

Prot. n. 70/A11
Roma, 29 gennaio 2021

Ai Componenti del Consiglio Generale
Ai Segretari Regionali
Ai Segretari Provinciali
Ai Segretari Aziendali
Ai Referenti Aziendali
LORO SEDI

OGGETTO: - Lavoro agile e POLA -.

Carissime/i,

com'è noto il comma 4 bis dell'art.263 del DL n.34 del 19.05.2020, convertito con modificazioni dalla Legge n.77 del 17.07.2020, ha modificato e integrato il comma 1 dell'art.14 della Legge n.124 del 07.08.2015 prevedendo che *"entro il 31 gennaio di ciascun anno, le Amministrazioni Pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il **Piano organizzativo del lavoro agile (POLA)**, quale sezione del documento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (il **Piano della performance**). Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 30 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano"*.

Com'è facile intuire la suddetta modifica legislativa, costituisce un significativo adempimento che, **in via ordinaria**, ciascuna Amministrazione Pubblica deve effettuare entro la suindicata data del 31 gennaio di ciascun anno. Detto termine, infatti, è quello stabilito per l'adozione del Piano della performance di cui il POLA costituisce una apposita sezione.

Non sfuggirà, tuttavia, che l'adozione **in prima applicazione** del POLA per l'anno in corso deve scontare le disposizioni transitorie adottate per far fronte alla grave emergenza epidemiologica in atto per come definito al comma 1 del medesimo art.263 del DL n.34 che, in particolare, stabilisce che *"al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le Amministrazioni adeguano l'operatività di tutti gli uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali. A tal fine, fino al 31 dicembre 2020, in deroga alle misure di cui all'articolo 87, comma 1, lettera a), e comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020,*

n.18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n.27, organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile, con le misure semplificate di cui al comma 1, lettera b), del medesimo articolo 87, (almeno) al 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità e comunque a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza, nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente. In considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione possono essere stabilite modalità organizzative e fissati criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi.

E' da sottolineare, infatti, che il c.d. decreto milleproroghe (DL n.183/2020) ha disposto all'art. 19, comma 1, che **il suddetto termine del 31.12.2020 è prorogato fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 31 marzo 2021.**

Pertanto, allo stato e fatta salva ogni l'ulteriore proroga, continuano ad avere vigore le disposizioni transitorie concernenti il lavoro agile adottate per far fronte all'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19.

Il lavoro agile è stato promosso nelle Amministrazioni Pubbliche quale "modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa" per preservare la salute dei dipendenti pubblici e, nel contempo, garantire la continuità dell'azione amministrativa.

La disciplina del lavoro agile nella fase emergenziale è stata affidata ad una serie di provvedimenti normativi che, anche in relazione alla prevedibile evoluzione della pandemia, hanno fissato le percentuali di dipendenti pubblici incaricati di svolgere le proprie prestazioni lavorative da remoto, disciplinato le modalità operative del lavoro agile e, più in generale, quelle relative alla organizzazione degli uffici in modo da assicurare adeguati livelli di performance.

Il Ministro della Pubblica Amministrazione, infatti, ha definito, attraverso l'adozione di circolari e direttive, indicazioni per tutte le Amministrazioni volte alla promozione e alla diffusione del lavoro agile e strumenti operativi per monitorarne l'applicazione.

Ricorderete che dette circolari e direttive, data la natura dell'oggetto e le ripercussioni sul rapporto di lavoro dei dipendenti di tutte le P.A. precisano in modo inequivocabile il coinvolgimento delle Parti Sociali anche laddove non specificamente previsto dai CC.CC.NN.LL. in considerazione dell'eccezionalità della situazione emergenziale.

Per economia della presente si rinvia a questi provvedimenti per come puntualmente rappresentato dalla scrivente Segreteria Nazionale con le indicazioni fornite nel tempo.

Ciò premesso, tenuto conto dei quesiti che pervengono da molte sedi circa i provvedimenti che alcune Amministrazioni stanno adottando con riferimento al POLA, si ravvisa la necessità di fornire alcuni chiarimenti volti a sostenere l'azione sindacale della nostra Federazione nei luoghi di lavoro a tutela dei nostri associati e di tutte le lavoratrici e i lavoratori dei settori di nostra pertinenza.

