

# LO SMART WORKING NELLA RICERCA: È LO STRUMENTO GIUSTO? IL CASO DELL'INGV

Fabio Di Felice

## Riassunto

*L'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV), sin dal 2018, ha intrapreso un percorso che ha portato all'adozione del lavoro agile. Con l'emergenza sanitaria COVID-19, il lavoro agile è entrato massivamente in esercizio rivelandone i suoi vantaggi e gli svantaggi. Questo articolo mette in luce le specificità degli enti di ricerca e le correzioni che sarà necessario porre ai regolamenti del lavoro agile per armonizzarli con le norme e i contratti collettivi nazionali specifici del mondo della ricerca.*

## Abstract

*The Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (National Institute of Geophysics and Volcanology, INGV), since 2018, has embarked on a path that has led to the adoption of smart working. With the COVID-19 health emergency, smart working heavily became operational, revealing its advantages and disadvantages. This article highlights the specificities of research institutions and the corrections that will need to be made to the smart working regulations to harmonize them with the specific national rules and collective labour agreements of the research community.*

**Parole chiave:** lavoro agile, EPR, INGV.

**Keywords:** smart working, EPR, INGV.

## 1. Lo smart working nell'INGV

Nel gennaio 2018, con l'istituzione di un Gruppo di Lavoro CUG, nasce la proposta per l'introduzione dello Smart Working (o Lavoro Agile) presso l'INGV. Il GdL, come criteri base adotta la legge 124/2015, la direttiva PCM n. 3/2017 e la legge 81/2017, ma principalmente interroga, con un sondaggio online, tutti i lavoratori sulle modalità di implementazione dello smart working nell'INGV.

L'approvazione del Regolamento del lavoro agile è stata formalizzata attraverso il decreto del Presidente INGV n. 194 del 13/12/2019 [1].

Questo originale e proficuo percorso, con la proposta del CUG attraverso il sondaggio a tutti i lavoratori e interviste scritte a dirigenti e direttori, ha spianato la strada ad altri regolamenti del lavoro agile di EPR e di altre amministrazioni pubbliche.

Tra le principali attività lavorative, previste in smart working nel Regolamento INGV, ci sono, però, mescolate attività amministrative e attività di ricerca: attività di ricerca scientifica, tecnologica e studio, analisi e stesura di relazioni, redazione o revisione di articoli tecnici o scientifici, stesura, gestione e rendicontazioni di progetti scientifici e tecnologici, sviluppo di collaborazioni di ricerca a livello nazionale e

internazionale, attività di immissione ed elaborazione dati, gestione banche dati e segnali, monitoraggio di sistemi informatici, attività di partecipazioni a riunioni, seminari, commissioni o gruppi di lavoro, attività amministrativa di studio, analisi e stesura di relazioni, atti, provvedimenti amministrativi, pubblicazioni, anche di natura contabile e finanziaria, acquisti di beni, con espletamento gare (Di Felice et al 2018).

È chiaro come il regolamento INGV approvato sia principalmente orientato a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa migliorando la performance organizzativa attraverso obiettivi condivisi. E il mondo della ricerca è stato confuso in questo ambito come si evidenzia anche dettagliatamente nel prosieguo.

### 1. L'applicazione dello smart working in emergenza Covid-19 nelle amministrazioni pubbliche e nell'INGV

Il ricorso al lavoro agile da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dettato dalla emergenza sanitaria quale principale misura organizzativa finalizzata al distanziamento sociale, è stato forzato e adattato all'esigenza: non a caso è stato definito Covid-work.

Il lavoro agile nasce con la Legge n. 124/2015 per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche e nella legge 81/2017 allo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e viene adottato a richiesta dell'interessato. La legge 124/2015, nell'art 14 comma 3, prevede il suo dettaglio di indirizzo con la direttiva n. 3/2017 del Presidente del Consiglio dei ministri, con allegate linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori. Tra gli obiettivi del lavoro agile manca formalmente la salute o la sicurezza, che si salvaguardano con lo stato di emergenza, o comunque una adozione dall'alto dell'organizzazione: si può, dedurre che l'obiettivo, in emergenza, sia quello di incrementare la competitività lavorando a casa e di conciliare il lavoro e la famiglia con le scuole chiuse.

Le leggi sul lavoro agile, compresa la direttiva, non prevedono, quindi, l'obbligatorietà della misura su iniziativa del datore di lavoro, la quale invece è da attivarsi esplicitamente a richiesta del lavoratore.

Per tale motivo, tra le misure nei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, presi in emergenza sanitaria, si prevede non solo il ricorso al lavoro agile semplificato, ma anche il ricorso a ferie e congedi per chi non avesse fatto richiesta di lavoro agile finalizzati a consentire l'astensione dal lavoro senza perdita della retribuzione. La fruizione di tali istituti si rende necessaria per assicurare il distanziamento sociale nelle sedi di lavoro e non rischiare di avere una Pubblica Amministrazione chiusa per ferie d'estate.

Le tappe del ricorso al Lavoro Agile in emergenza, in Italia e nell'INGV, sono riportate qui di seguito.

Con il Decreto PCM n. 6 del 23/2/2020 si entra in emergenza COVID-19 con l'adozione dello Smart Working applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato mentre successivamente col Decreto legge n. 9 del 2/3/2020 viene superato il regime sperimentale per le amministrazioni.

L'INGV con la comunicazione del 23/2 comunica che, per la prima volta, "è possibile attivare in via d'urgenza forme temporanee di smart working per le giornate dal 24 al 26 febbraio".

