



REP

Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici Società di Fondazione Etica

GEOGRAFIA DEL LAVORO AGILE NELLE PA LOCALI:

IL CASO DEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA

Premessa

I cittadini sono solitamente particolarmente interessati alle dinamiche politiche degli enti territoriali, come i Comuni Capoluogo di Provincia (Comuni CP), e quasi mai alla capacità di funzionamento della macchina amministrativa, senza la quale nessun intervento pubblico può essere realizzato. È per questo che la Commissione Europea dedica molti dei suoi interventi e raccomandazioni a quella che definisce la “capacità amministrativa”. Senza un’amministrazione efficiente, infatti, anche le politiche più qualificanti rischiano di fallire, soprattutto a livello locale.

Per rafforzare la macchina amministrativa occorre, prima di tutto, conoscerne lo stato di salute complessivo, ed è quello che facciamo come Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici (REP): mappiamo ogni anno la performance complessiva delle Amministrazioni Pubbliche, tra cui i Comuni CP attraverso la raccolta e l’analisi dei dati che quelle stesse hanno l’obbligo normativo di pubblicare sui rispettivi siti web istituzionali¹. Ciò consente di individuare punti di forza e di debolezza del singolo Ente, e intervenire miratamente per supportarlo.

Soprattutto a seguito dell’emergenza sanitaria da Covid-19 un elemento chiave di misurazione del **benessere organizzativo** e del personale è rappresentato dal ricorso al **lavoro agile**. Non solo: il lavoro agile si configura anche come un **indicatore della capacità amministrativa** degli Enti Locali, in

¹ L’analisi della performance delle PA si basa sull’Indice di Capacità Amministrativa, un modello di valutazione comparata sviluppato da Fondazione Etica da oltre quindici anni. Si differenzia da altri modelli valutativi perché: utilizza esclusivamente dati oggettivi in quanto pubblicati dagli Enti, e non derivanti da interviste o questionari; si basa non solo su dati di bilancio ma anche di altre cinque macroaree che declinano la sostenibilità ESG del singolo Ente (governance, personale, servizi, appalti, ambiente); l’attribuzione di un sistema di scoring avviene su base comparata.

quanto richiede investimenti in digitalizzazione, competenze organizzative e sistemi di gestione del personale orientati ai risultati. A questi temi è dedicata l'analisi che segue.

Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione locale

Il lavoro agile nella PA italiana è passato da misura di conciliazione e innovazione organizzativa (Leggi 124/2015 e 81/2017) a strumento “di sistema” da programmare e monitorare all'interno del ciclo della performance, prima tramite il POLA (Piano Organizzativo sul Lavoro Agile) e poi, dal 2022, tramite i PIAO (Piani Integrati di Attività e Organizzazione).

Più di recente, le nuove Linee Guida 2025 sul PIAO² e il Manuale operativo per Città metropolitane e Comuni³ indicano un processo in fasi che, tra le altre cose, comprende l'integrazione con la programmazione economico-finanziaria e bilancio, e una sottosezione dedicata (3.2) che può includere la fotografia al 31/12 di ogni anno, gli adempimenti richiesti, le azioni e gli indicatori di salute organizzativa agile.

A disciplinare il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione è intervenuto anche il rinnovo del CCNL Funzioni Locali 2022–2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026⁴, che introduce una disciplina organica e distinta sia del lavoro agile che del lavoro da remoto nel comparto degli Enti locali, definendone condizioni di accesso, ambiti di applicazione e garanzie organizzative. Con il superamento della fase emergenziale è emersa l'esigenza di stabilizzare l'istituto dello **smart working**, chiarendo diritti, doveri e limiti. Vale la pena precisare, ai fini di una più immediata comprensione, che nel dibattito pubblico il termine smart working è spesso utilizzato in senso generico per indicare forme flessibili di lavoro svolte al di fuori della sede ordinaria. Nell'ordinamento italiano, tuttavia, la modalità propriamente disciplinata è il **lavoro agile**, introdotto dalla legge n. 81/2017 e successivamente regolato anche dalla contrattazione collettiva, che prevede flessibilità nei tempi e nei luoghi di svolgimento della prestazione e una maggiore focalizzazione sugli obiettivi e sui risultati. Diversa è invece la modalità del **lavoro da remoto**, anch'essa prevista dal CCNL Funzioni locali, che consiste nello svolgimento dell'attività lavorativa a distanza da una postazione individuata dall'amministrazione o dal domicilio del dipendente, con modalità organizzative più strutturate e generalmente più assimilabili al lavoro in presenza.

Per il lavoro agile, il contratto prevede che ciascuna Amministrazione individui preliminarmente le attività effettivamente svolgibili a distanza, esplicitando al contempo le situazioni di esclusione, quali le attività organizzate su turni o quelle che richiedono l'utilizzo di strumentazioni non “smartabili”. La regolazione contrattuale richiama, inoltre, la necessità di bilanciare le esigenze di flessibilità e benessere dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici, nonché con le specifiche esigenze tecnico-organizzative delle Amministrazioni.

