipendente (che caratterizzerà la volontà del dipendente ad avvalersi del lavoro agile ratificata con un accordo bilaterale Amministrazione/Dipendente);
- Identificazione di un codice giustificativo sull'applicativo della gestione delle presenze per le giornate lavorative svolte in Lavoro Agile (considerato che non saranno previste timbrature);
- Informativa sulla sicurezza (sia lavorativa che informatica) da allegare al suddetto accordo;

- Sviluppo del questionario per la rilevazione sul Lavoro Agile (da somministrare, prima e dopo l'attivazione dello stesso, a tutto il personale coinvolto);
- **Formazione del personale;**
- Sviluppo delle funzionalità dell'applicativo web (sviluppato in house e già utilizzato per la valutazione e il monitoraggio della Performance) anche per la gestione e il monitoraggio dei vari ambiti del POLA.

Le attività iniziali sono state volte a delineare le condizioni di partenza dell'Ateneo, sia dal punto di vista formale che da quello reale, in termini di bisogni diffusi, esigenze emergenti, risorse disponibili.

L'amministrazione ha effettuato, pertanto, una ricognizione (strutturata e aggiornata periodicamente) delle attività di lavoro che possono essere svolte in modalità lavoro agile compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l'effettività dei servizi, a partire dalla mappatura delle applicazioni informatiche in uso per l'espletamento dei servizi.

Tenendo conto del piano della digitalizzazione e, dunque, delle attività non delocalizzabili, sono stati censiti tutti i servizi in seno all'Ateneo e per ciascuno di essi quanta parte, espressa in percentuale di queste, è da destinare al lavoro in presenza.

Per facilitare, poi, l'avvio e lo sviluppo del Lavoro Agile sono stati realizzati vari interventi formativi rivolti ai Dirigenti, ai Responsabili Amministrativi dei Dipartimenti, al personale con qualifica di Elevata Professionalità e a tutto il personale Tecnico-amministrativo e Bibliotecario: sono stati formati circa 800 dipendenti.

In particolare, sulla base della mappatura raccolta nell'ambito del Progetto *Good Practice* (gestito dal Politecnico di Milano e al quale aderisce l'Università degli Studi di Palermo) - che individua **53 servizi suddivisi in 240 attività** - a ciascun dipendente sono stati attribuiti uno o più servizi la cui somma in termini percentuali è pari al 100% dell'impegno lavorativo; specificando, inoltre, le percentuali con le quali gli stessi potranno essere svolti in presenza o in modalità lavoro agile; sarà possibile, infine, segnalare eventuali fabbisogni formativi ed eventuali condizioni di fragilità del dipendente.

Ogni Responsabile di struttura potrà organizzare la turnazione dei dipendenti afferenti alla struttura di competenza che svolgeranno servizi erogati in modalità lavoro agile e servizi erogati in presenza: sulla base dei servizi mappati, infatti, tenendo conto delle specifiche esigenze lavorative per le quali è richiesta la presenza sul posto di lavoro, si potrà definire il periodo da svolgere in presenza e quello da svolgere in modalità agile.

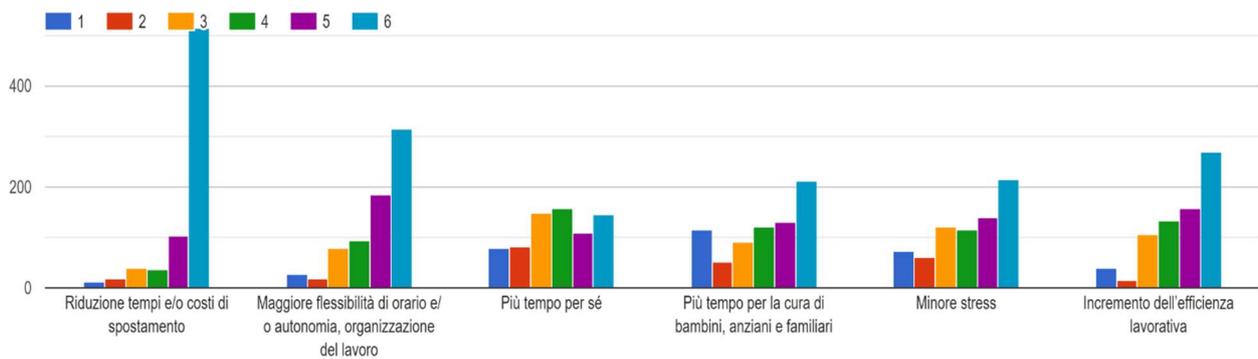
Nelle more della definizione delle Linee Guida per il Lavoro Agile, del rinnovo del CCNL e dell'avvio del POLA sono già stati delineati, infine, i requisiti tecnici (nonché le varie fasi) di cui il monitoraggio del lavoro agile potrà essere dotato. In particolare l'applicativo prevede che:

- a valle dell'attribuzione dei servizi delocalizzabili e delle ore lavorative destinate al lavoro agile si potrà procedere alla definizione del contratto individuale (Amministrazione/Dipendente);
- il suddetto contratto dovrà riportare, oltre agli obiettivi assegnati (da svolgere in modalità lavoro agile), la tempistica, i relativi indicatori di performance e i target;
- il dipendente potrà relazionare sinteticamente le proprie attività attraverso apposito modulo;