Con la circolare AC n. 3 del 28/2 avente oggetto: *Adozione delle misure di contenimento e di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* [2], si procede con l'applicazione del lavoro agile per i lavoratori nelle regioni che per prime sono state investite dall'epidemia fino al 15 marzo anche in assenza di accordo individuale. Nel comma 3 della circolare AC n. 3 si evidenzia, addirittura, la richiesta di definizione oraria della prestazione lavorativa in lavoro agile e an-

che il luogo da prestabilire preventivamente per fini assicurativi che non paiono in sintonia con lo spirito dello smart working:

*"Per quanto non espressamente previsto dalla presente circolare, si rinvia al Regolamento in materia di lavoro agile sopracitato, adottato con Decreto del Presidente n. 194/2019 del 13/12/2019, nonché, per la parte compatibile, alla contrattazione collettiva e alla normativa in vigore"*.

È a quest'ultimo opportuno richiamo della circolare che bisogna prestare attenzione perché si evinca che la contrattazione collettiva e la normativa in vigore sono sempre i cardini su cui fondare le norme interne insieme ad un consenso più ampio possibile.

Il DPCM dell'8 marzo nell'art 2 comma r) amplia a livello nazionale e per tutti i lavoratori (pubblici e privati) il ricorso al lavoro agile per la durata dello stato di emergenza, anche in assenza degli accordi individuali. Nel comma successivo si raccomanda ai datori di lavoro di favorire la fruizione di periodi di congedo ordinario o di ferie. La mancanza degli accordi individuali rende possibile un utilizzo immediato del lavoro agile, che altrimenti si sarebbe arenato tra la mole di lavoro amministrativo per la stesura e firma degli accordi e di rivendicazioni sui contenuti degli accordi.

Con la circolare AC n. 5 del 9/3/2020 avente oggetto *Attuazione del lavoro agile (o smart working) in via d'urgenza per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* [3], si intende modificare e integrare la circolare n. 3 con la disciplina provvisoria dello smart working e deroghe al regolamento. Le fasce orarie richieste ora sono quelle della reperibilità che, per il personale tecnico-amministrativo, è da riferirsi alla compresenza (10-12:30 e 14:15-14:45). Il lavoratore agile INGV, di qualsiasi livello professionale, è tenuto a trasmettere tramite email al proprio diretto Responsabile e, per conoscenza, al Direttore competente una relazione delle attività svolte con una frequenza da concordare che, in ogni caso, non può essere inferiore ad una settimana.

Si sottolinea che il comma 3 dell'art. 5 della circolare AC n. 5 introduce il principio di "responsabilità disciplinare, amministrativo-contabile, civile e penale" in caso in cui il Direttore abbia verificato il mancato svolgimento delle attività concordate da parte del lavoratore. Ciò rende manifesto, per tutti i dipendenti, che la valutazione del lavoro agile dà luogo a sanzioni disciplinari alla stessa stregua della mancata osservanza dell'orario del lavoro in sede. Le crepe di uno scarso discernimento tra le attività lavorative fatto sin qui, ora diventano solchi profondissimi che necessitano di opportuni confronti interni per evitare distorsioni gestionali.

Il 12 marzo è emanata dalla PCM la Direttiva n. 2/2020 aventi indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni al fine di garantire uniformità e coerenza di comportamenti del datore di lavoro per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Le amministrazioni svolgono le attività strettamente funzionali alla gestione dell'emergenza e le attività indifferibili e considerato che la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa è il lavoro agile, limitano la presenza del personale negli uffici ai soli casi in cui la presenza fisica sia indispensabile, adottando anche la rotazione del personale, la fruizione degli istituti di congedo, della banca ore o istituti analoghi, nonché delle ferie pregresse.

Il Decreto Legge "Cura Italia" n. 18 del 17/3/2020: conferma che per tutta la durata dello stato di emergenza, il lavoro agile diventa la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle P.A. I punti salienti sono: la presenza sul posto di lavoro limitata esclusivamente per le attività indifferibili e non altrimenti erogabili e l'introduzione dei lavoratori fragili.

In data 24 aprile 2020 è stato sottoscritto, inoltre, il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro" tra le Parti Sociali e il Governo finalizzato all'individuazione delle macroaree per le quali prevedere di apposite misure a tutela della salute sui luoghi di lavoro.