A tal riguardo è da precisare che con DM in data 9.11.2020, sono state approvate le **"Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance"** (allegato 1), che forniscono indicazioni alle Amministrazioni per l'elaborazione del POLA e per supportare le stesse nel passaggio della modalità di lavoro agile dalla fase emergenziale a quella ordinaria.

Dette linee guida si basano su un approccio che ammette un'**applicazione progressiva e graduale** del "lavoro agile a regime" da codificare nell'ambito di una programmazione triennale rimessa all'autonomia della singola Amministrazione.

Le Amministrazioni, pertanto, con l'adozione del POLA, sono chiamate a effettuare un programma di sviluppo del lavoro agile nell'arco temporale di un triennio in un'ottica di massima promozione dello stesso, seguendo uno schema che prevede l'individuazione di una **baseline** e la definizione di livelli attesi degli indicatori scelti per misurare le condizioni abilitanti, l'implementazione del lavoro agile, i contributi alla performance organizzativa e, infine, gli impatti attesi. E ciò, lungo i seguenti tre step del programma di sviluppo: fase di avvio, fase di sviluppo intermedio, fase di sviluppo avanzato.

Le linee guida riportano gli indicatori minimi da introdurre e da monitorare nel 2021. Dopo ogni fase, l'Amministrazione dovrà verificare il livello raggiunto rispetto al livello da essa programmato nel POLA. I risultati misurati, che dovranno essere rendicontati in un'apposita sezione della Relazione annuale sulla performance, costituiranno il punto di partenza per l'individuazione dei contenuti della programmazione dei cicli successivi, a partire dal Piano 2022-2024.

Il POLA è, quindi, lo strumento di programmazione del lavoro agile, ovvero delle sue modalità di attuazione e sviluppo **e non di programmazione degli obiettivi delle strutture e degli individui in lavoro agile o lo strumento attraverso il quale si definisce, in sede decentrata, la disciplina del lavoro agile.** E' un atto di pertinenza dell'Amministrazione che, tuttavia, è tenuta a sentire in merito le OO.SS. con le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

A tale proposito appare utile rammentare che il coinvolgimento delle OO.SS. non si estende ai contenuti del Piano della performance di cui all'art. 10 del D.Lgs. n.150/2009, né alla definizione degli obiettivi individuati dall'Amministrazione, ma è da tenere ben presente che nel settore universitario, l'art.42, comma 3, lettera o) del CCNL comparto Istruzione e Ricerca prevede tra le materie **oggetto di**

contrattazione "i riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche e dei processi di informatizzazione inerenti ai servizi amministrativi e a supporto dell'Ateneo".

Ciò a significare che **il Sindacato è attore attivo** quando si devono definire le attività c.d. smartabili, per i riflessi che il nuovo modello organizzativo, le innovazioni tecnologiche e l'informatizzazione dei processi hanno sulla qualità del lavoro e sulla professionalità dei lavoratori.

Come ben rappresentato nelle **Linee guida sul POLA**, infatti, è da sottolineare che l'adozione del diverso approccio organizzativo collegato al lavoro agile *"richiederebbe anche un ripensamento complessivo della disciplina del lavoro pubblico. Non sfugge, infatti, che l'attuale disciplina normativa e contrattuale del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche riflette modelli organizzativi basati sulla presenza fisica in ufficio, con la conseguenza che numerosi istituti relativi al trattamento giuridico ed economico non sempre si conciliano con il cambiamento in atto richiedendo **un'azione di revisione complessiva da porre in essere con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali**".*

Per tali aspetti, quindi, in assenza di una disciplina collettiva nazionale, **resta inteso che non sussiste un potere esclusivo di regolazione degli istituti contrattuali applicabili ai lavoratori agili da parte delle Amministrazioni**. Pertanto, nella definizione degli atti regolamentari volti a disciplinare il lavoro agile della fase post emergenziale, vale il disposto di cui all'art.20 della Legge n.81/2017 che prevede che *"il lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile ha diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato, in attuazione dei contratti collettivi di cui all'art.51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda"*.

Ciò specificando che ai sensi del richiamato art.51 *"salvo diversa previsione, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria"*.