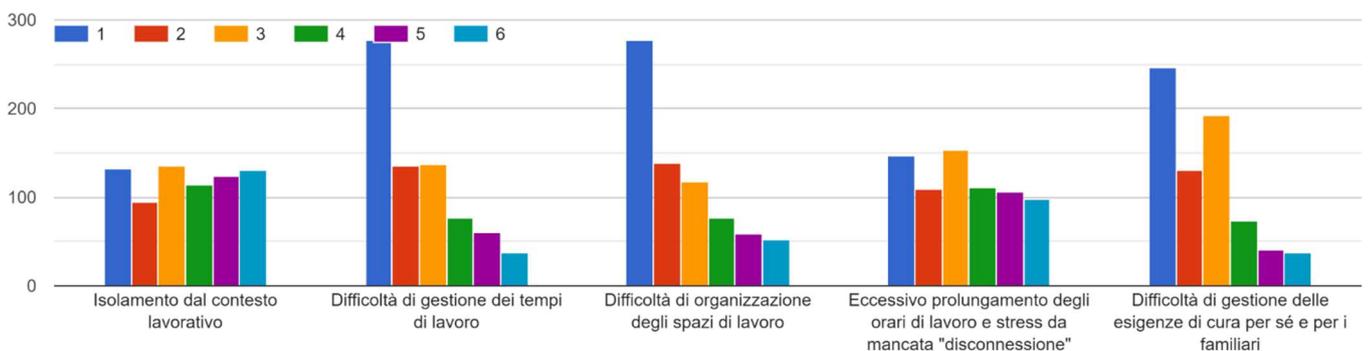
- il valutatore (attraverso il suddetto modulo) potrà monitorare e validare le attività svolte dai dipendenti afferenti alla struttura di competenza che avranno firmato il contratto individuale sul lavoro agile.

Vantaggi, impatto sociale e sostenibilità del Lavoro Agile nell’Ateneo di Palermo (Fonte questionari interni Unipa somministrati nel corso del 2021)

Nel corso del 2021 sono stati somministrati alcuni questionari al personale tecnico – amministrativo e bibliotecario; le risposte ottenute sono riportate nei grafici di seguito riportati. Il primo grafico è relativo al vantaggio percepito dal Lavoratore Agile nel corso della sua esperienza ed è evidente come la riduzione del tempo e dei costi legati allo spostamento sia prevalente rispetto agli altri parametri. A seguire la maggiore flessibilità e la migliore organizzazione del lavoro, sono forieri di un incremento della efficienza lavorativa. Il valore 1 rappresenta l’elemento meno importante mentre il valore 6 quello più importante.

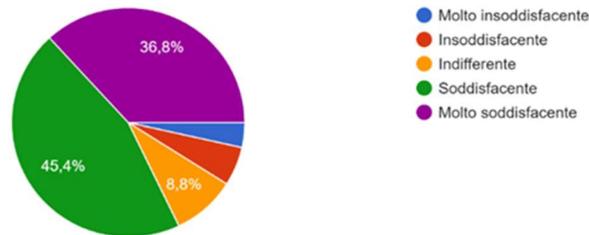


Il grafico che segue invece è espressione delle maggiori difficoltà riscontrate nel gestire il proprio lavoro in modalità agile. Il valore 1 rappresenta l’elemento meno importante mentre il valore 6 quello più importante. Due sono gli elementi essenziali: l’isolamento dal contesto lavorativo e lo stress da mancata disconnessione.

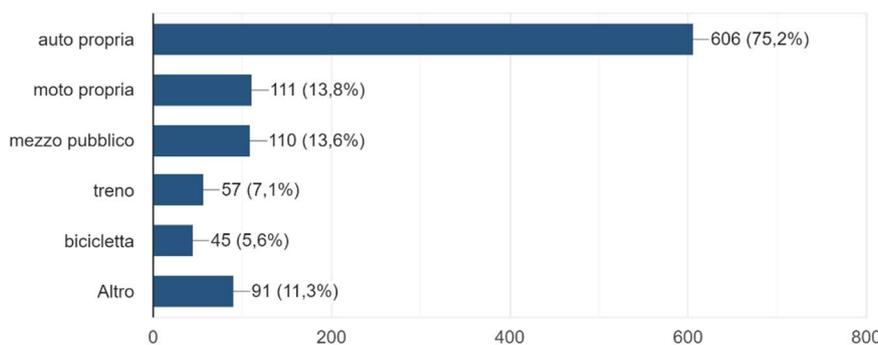


L'esperienza da Lavoro Agile ha ottenuto un largo consenso da parte del personale con una risposta positiva superiore all'80%, e di questa oltre il 36% la reputa molto soddisfacente.

In sintesi, come valuti l'esperienza del lavoro agile?



In ultimo abbiamo raccolto alcune informazioni che potessero dare una misura di quale impatto lo stato emergenziale di lavoro agile ha avuto nei confronti degli aspetti sociali e della salvaguardia dell'ambiente.