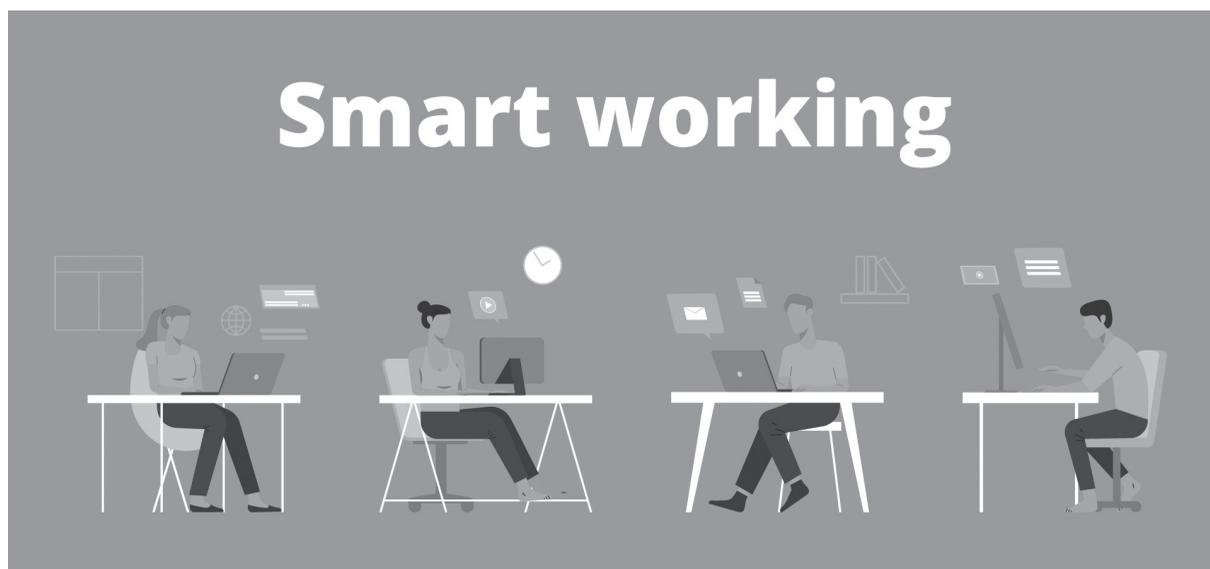
L'INGV il 5 maggio, in allegato al Decreto del Presidente n. 40 [4], si dota della Procedura gestionale di sicurezza e salute e della Procedura operativa di salute e sicurezza n. 08 a cura del RSPP in cui si precisa che

i lavoratori INGV, così come definiti dall'art. 2 del D. Lgs. 81/08, sono sottoposti al rischio biologico generico a cui è esposta potenzialmente la popolazione in generale. Nelle procedure si trovano indicazioni delle misure igieniche di prevenzione, delle sanificazioni degli ambienti, dei dispositivi di protezione individuale e l'informazione. Sono indicate le modalità di lavoro nelle sedi e all'esterno delle sedi, gli spostamenti interni, le riunioni o la formazione frontale e la gestione di casi COVID-19. In questo atto, però, manca il riferimento al Regolamento del lavoro agile che era stato derogato esplicitamente dai precedenti interventi regolatori dell'Amministrazione Centrale. Mentre i DPCM del governo hanno una validità di 60 giorni, salvo conversioni in legge in Parlamento, il regolamento lavoro agile, le circolari ed i decreti INGV, pur nella eccezionalità del momento storico, operano contestualmente con sovrapposizioni e contraddizioni superati grazie all'elasticità dell'applicazione e al buon senso di tutti i lavoratori.

Il miglioramento della situazione sanitaria produce una oculata e lungimirante Nota del Ministro della Ricerca del 4 maggio in cui l'emergenza viene suddivisa in fasi.

Dopo la Fase 1 (c.d. "lockdown"), la nota si propone di programmare la continuazione delle attività del sistema della formazione superiore e della ricerca attraverso due nuove Fasi:

*"Fase 2, da attuarsi con il cessare della Fase 1 e l'entrata in vigore delle disposizioni del PCM del 26 aprile 2020, ovvero a partire dal 4 maggio e fino al mese di agosto 2020"* in cui sono consentite le attività individuali, l'accesso agli studi, agli uffici, alle biblioteche e ai laboratori da parte dei singoli, con even-



tuale presenza in piccoli gruppi, adottando le misure di sicurezza. Contingentare l'accesso in presenza ai servizi amministrativi.

*“Fase 3, da attuarsi a partire dal mese di settembre 2020 fino a gennaio 2021”* in cui sono implementate le attività individuali, ovvero l'accesso agli studi, agli uffici, alle biblioteche e ai laboratori da parte dei singoli, con eventuale presenza in piccoli gruppi, adottando le misure di sicurezza e l'accesso in presenza ai servizi amministrativi.

Per il raggiungimento di questi obiettivi sarà necessario che le singole istituzioni si dotino principalmente di:

- Piano di accesso agli spazi (aule, laboratori, biblioteche, ecc.) e di uso di dispositivi di protezione individuale;
- Piano di potenziamento delle infrastrutture digitali delle istituzioni;
- Piano di dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, attraverso il potenziamento dei sistemi digitali in uso.

La Fase 2, di parziale rientro in sede a svolgere attività non solo indifferibili, ha inizio con il Decreto Legge “Rilancio” n. 34 del 19/5/2020 (convertito con legge n. 77 del 17/7/2020) che prevede che per il 50% dei dipendenti della pubblica amministrazione, con mansioni che possono essere svolte da casa, il lavoro agile sia prorogato fino al 31/12/2020. Inoltre, entro il 31 gennaio di ogni anno, ciascuna pubblica amministrazione elaborerà il “Piano Organizzativo per il Lavoro Agile” (POLA). Le attività lavorative non sono le sole indifferibili e quindi decade l'eventuale esenzione dal servizio. La novità del POLA prepara il terreno ad un'ampia adozione del Lavoro Agile nella PA per il dopo emergenza con particolare riferimento alla definizione di appositi indicatori di performance.

Il ministro della PA con la Circolare n. 3/2020 si riferisce alla conversione in legge del decreto Rilancio, in cui viene richiesto alle amministrazioni pubbliche di adeguare l'operatività di tutti gli uffici con un protocollo quadro “Rientro in sicurezza” con le organizzazioni sindacali, il quale sottolinea la necessità di integrare il documento di valutazione dei rischi con un piano di accesso agli spazi che garantisca l'operatività e la sicurezza.