Dal suindicato combinato disposto, qualora le Amministrazioni provvedano a disciplinare il lavoro agile post emergenza epidemiologica ai fini dell'adozione del POLA, detto disciplinare **deve essere aperto alla contrattazione per gli aspetti che il D.Lgs. n.165/2001 e successive modificazioni e integrazioni rimette alla contrattazione**. Restano attratti agli ambiti dell'informazione e del confronto tutti gli altri aspetti rimessi a tali livelli di partecipazione sindacale in analogia a quanto definito dal CCNL per i lavoratori che svolgono la loro prestazione in presenza.

Al fine di agevolare il lavoro delle strutture territoriali della nostra Federazione si allega alla presente nota una bozza di regolamento tipo sulla disciplina del lavoro agile (allegato 2) che potrete utilizzare quale riferimento generale, fermo restando gli adattamenti che si riterranno necessari per contemperare le specificità e le esigenze peculiari delle singole sedi.

Per le finalità di cui sopra è necessario sottolineare che la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 definisce in modo molto chiaro il lavoro agile come **un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione.**

In Italia ne è stata elaborata la definizione quale "modello di organizzazione del lavoro che si basa sulla maggiore autonomia del lavoratore che, sfruttando appieno le opportunità della tecnologia, ridefinisce orari, luoghi e in parte strumenti della propria professione. È un concetto articolato, che si basa su un pensiero critico che restituisce al lavoratore l'autonomia in cambio di una responsabilizzazione sui risultati, mentre il telelavoro comporta dei vincoli ed è sottoposto a controlli sugli adempimenti".

Il lavoro agile supera la tradizionale logica del controllo sulla prestazione, ponendosi quale patto fiduciario tra l'Amministrazione e il lavoratore, basato sul principio "lontano ma vicino". Ciò a significare la collaborazione tra l'Amministrazione e i lavoratori per la creazione di valore pubblico, a prescindere dal luogo, dal tempo e dalle modalità che questi ultimi scelgono per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione.

Evidenziato ciò e seguendo pedissequamente i contenuti delle Linee guida ministeriali, il POLA è, quindi, un documento di programmazione organizzativa all'interno del quale l'Amministrazione deve riportare i seguenti contenuti minimi:

- I) Livello di attuazione e di sviluppo del lavoro agile (da dove si parte?)*
- II) Modalità attuative (come attuare il lavoro agile?)*
- III) Soggetti, processi e strumenti del lavoro agile (chi fa, che cosa, quando e come per attuare e sviluppare il lavoro agile?)*
- IV) Programma di sviluppo del lavoro agile (come sviluppare il lavoro agile?)*

I) In riferimento al primo punto, le Amministrazioni devono rappresentare il livello raggiunto di attuazione e sviluppo del lavoro agile, che costituisce la base di partenza (**baseline**) per la programmazione del suo miglioramento nell'arco temporale di riferimento del Piano.

II) Nel descrivere le modalità attuative, le Amministrazioni devono riassumere le scelte organizzative operate per promuovere il ricorso al lavoro agile. Si ricorda che la norma prevede che possa avvalersene almeno il 60 per cento dei dipendenti impegnati in attività che possono essere svolte in modalità agile, con la garanzia che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. A tale riguardo, si raccomanda di valutare attentamente, in sede di regolamento o atto organizzativo interno, l'opportunità di

ampliare il novero delle attività individuate in attuazione delle indicazioni contenute nella direttiva 1 giugno 2017, n. 3/2017 anche alla luce dell'esperienza maturata negli ultimi mesi, nonché delle soluzioni organizzative e tecnologiche sperimentate nel corso dell'emergenza epidemiologica. È quindi prioritario per ogni Amministrazione rivedere gli atti organizzativi che disciplinano il lavoro agile nonché, definire i contenuti minimi dell'accordo individuale ex articolo 19, legge 22 maggio 2017, n. 81, cui aderiranno i dipendenti interessati quando sarà superata la disciplina attualmente vigente del lavoro agile dell'emergenza.