Il 26,4% del personale che ha risposto al questionario vive al di fuori del Comune di Palermo ed il mezzo prevalentemente impiegato è l'auto propria. Solo poco più del 20% del personale ricorre ai mezzi pubblici, siano essi su ruote che in rotaie.

Abbiamo chiesto anche di conoscere le distanze chilometriche percorse ogni giorno per recarsi al lavoro in regime di ordinarietà. È emerso che i km coperti ogni giorno sono 26.259.

Complessivamente gli spostamenti si articolano nelle seguente tabella:

| Mezzo | Km giornalieri | Mezzo | Km giornalieri |
|--------------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| Treno | 2736 | Auto propria | 11996 |
| Mezzo pubblico su gomma | 3747 | Moto propria | 630 |
| Combinato | 4080 | Altri mezzi | 3075 |

Da questi dati è stato possibile risalire al quantitativo di CO2 emesso quotidianamente in atmosfera², in particolare, abbiamo calcolato quanto specificato nella tabella seguente:

| | Mezzi Propri |
|---|--------------|
| Totale kg di CO2 | 3.129 |
| Alberi da piantare | 126 |
| Ettari necessari per piantare gli alberi | 0.42 |

² Fonte Ateneoverde.it – il dato calcolato è un dato aggregato per mezzo impiegato. Chiaramente non abbiamo un dettaglio sulle diverse motorizzazioni dei mezzi utilizzati quindi il dato ha valore puramente indicativo.

Altro aspetto valutato è il **tempo** di trasferimento nel coprire il tragitto casa-lavoro-casa quotidianamente.

I dati rilevati ci portano a determinare un tempo impiegato complessivamente nello spostamento quotidiano di **43.740 minuti**, pari a circa **729 ore**.

Il monte ore indicato è ripartito tra i diversi mezzi di locomozione secondo quanto indicato in tabella:

| Mezzo | Tempo (min) | Tempo (hh) |
|----------------|-------------|------------|
| auto propria | 26.220 | 437 |
| combinato | 4.020 | 67 |
| mezzo pubblico | 6.660 | 111 |
| moto propria | 1.680 | 28 |
| treno | 3.480 | 58 |
| altro | 1.680 | 28 |

In ultimo, forse, è interessante osservare come, ribaltando la proiezione temporale dal quotidiano all'annuale, e considerando ragionevole una media di 220 giorni lavorativi, questi numeri ci offrono il seguente risultato:

| | Km annuali | Tempo annuale (in gg) |
|----------------|------------------|-----------------------|
| auto propria | 2.639.296 | 4006 |
| combinato | 897.000 | 614 |
| mezzo pubblico | 824.340 | 1018 |
| moto propria | 138.600 | 257 |
| treno | 601.920 | 532 |
| altro | 676.500 | 257 |
| Totali | 5.778.256 | 6.683 |

Mediamente, e su base annuale, ogni dipendente UNIPA:

| Copre la distanza dal luogo di lavoro per | Impiega per il trasferimento |
|---|------------------------------|
| 7.195 km | Circa 8 gg |

In riferimento ai casi di malattia registrati negli anni 2019 e 2020, dall'analisi dei dati (interni) in possesso emerge una riduzione dei casi di malattia di circa il 61%.

**Diminuzione percentuale casi di malattia
registrati (Anni 2019, 2020)**

61%

Quale futuro

- Riorganizzazione degli spazi fisici.
La necessità di ripensare gli spazi sarà centrale, sia la pubblica amministrazione che il mondo delle imprese potrà ottenere vantaggi. Il lavoro da remoto potrà essere una risorsa preziosa, in particolare, per le imprese che potranno più velocemente riorganizzare le proprie strutture, i propri uffici tenendo conto della possibilità di sviluppare le proprie attività anche da remoto.
- Digitalizzazione dei servizi.
La missione 1 del PNRR ha come obiettivo generale “l’innovazione del Paese in chiave digitale”, le linee di intervento saranno dirette alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione e alla digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo. Lo sviluppo del lavoro da remoto è strettamente connesso con il processo di digitalizzazione.
- Crescita culturale.
Il lavoro da remoto, con la trasformazione che esso prefigura, non più strettamente connesso all’orario bensì al raggiungimento di specifici obiettivi, ha notevoli effetti per quanto riguarda specifici istituti normativi legati proprio all’orario di lavoro. Inoltre la caratteristica potenziale del lavoro da remoto come mezzo di conciliazione tra lavoro e cure familiari potrà facilitare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
- Occasione per riequilibrio territoriale.
La possibilità di lavorare a distanza per molti lavoratori ha già determinato, nel corso del 2020 e del 2021, la possibilità di rientro nei paesi e nelle città di origine, ripopolando inaspettatamente aree del Paese spesso caratterizzate da un contesto di seria marginalità e soggette al fenomeno dello spopolamento. Pertanto, il potenziamento del lavoro da remoto rappresenterebbe anche un’opportunità per ripopolare città e piccoli centri posti ai margini degli insediamenti produttivi.