Le procedure nell'INGV prevedono la misura della temperatura all'ingresso, la dotazione presso gli ingressi delle sedi e all'interno di gel sanificante, la indicazione di adeguata ventilazione naturale che garantisca i ricambi d'aria nei casi di contemporanea permanenza di più lavoratori nello stesso ambiente, la distanza interpersonale di almeno un metro, la ventilazione locale dei climatizzatori spenta, l'applicazione della mascherina e la porta dell'ufficio verso il cor-

ridoio per non condividere l'esperto, nonché cartelli informativi e percorsi differenziati di entrata e uscita.

Dopo l'estate quindi l'INGV prepara il rientro nelle sedi emanando la Circolare AC n. 9 del 14 settembre [5].

La circolare ha una premessa di cui citiamo l'incipit:

*“La presente circolare indica le modalità atte ad assicurare la più efficiente continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, in attuazione delle disposizioni normative introdotte dal D.L.34/2020 - Decreto Rilancio, convertito in Legge n. 77/2020, mediante l'adeguamento della operatività di tutti gli uffici finalizzato al graduale riavvio in sede delle attività tecnico-scientifiche ed amministrative dell'Istituto”.*

Qui si evince come la finalità della circolare è l'azione amministrativa che, però, coinvolge anche i profili di Ricercatori e Tecnologi.

Gli art. 2 e art. 3 della circolare riassumono i principali obblighi amministrativi in capo al 50% dei dipendenti che richiedono il lavoro agile. Con cadenza mensile i dirigenti delle direzioni centrali e i direttori di sezione, sentiti i responsabili delle unità organizzative, individuano le attività lavorative compatibili con la modalità del lavoro agile. Sulla base di tale ricognizione i dirigenti delle direzioni centrali e i direttori di sezione, sentiti i responsabili delle unità organizzative, organizzano su base mensile la programmazione dello svolgimento del lavoro in modalità agile, fino al 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in lavoro agile, secondo i criteri indicati nel successivo articolo 3, e comunicano alla Direzione Generale, alla Direzione degli Affari del Personale e all'Ufficio presenze la programmazione delle attività.

Al fine della rendicontazione del lavoro svolto, il dipendente presenta bimestralmente, secondo le modalità stabilite dal proprio Responsabile, una relazione sulle attività svolte in modalità di lavoro agile. Per le attività amministrative, le relazioni dovrebbero servire a valutare proprio i responsabili nel SMVP mentre le relazioni delle attività di ricerca non servono nella VQR né individuale né di ente. La relazione per rendicontare le attività si profila, quindi, principalmente come esercizio del potere di controllo e disciplinare del datore di lavoro, finalizzato alla verifica di un generico adempimento della prestazione lavorativa.

In questa fase, senza un adeguato piano di accesso agli spazi, si riesce con difficoltà a garantire al 50% di personale ogni giorno presente in sede, un rischio basso di contagio adottando il distanziamento. Così gli open space ed il nascente coworking vengono sconfitti dal Covid-19.

Il Decreto Ministro PA del 19/10/2020 attua le norme del decreto “Rilancio” alla luce del DPCM del 13 e del 18 ottobre. Ogni amministrazione assicura lo svolgimento dello smart working (su base giornaliera, settimanale o plurisettimanale) almeno al 50% del personale (in attività che possono essere svolte secondo questa modalità) fino al 31/12/2020. Tali modalità sono state prorogate fino a termine emergenza sanitaria fissata, al momento al 31 marzo 2021.

Il decreto Rilancio, che porta ad almeno il 50% di personale in smart working, è attuato nell’INGV con la circolare AC n. 11 del 15 ottobre 2021 [6]. Con il decreto Rilancio e la circolare AC n. 11, termina la difficile gestione del rientro in ufficio di dipendenti (grazie al passaggio ad “almeno il 50%”: con un avverbio si è raddoppiata la platea degli smart workers) a garanzia della salute in ambienti salubri e sicuri.

Per i Ricercatori e Tecnologi dell’INGV questo si traduce, generalmente, in un intervallo di percentuale di lavoro agile, per ogni dipendente, che va dall’80% al 100% con una pianificazione mensile degli accessi in sede e un rendiconto bimestrale delle attività svolte.

Riportiamo un elenco della sezione Roma1 di attività di ricerca da contrassegnare nel rendiconto mensile delle attività lavorative svolte in modalità Lavoro Agile:

- Attività di studio e di ricerca;
- Stesura, gestione e rendicontazione di progetti;
- Partecipazione a riunioni, seminari, commissioni, gruppi di lavoro;
- Gestione e sviluppo di infrastrutture di ricerca;
- Sviluppo di collaborazioni di ricerca;
- Attività di comunicazione e divulgazione scientifica;
- Attività amministrative e di supporto alla ricerca;
- Servizio di sorveglianza sismica/vulcanica del territorio nazionale.

Come si vede nell’esempio del lavoro agile di una sezione dell’INGV, tutte le attività lavorative debbono essere rendicontate e, in teoria, essere valutate dal datore di lavoro o da un suo delegato. Tali attività lavorative, dovrebbero confluire in una attività di ufficio, centro servizi o direzione per quelle amministrative gestionali, mentre quelle di ricerca dovrebbero essere valutate tra pari, quindi non da un superiore gerarchico, e confluire nella VQR per la valutazione bibliometrica dell’ente.