E' con riferimento a questi ultimi adempimenti (disciplina del lavoro agile e contenuti dell'accordo individuale tipo) che si chiede di prestare particolare attenzione con una energica azione sindacale per quanto sopra rappresentato. Tale ultima previsione, infatti, presupponeva la cessazione dello stato di emergenza epidemiologica e dell'applicazione del comma 1 dell'art. 263 del DL n.34 del 19.05.2020 alla data del 31.12.2020, termine, come detto, prorogato.

III) Le Amministrazioni devono rappresentare sinteticamente, anche in formato tabellare, i soggetti, le strutture, i processi e gli strumenti funzionali all'organizzazione e al monitoraggio del lavoro agile, tenendo conto delle indicazioni fornite con le Linee guida.

IV) Le Amministrazione devono descrivere il "programma di sviluppo del lavoro agile" che intendono adottare. Questo è il vero e proprio piano di attuazione e sviluppo del lavoro agile, articolato in tre fasi: fase di avvio, fase di sviluppo intermedio, fase di sviluppo avanzato, distribuite entro un intervallo massimo di tipo triennale. Nel programma di sviluppo ciascuna Amministrazione inserisce i seguenti contenuti secondo le indicazioni riportate nel paragrafo 5 delle Linee guida:

- le condizioni abilitanti del lavoro agile **ovvero i presupposti che aumentano la probabilità di successo dell'organizzazione basata sul lavoro agile** (misure organizzative, requisiti tecnologici, percorsi formativi del personale anche dirigenziale);
- le modalità e lo stato di implementazione del lavoro agile, prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene;
- gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative, secondo un approccio di tipo partecipativo (ad esempio contributo del lavoro agile alla performance organizzativa);
- gli impatti interni ed esterni del lavoro agile.

Con riguardo alle condizioni abilitanti, l'orientamento dell'Amministrazione ai risultati, ovvero la capacità dell'Amministrazione di operare secondo un processo di assegnazione di obiettivi e valutazione dei risultati assume particolare rilevanza nella gestione delle risorse umane.

E' nota, infatti, la resistenza mostrata da alcune Amministrazioni rispetto alla modalità organizzativa basata sul lavoro agile spesso concepita come una sorta di "lavoro di serie b" o in taluni casi di "vacanza", situazioni che spesso celano l'incapacità di organizzare una linea di attività in modo diverso da quello convenzionale che prevede la presenza in servizio.

Talune Amministrazioni, inoltre, concepiscono il lavoro agile come una mera traslazione della postazione di lavoro al domicilio del lavoratore per alcuni giorni alla settimana, peraltro, con assoggettamento del lavoratore stesso al controllo dell'orario di lavoro mediante strumenti di rilevazione della presenza, con o senza l'individuazione di ampie fasce di reperibilità per gran parte della giornata, individuazione di un predeterminato luogo di lavoro specifico al di fuori delle mura dell'Ufficio di afferenza ove effettuare l'attività di servizio, ecc.

Evidentemente tali aspetti non sono compatibili con il lavoro agile costituendo, peraltro, fattore di grande dissuasione per il lavoratore.

Il POLA, in quanto atto programmatico che definisce obiettivi organizzativi legati alla revisione dei modelli di organizzazione del lavoro, richiede l'individuazione di specifici obiettivi, con correlati indicatori e target, di breve, medio e lungo periodo.

In caso di mancata adozione del POLA, il Legislatore ha stabilito che il lavoro agile si applica comunque ad almeno il 30 per cento dei dipendenti, come previsto dall'articolo 14, comma 1, della legge n.124/2015.

Appare utile chiarire che la revisione organizzativa sottesa alla introduzione del lavoro agile a regime e, quindi, all'adozione del POLA, impone una riflessione circa l'adeguatezza complessiva del Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP). È, infatti, presumibile che il SMVP adottato da ciascuna Amministrazione debba essere aggiornato in coerenza con la nuova organizzazione del lavoro. Una riflessione particolare è richiesta in relazione alla performance individuale. Non solo perché lo svolgimento della prestazione in modalità agile impone ancor più la necessità di individuare in maniera puntuale i risultati attesi, sia in relazione all'attività svolta che ai comportamenti agiti, ma anche perché deve essere chiaro che il sistema di misurazione e valutazione è unico e prescinde dal fatto che la prestazione sia resa in ufficio, in luogo diverso o in modalità mista (se l'attività è solo parzialmente smartabile).