Accanto al lavoro agile, il contratto disciplina anche il lavoro da remoto, distinguendone le possibili modalità di svolgimento, che possono includere il domicilio del dipendente o altre sedi individuate dall'Amministrazione, come spazi di coworking o centri satellite. In questo ambito il rinnovo del CCNL introduce requisiti tecnologici e organizzativi più puntuali e, soprattutto, prevede una verifica preventiva dell'idoneità del luogo di lavoro ai fini della sicurezza e della prevenzione del rischio infortuni, da

² <https://www.funzionepubblica.gov.it/media/dmubevfl/piao-linee-guida-2025.pdf>

³ <https://www.funzionepubblica.gov.it/media/4fbngtey/piao-manuale-operativo-cm-e-comuni.pdf>

⁴ <https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2026/02/CCNL-Comparto-2022-2024-23-02-26.pdf>

effettuarsi all'avvio dell'attività e successivamente con cadenza almeno semestrale. Si tratta di un elemento di rilievo operativo, spesso non esplicitato nei PIAO degli Enti locali. Proprio l'esigenza di garantire quelle condizioni di conformità organizzativa e di sicurezza può contribuire a spiegare una diffusione più contenuta del lavoro agile: laddove l'Ente non disponga di strumenti adeguati a gestire quelle verifiche e adempimenti, l'applicazione dell'istituto tende a essere più circoscritta.

Si tratta di limiti e ostacoli che emergono dalla presente analisi, che evidenzia come il lavoro agile rappresenti oggi una modalità organizzativa ormai **stabilmente presente** nella Pubblica Amministrazione locale, ma ancora caratterizzata da una **diffusione fortemente disomogenea**. In particolare, le differenze osservate tra **Enti di diversi territori e diversa dimensione** possono suggerire che **l'adozione dello smart working non dipende esclusivamente da un quadro normativo favorevole, ma anche dalla capacità organizzativa, tecnologica e gestionale delle singole Amministrazioni**.

Cosa raccontano i dati per i Comuni capoluogo di Provincia

Il quadro complessivo di seguito analizzato ha come focus un indicatore che misura la **quota di dipendenti in lavoro agile** in un Comune CP sul totale dei dipendenti assunti a tempo indeterminato⁵.

Complessivamente, considerando l'insieme degli Enti analizzati, **il valore nazionale⁶** di dipendenti che svolgono attività in modalità di **lavoro agile si attesta al 20,3%**. Un dato contenuto che suggerisce, da un lato, che lo smart working rappresenta ormai una modalità organizzativa presente in molte Amministrazioni comunali, e, dall'altro, ancora non pienamente consolidata come modello diffuso e strutturale. L'analisi dei *top & flop 10* (Figura 1) mette in evidenza una **forte variabilità**.

In cima alla classifica si evincono percentuali di utilizzo elevate, con **percentuali superiori al 45% dei dipendenti**, come nel caso di Bologna (47,2%) e Terni (45,1%), le due città che maggiormente si avvicinano alla metà del personale in lavoro agile.

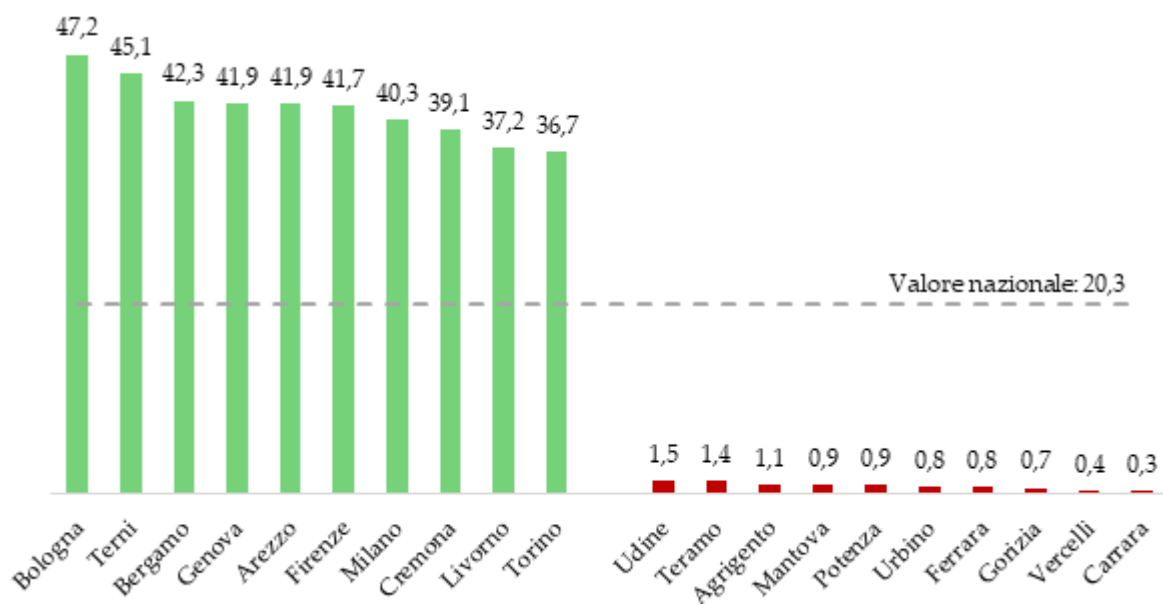
Comunque, **sopra il 40%** si attestano e Bergamo (42,3%), Genova e Arezzo (entrambe con 41,9%), Firenze (41,7%) e Milano (40,3%). Come si vede, tutti Comuni del Centro-Nord.