### 3. Criticità normativa di applicazione dello smart working alla ricerca

L’utilizzo spinto dello smart working presso l’INGV ha evidenziato due grosse criticità riguardanti:

1. armonizzazione del regolamento lavoro agile INGV con i CCNL;
2. applicazione dello smart working alle attività di ricerca.

#### 3.1. Armonizzazione del regolamento lavoro agile con i CCNL

Lo smart working viene definito come una modalità flessibile di svolgimento dell’attività lavorativa, che consiste nell’adempimento della prestazione lavorativa, senza vincolo di orario e consente al dipendente di lavorare in un luogo diverso dalla propria sede di lavoro, in modo non stabile e continuativo con il supporto di sistemi tecnologici. Gli elementi caratterizzanti del lavoro agile sono i seguenti:

- A. L’accordo tra le parti circa la modalità “agile” di esecuzione del rapporto;
- B. L’organizzazione anche per fasi, cicli o obiettivi;
- C. L’assenza di un preciso luogo di lavoro, con una prestazione eseguita in parte all’interno dei locali aziendali ed in parte all’esterno, senza una postazione fissa;
- D. L’assenza di precisi vincoli di orario, fermi restando i limiti di durata massima previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva;
- E. Il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell’attività lavorativa;
- F. La previsione di condotte disciplinarmente rilevanti relative alla fase svolta all’esterno dei locali aziendali.

In generale, si può affermare che il lavoro agile si caratterizza specificatamente per il fatto che il datore di lavoro rinuncia al controllo sulle ore lavorative effettivamente svolte dal dipendente e al controllo sulla sua stessa presenza fisica sul luogo di lavoro, a fronte innanzitutto, di un’attività di programmazione, da effettuare di comune accordo con il lavoratore, collocata a monte della prestazione lavorativa e riguardante gli obiettivi e i tempi dell’attività di lavoro, e, in un secondo momento, di una attività di valutazione circa gli obiettivi raggiunti e i risultati conseguiti.

È evidente, dunque, come sia la natura stessa del lavoro agile (in condizioni non emergenziali), basato su prefissati e misurabili obiettivi della prestazione di lavoro, concordati col datore di lavoro, e sulla valutazione del raggiungimento del risultato prestabilito, a rendere il lavoro agile incompatibile con l’autonomia, la libertà e la natura stessa del lavoro di ricerca dei Ricercatori e dei Tecnologi, così come riconosciute dalle disposizioni di legge e contrattuali vigenti.

Sul punto, inoltre, va detto che in materia di smart working, in assenza di specifiche disposizioni norma-

tive e contrattuali, soccorrono le disposizioni normative di carattere generale in materia di poteri datoriali e di riparto di competenza tra fonte legislativa e fonte contrattuale. Nel rapporto di lavoro gerarchicamente subordinato, la determinazione e quantificazione del tempo sono strettamente connessi al potere datoriale. Non solo perché questo può intervenire in funzione limitativa, ma anche perché l'orario è esso stesso strumento di organizzazione dell'attività lavorativa amministrativa diversamente da quella di ricerca.

Per le attività di ricerca, il lavoro agile, proprio perché è basato sull'individuazione di obiettivi e tempi della prestazione di lavoro concordati preventivamente con il dipendente, nonché su una valutazione ex post del raggiungimento dei risultati prestabiliti, inevitabilmente comporta: in una prima fase, un intervento del datore di lavoro nelle attività di gestione della ricerca, insita nell'attività negoziale di programmazione con il singolo Ricercatore/Tecnologo in merito agli obiettivi prestazionali, e in una seconda fase, una valutazione dei risultati conseguiti dal singolo Ricercatore o Tecnologo che si estrinseca con le modalità proprie della subordinazione gerarchica rispetto alle modalità di svolgimento della ricerca.

La mancata autonomia nella gestione della ricerca e la subordinazione gerarchica relativamente alle modalità di svolgimento dell'attività di ricerca o tecnologica sono esplicitamente escluse sia dal D. Lgs. 165/2001 che dalla contrattazione collettiva. Il D. Lgs. n. 165/2001, art. 15, comma 2 infatti afferma che: *“Nelle istituzioni e negli enti di ricerca e sperimentazione, nonché negli altri istituti pubblici di cui al sesto comma dell'articolo 33 della Costituzione, le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alla gestione della ricerca e dell'insegnamento”*. Mentre il CCNL Ricercatori e Tecnologi [7], art. 80, comma 2 afferma: *“In applicazione del d.lgs. n. 165/2001, art. 15 comma 2, il personale ricercatore e tecnologo non può essere gerarchicamente subordinato alla dirigenza di cui all'art. 19 del citato decreto legislativo per quanto attiene alla gestione della ricerca o delle attività tecnico-scientifiche”*.

Peraltro, l'attività dei Ricercatori e Tecnologi, quando svolta nell'ambito di progetti finanziati da terzi, è già soggetta a tempi, rendicontazioni e produzione di report prestabiliti ed è implicitamente o esplicitamente sottoposta anche ad una valutazione dei risultati conseguiti (in vista della prosecuzione o completamento del finanziamento), sempre da parte del committente o da peer review.

Quindi, queste attività di programmazione delle attività individuali di ricerca e di rendicontazione/valutazione dei risultati ottenuti sono una diretta conseguenza del finanziamento stesso del progetto

di ricerca e non hanno come referente il datore di lavoro.