A tal riguardo bisogna ricordare che ai sensi dell'art.42, comma 6, lettera c) del CCNL Istruzione e Ricerca ,i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance sono oggetto di confronto.

Come rappresentato nelle Linee guida si possono individuare indicatori sul lavoro agile riferiti a diverse dimensioni di performance:

1. indicatori riferiti allo stato di implementazione, i quali sono utili a monitorare le diverse fasi e gli esiti dei progetti finalizzati all'introduzione del lavoro agile nell'organizzazione e, successivamente, a valutare il livello di utilizzo dello stesso nella

medesima organizzazione; trattandosi di una politica intra-organizzativa, infatti, può essere misurata in sé in termini di stati di implementazione;

2. indicatori riferiti alla performance organizzativa che, completando il set di indicatori associati a un obiettivo specifico del Piano, sono utili a misurare e valutare il potenziale contributo del lavoro agile al raggiungimento dell'obiettivo stesso;

3. indicatori riferiti alla performance individuale che forniscono una visione del potenziale contributo del lavoro agile al raggiungimento degli obiettivi individuali.

Per una più puntuale conoscenza degli aspetti che concernono il rapporto tra lavoro agile e performance vi invitiamo, comunque, a far riferimento alle Linee guida e alle circolari nel corso del tempo emanate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione reperibili sul sito della Funzione Pubblica nell'apposita sezione concernente il lavoro agile.

Si ribadisce, tuttavia, che dato il protrarsi della Pandemia da COVID-19, per effetto dei provvedimenti adottati dalla Stato, sono vigenti le disposizioni concernenti il lavoro agile nell'emergenza epidemiologica disciplinato dal DM 19 ottobre 2020 (allegato 3).

Queste indicazioni si basano su una attenta lettura coordinata delle molteplici fonti normative adottate nel corso dell'ultimo mese che trovano conferma nel chiarimento pubblicato ieri sera (28 gennaio) dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel quale si comunica peraltro che è stato firmato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione il decreto 20 gennaio 2021 (allegato 4), che proroga al 30 aprile 2021 le modalità organizzative, i criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile stabiliti dal richiamato DM 19 ottobre 2020, allineandone la validità alla durata dello stato d'emergenza. Il DM 20 gennaio 2021 allo stato è in corso di registrazione alla Corte dei Conti.

Anche per questo motivo la presente nota costituisce un primo contributo della Segreteria Nazionale sulla tematica del POLA e del lavoro agile post emergenza, cui seguiranno nei prossimi tempi e in ragione dell'evolversi dell'emergenza epidemiologica, ulteriori momenti di approfondimento, da estendere anche ai lavoratori quale azione di sostegno al proselitismo.

Fermo restando l'atto di programmazione del lavoro agile (POLA) che serve unicamente a prevedere l'evoluzione di questa nuova forma di organizzazione del lavoro, in un'ottica di promozione e sviluppo, all'interno dell'Amministrazione, vi invitiamo a fare attenzione ai provvedimenti adottati dalle singole Amministrazioni per disciplinare il lavoro agile a regime (quello post emergenza) rispetto ai quali le indicazioni fornite con la presente nota costituiscono atto di indirizzo e coordinamento della Segreteria Nazionale a cui tutte le Strutture Territoriali e la dirigenza sindacale della Federazione ad ogni livello, devono rifarsi, tenuto conto che, in assenza di disciplina collettiva che possa allo stato tutelare le lavoratrici e i lavoratori dei settori di nostra pertinenza, i disciplinari adottati dalle Amministrazioni costituiranno il riferimento per la stipula dei contratti individuali che saranno sottoposti ai lavoratori terminata l'emergenza

epidemiologica. Pertanto, qualora, detti disciplinari siano stati adottati autonomamente dalle Amministrazioni o senza coinvolgimento delle Parti Sociali in sede di contrattazione siete invitati a richiedere la sospensione dell'atto, comunque non applicabile, nonché l'apertura delle trattative.

La scrivente Segreteria resta comunque disponibile per ogni ulteriore contributo o chiarimento che dovesse essere ritenuto necessario.

Cordialmente.

IL SEGRETARIO GENERALE
(Francesco De Simone Sorrentino)