Se, invece, l'attività di ricerca è svolta senza finanziamenti esterni, la conduzione dovrebbe essere lasciata alla discrezionalità del Ricercatore/Tecnologo e di come frazionare il suo tempo di lavoro su più attività e tali decisioni non possono essere soggette ad una attività di programmazione della ricerca concordata con un datore di lavoro (dirigente amministrativo) per il controllo dello svolgimento della prestazione lavorativa a fini contrattuali come si fa per il conteggio dell'orario di lavoro.

Il lavoro agile incide anche sulle norme dell'orario di lavoro che per i Ricercatori e Tecnologi è previsto dall'art 58 del CCNL [7] essere già autonomamente determinato in modo flessibile alle esigenze della propria attività scientifica e tecnologica.

L'autonomia nella gestione dell'orario di lavoro per Ricercatori e Tecnologi rende anche non praticabile “la reperibilità” prevista, ma non obbligatoria, dal lavoro agile.

### 3.2. *Applicazione dello smart working alle attività di ricerca*

Dobbiamo innanzitutto far notare che il lavoro agile non è l'unica forma di attività lavorativa possibile con lo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: ce lo fa notare il legislatore che sottolinea, nel titolo dell'art. 14 della legge n. 124/2015 l'intento promozionale del lavoro agile e che ritroviamo nella legge 81/2017 quando si afferma che *“lavoratore impiegato in forme di lavoro agile ai sensi del presente capo”*, come a dire che possono esistere anche forme di lavoro agile con caratteristiche diverse da quelle delineate dalla legge n. 81/2017, che non possono essere considerate illegittime, in special modo se in essere prima del 2015 come i contratti collettivi nazionali.

Il rilievo maggiore lo dobbiamo fare sottolineando, proprio, l'assenza della contrattazione collettiva nella disciplina della legge n. 81/2017.

La visione del legislatore, di rimettere all'autonomia contrattuale individuale tra lavoratore e datore di lavoro la regolazione dell'esecuzione delle modalità di lavoro agile, è controversa. Il lavoratore, anche se agile, è pur sempre il soggetto debole del rapporto, tanto nel potere contrattuale quanto nelle necessarie competenze nella valutazione giuridica dell'accordo che va a sottoscrivere. La pattuizione di forme non solo di flessibilità della prestazione, ma di definizione puntuale del lavoro “per obiettivi”, appaiono critiche anche per la mancanza di controllo degli accordi in-

dividuali che diventano paralleli e non organici con la contrattazione collettiva.

È nelle capacità negoziali della contrattazione collettiva che può trovarsi principalmente l'equilibrio tra le parti. Così, la promozione dell'autonomia individuale della legge contiene elementi di potenziale vulnus rispetto alle tutele del lavoratore con riferimento agli obiettivi da raggiungere, all'individuazione dei luoghi e dei tempi di lavoro, alle condotte disciplinarmente rilevanti, ma anche solo alle misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare il diritto di disconnessione. Questo perché l'accordo individuale disciplina anche le forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro. Nell'accordo individuale di lavoro agile è assegnato il compito di disciplinare le modalità di esercizio unilaterale del potere direttivo, del potere di controllo ed il compito di individuare le condotte che possono dare luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari e sarebbe errato ritenere che l'accordo possa limitare i poteri del datore di lavoro.

La disciplina nella legge 81/2017 è basata sulla verifica di obiettivi: ma a che tipo di "fasi, cicli e obiettivi" ci si riferisce? La risposta è nella direttiva n. 3/2017 in cui si afferma che è indispensabile un'accurata valutazione della performance e un'analisi dei risultati del lavoro e alla verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa. È l'azione amministrativa, quindi, oggetto della misura e della valutazione del lavoro agile principalmente nell'organizzazione.

L'attività di ricerca, di contro, ha per sua natura una dimensione di incertezza e imprevedibilità: più elevata è l'originalità e il potenziale di scoperta della ricerca, più elevato è il rischio di non ottenere i risultati attesi. L'attività di ricerca è sottoposta alla verifica inter-soggettiva dei pari all'interno della comunità scientifica e si realizza attraverso pubblicazioni valutate da parte di soggetti esterni, esperti dello stato dell'arte disciplinare. Dal punto di vista del metodo questa attività può essere realizzata in due modi diversi: a) valutazione da parte dei pari (peer review); b) valutazione attraverso indicatori (bibliometria) [8].

Ne consegue che i risultati dell'azione amministrativa non possono essere confusi con i risultati della ricerca, e le attività dei Ricercatori e Tecnologi (livelli 1-3) e del personale Tecnico-Amministrativo (livelli 4-8) non deve confonderne i profili. Infatti, la legge 124/2015, si riferisce esplicitamente a eventuali "fasi, cicli e obiettivi" risultati delle attività lavorative tecnico-amministrative.

Tale concetto è ripreso ampiamente nella direttiva n. 3/2017, in cui però, spesso si dimentica di specificare che la performance è sull'azione amministrativa e non genericamente sulle attività lavorative.

Le funzioni di valutazione della qualità dei processi gestionali per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza sono contemplate nelle norme istitutive dell'ANVUR [9], al pari, ma separatamente, delle funzioni di valutazione della didattica, della ricerca e dell'impatto generato dalle attività accademiche sull'economia e sulla società.

È il DPR 76/2010, che contiene il regolamento della struttura e funzionamento dell'ANVUR, in cui si stabilisce che l'ANVUR valuta la qualità dei risultati della ricerca delle Università e degli Enti di Ricerca, principalmente tramite valutazione tra pari.

È nel 2013, col decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, (in seguito convertito dalla legge n. 98/2013) che l'ANVUR ha assunto espressamente le competenze in materia di valutazione della performance delle attività tecniche e amministrative degli Atenei statali e degli Enti di Ricerca vigilati dal MIUR, poi ripreso dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, in cui si stabilisce che il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MIUR è svolto dall'ANVUR [9].

Come si vede, quello della valutazione della qualità dei risultati della ricerca e la valutazione delle attività amministrative degli enti di ricerca, sono stati due percorsi normativi distinti con impatti di portata decisamente diversi.

Infatti mentre la valutazione della qualità della ricerca effettuata dall'ANVUR impatta sulla ripartizione del fondo ordinario per gli EPR (decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, art. 5, comma 1), il ciclo delle performance prevede una programmazione, un monitoraggio a cura dell'OIV e una valutazione dei risultati ottenuti, da cui discende l'attribuzione dei premi individuali ai dirigenti amministrativi secondo un prefissato sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) interno ad ogni ente. Bisogna prestare attenzione però perché, nella determinazione degli obiettivi individuali previsti dal lavoro agile, si potrebbe legittimare l'introduzione di elementi valutativi della prestazione lavorativa commisurati al conseguimento degli obiettivi, ed in tal modo ampliare ed aggravare il ricorso alla violazione del dovere di diligenza del lavoratore che può configurare giustificato motivo di licenziamento.

#### **4. Interventi di armonizzazione nei regolamenti del lavoro agile negli EPR**

Sono stati messi in evidenza, finora, i diversi e specifici ambiti in cui opera la Ricerca e l'Amministrazione gestionale della Ricerca sia in termini contrattuali che di monitoraggio e valutazione delle diverse

attività lavorative di Ricerca e di Amministrazione. È stato mostrato come, queste differenze, non siano state ben distinte dal legislatore nelle norme sul lavoro agile che si rifanno, nella pubblica amministrazione, alle attività amministrative che sono la gran parte.

Tutto ciò impone una armonizzazione nei Regolamenti Lavoro Agile e nei Piani Organizzativi Lavoro Agile (POLA) e negli accordi individuali degli Enti Pubblici di Ricerca che mantenga i diritti dei ricercatori/tecnologi di autonomia e di non subordinazione gerarchica alla dirigenza amministrativa determinati dalle norme. Tale armonizzazione sembra possibile perché nella stessa direttiva n. 3/2017 si afferma che:

*“Lo smart working, si innesta nel vigente assetto di regole legali e contrattuali del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione”, e che “ogni amministrazione può individuare autonomamente, nell’ambito della cornice normativa e nel concreto perseguimento degli obiettivi sottesi, il modello rispondente alle proprie esigenze e caratteristiche”.*

*È necessario che le amministrazioni, nel rispetto della disciplina normativa e contrattuale vigente, adottino un atto interno, secondo i rispettivi ordinamenti, in materia di lavoro agile che tratti gli aspetti di tipo organizzativo e i profili attinenti al rapporto di lavoro”.*

Se aggiungiamo che la legge 124/2017 prevede la possibilità e non l’obbligo, quando afferma l’opzione *“anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi”*, allora gli interventi di armonizzazione potrebbero aderire al quadro normativo.

Quindi sarà possibile redigere un Regolamento lavoro agile e un Piano organizzativo Lavoro Agile per Ricercatori e Tecnologi che si armonizzi con i seguenti diritti: autonoma determinazione del proprio tempo di lavoro (CCNL art 58); non essere gerarchicamente subordinato alla dirigenza amministrativa per quanto attiene alla gestione della ricerca o delle attività tecnico-scientifiche (CCNL art. 80); valutazione della Qualità della Ricerca distinto dal Ciclo delle Performance (vedi ANVUR).

Per riassumere possiamo dire che il modello rispondente alle proprie esigenze e caratteristiche per l’INGV (ma anche per qualsiasi Ente Pubblico di Ricerca) è quello di una differenziazione del lavoro agile per livelli e per attività lavorative in un due possibili soluzioni regolatorie:

- Prevedere il lavoro agile per i livelli IV-VIII e l’attività lavorativa fuori sede per i Ricercatori e Tecnologi,
- Prevedere due distinte modalità di lavoro agile (che seguono le diversità di contratti tra livelli e di attività lavorativa).

Prevedere una singola disciplina di lavoro agile per due modalità lavorative tanto diverse può sembrare

arduo: sono da conciliare la subordinazione gerarchica e la non subordinazione, l’autonomia nel tempo di lavoro e il rigido controllo orario, il SMVP e la VQR, detto con poche parole, sono da conciliare attività lavorative concettualmente diverse.

Anche Paul Graham [10], individua due tipi di mentalità diverse nelle organizzazioni: i Maker e i Manager. La mentalità di un Maker è focalizzata sulla creazione e la costruzione, mentre la mentalità di un Manager, è concentrata sull’ottenere il meglio dalle persone, tipica dei capi. Maker e manager hanno una pianificazione completamente diversa: i maker hanno bisogno di unità di lavoro multiple di mezza giornata o una giornata, i manager hanno unità di lavoro di un’ora circa. Un maker è esperto di temi astratti o concreti, un manager gestisce persone e per fare questo usa la burocrazia.

Sebbene la maggior parte delle persone sia incline ad entrambi i modi, molte persone hanno una predisposizione in uno delle due modalità e si esplicano nel loro lavoro, i Manager devono fare regole e strategia e i Maker devono creare e realizzare le loro idee. Ma le due mentalità sono diverse e devono essere scelte consapevolmente e comprese consapevolmente per gestire la tensione necessaria tra loro e per negoziare con successo le due anime di un’organizzazione. Il tempo frammentato e le impellenze burocratiche producono effetti negativi sui Maker: il tempo e l’energia dei Manager non può essere superiore al tempo e all’energia dei Maker. Inoltre, per garantire l’interconnessione tra Maker e Manager è importante che le decisioni dei Manager coinvolgano necessariamente i Maker, anche nell’applicazione di dispositivi di legge, perché, tornando agli EPR, ricordiamo che l’Amministrazione ha funzioni di supporto e facilitazione per la Ricerca e deve muoversi in questa direzione.

## 5. Conclusioni

In questo articolo è stata illustrata la roadmap del regolamento del lavoro agile dell’INGV e della mancanza di specificità regolatoria nazionale e locale sulle attività di ricerca svolte in lavoro agile dai Ricercatori e Tecnologi.

Abbiamo visto durante l’emergenza COVID-19 come sia stato applicato, dettagliatamente, il lavoro agile nella pubblica amministrazione ed in particolare nell’INGV mostrando applicazioni non confacenti propriamente col mondo della Ricerca a livello nazionale che si dovrebbero differire dall’azione amministrativa. È stata mostrata la diversità tra Performance dell’azione amministrativa e la Valutazione della

Qualità della Ricerca sia nella norma del Lavoro Agile, sia nelle norme in capo all'ANVUR.

Nell'ultima parte abbiamo evidenziato come il mondo della ricerca abbia una autonomia la quale richiede che lo strumento del lavoro agile negli EPR debba operare nel rispetto della disciplina normativa e contrattuale vigente secondo gli aspetti organizzativi e i profili attinenti al rapporto di lavoro: tutto ciò dovrà essere tradotto in una revisione del regolamento del lavoro agile, negli accordi individuali del lavoro agile del dopo emergenza e nei POLA.

## Riferimenti bibliografici

Di Felice F., Sangianantoni A., De Paola V, Hunstad I. (2018). *“Smart Working nell’Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia: quadro normativo, analisi del contesto lavorativo e organizzativo, obiettivi specifici, proposte organizzative e amministrative”* (<http://editoria.rm.ingv.it/miscellanea/2018/miscellanea44/>).

- [1] <http://istituto.ingv.it/it/amministrazionetrasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-e-delibere/anno-2019-1/decreti-del-presidente-e-del-direttore-generale-3/14243-n-194-dp-emanazione-nuovo-regolamento-per-l-attuazione-del-lavoro-agile-pdf/file.html>.
- [2] <http://istituto.ingv.it/it/amministrazionetrasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolari-anno-2020/14992-circolare-ac-n-03-2020-dg-adozione-di-misure-di-contenimento-e-di-gestione-dell-emergenza-epidemiologica-da-covid-19-pdf/file.html>.
- [3] <http://istituto.ingv.it/it/amministrazionetrasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolari-anno-2020/15086-circolare-ac-n-05-2020-dg-attuazione-del-lavoro-agile-o-smart-working-in-via-d-urgenza-per-il-contenimento-e-la-gestione-dell-emergenza-epidemiologica-da-covid-19-pdf/file.html>.

- [4] <http://istituto.ingv.it/it/amministrazionetrasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-e-delibere/anno-2020/decreti-del-presidente-e-del-direttore-generale-6/17351-n-040-dp-gestione-dell-emergenza-epidemiologica-da-covid-19-fase-2-approvazione-analisi-contesto-organizzativo-dell-ingv-in-fase-di-emergenza-avviamento-fase-2-e-protocollo-di-sicurezza-aziendale-anticontagio-pdf/file.html>.
- [5] <http://istituto.ingv.it/it/amministrazionetrasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolari-anno-2020/19662-circolare-ac-n-09-disposizioni-in-materia-di-flessibilita-del-lavoro-e-di-lavoro-agile-al-fine-delladeguamento-delle-misure-organizzative-alle-esigenze-di-progressiva-pdf/file.html>.
- [6] <http://istituto.ingv.it/it/amministrazionetrasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolari-anno-2020/20505-circolare-n-11-pdf/file.html>.
- [7] CCNL Ricercatori e Tecnologi: [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/8944/CCNL\\_%20ISTR%20RICERCA%20SIGLATO%2019\\_4\\_2018%20DEF\\_PUBB\\_2.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/8944/CCNL_%20ISTR%20RICERCA%20SIGLATO%2019_4_2018%20DEF_PUBB_2.pdf).  
[https://www.aranagenzia.it/attachments/article/4903/Ricerca\\_Raccolta%20sistemica\\_Gennaio%202017\\_s1.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/4903/Ricerca_Raccolta%20sistemica_Gennaio%202017_s1.pdf).
- [8] Anvur Linee Guida <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2015/07/Linee%20Guida%20EPR.pdf>.
- [9] Anvur attività: <https://www.anvur.it/attivita/>.
- [10] Paul Graham <http://paulgraham.com/makersschedule.html>.

### FABIO DI FELICE

*Ingegnere elettronico è Tecnologo presso l'INGV; si occupa di tecnologia nei progetti di ricerca. È energy manager e rappresentante del personale ricercatore. Dal 2018 si è occupato di Smart working all'interno del CUG e da allora segue la materia con passione.*

### Contatti:

INGV, e-mail: [fabio.difelice@ingv.it](mailto:fabio.difelice@ingv.it)