È del Centro Italia anche il Comune in fondo al ranking: Carrara, con una percentuale di personale in lavoro **agile appena superiore allo 0%**. Poco meglio fanno altri Comuni, che restano comunque al di sotto dell'1%: Vercelli (0,4%), Gorizia (0,7%), Ferrara e Urbino (entrambe 0,8%), Mantova e Potenza (entrambe 0,9%).

⁵ I dati, estratti dal Conto Annuale del MEF, sono riferiti al 2023, ultimo aggiornamento disponibile ancora alla data di stesura del presente report (marzo 2026): cfr. <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/>

⁶ L'indicatore sul lavoro agile nei Comuni CP è calcolato come rapporto tra il personale in lavoro agile e il personale a tempo indeterminato. Nel calcolo del valore nazionale, così come nei calcoli territoriali e dimensionali i valori aggregati non sono ottenuti come media dei valori comunali, ma come rapporto tra i totali delle variabili A e B aggregati per ciascun livello di analisi (regione, classe dimensionale e macrozona). Tale procedura consente di ottenere una misura ponderata rispetto alla dimensione occupazionale degli enti ed evita distorsioni derivanti dalla diversa dimensione del personale comunale. Nel calcolo sono inclusi anche gli Enti con valore pari a zero, in modo da rappresentare in modo completo la diffusione del lavoro agile all'interno dell'universo dei Comuni CP considerati.

Figura 1. Top & Flop 10 - Dipendenti in lavoro agile sul totale dipendenti a TI (%)



Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati MEF (2023)

N.B.: la Figura non riporta i Comuni con percentuale di dipendenti in lavoro agile pari a zero, dei quali si dà conto nella Tabella 1

Ma c'è un dato che deve essere sottolineato, non in positivo: poco più di **un quarto dei Comuni CP** (26,8%) risulta non avere **nessun dipendente in lavoro agile**, performando, dunque, ancora più al ribasso degli Enti che la Figura 1 riporta come fanalino di coda.

Si tratta di 30 Comuni, elencati nella Tabella 1: perlopiù sono Comuni di più piccole dimensioni, comunque qualificati come capoluogo di provincia⁷. Tra essi spiccano, al Sud, i Comuni di Palermo e di Catania, enti di grandi dimensioni inclusi nel perimetro amministrativo della Città Metropolitana.

⁷ Il Comune CP di dimensioni più contenute è Urbino con 13.849 abitanti secondo l'ultima rilevazione ISTAT al 01.01.2026.

Tabella 1. Comuni con valori pari a zero per l'indicatore Dipendenti in lavoro agile su totale dipendenti a TI (%)

Macrozona Dimensione Comuni CP		
Nord	Media	La Spezia, Varese, Vicenza
	Piccola	Belluno, Cuneo, Imperia, Pordenone, Verbania,
Centro	Media	Pesaro
	Piccola	Ascoli Piceno, Macerata, Rieti
Sud	Grande	Caserta, Catania, Palermo,
	Media	Catanzaro, Cosenza, Foggia, Messina, Pescara, Taranto
	Piccola	Avellino, Benevento, Caltanissetta, Carbonia, Chieti, Matera, Nuoro, Trapani, Vibo Valentia

Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati MEF (2023)

Infine, si segnala che al centro della classifica dei 112 Comuni capoluogo di provincia, la distribuzione dei valori è più uniforme per collocazione geografica: presentano valori intorno a quello complessivo Comuni del Sud come Barletta (18,8%) insieme a Comuni del Nord, come Lecco (20,8%), e del Centro, come Lucca (19,3%).

Il lavoro agile per territori e popolazione

Proseguendo l'analisi, una delle evidenze più significative riguarda la dimensione geografica del fenomeno. Aggregando i dati per macro-area territoriale emerge un chiaro gradiente Nord-Centro-Sud.

Nel Nord Italia la quota di dipendenti in lavoro agile raggiunge un valore complessivo per macrozona del **27,8%**, nettamente superiore al valore nazionale pari al 20,3%.

Il **Centro** si colloca su livelli intermedi, con una percentuale pari al **16,1%**, comunque al di sotto del valore complessivo nazionale.

Nel Sud la diffusione del lavoro agile risulta invece significativamente più contenuta, fermandosi con **8,8%**, un valore più di tre volte inferiore al valore del Nord.

Tabella 2. Dipendenti in lavoro agile su totale dipendenti a TI (%) – Valori per macrozona

Macrozona	Numero di dipendenti in lavoro agile	Numero totale di dipendenti a TI	Valore complessivo per macrozona (%)
Centro	6.020	37.419	16,1
Nord	17.621	63.402	27,8
Sud	2.425	27.453	8,8

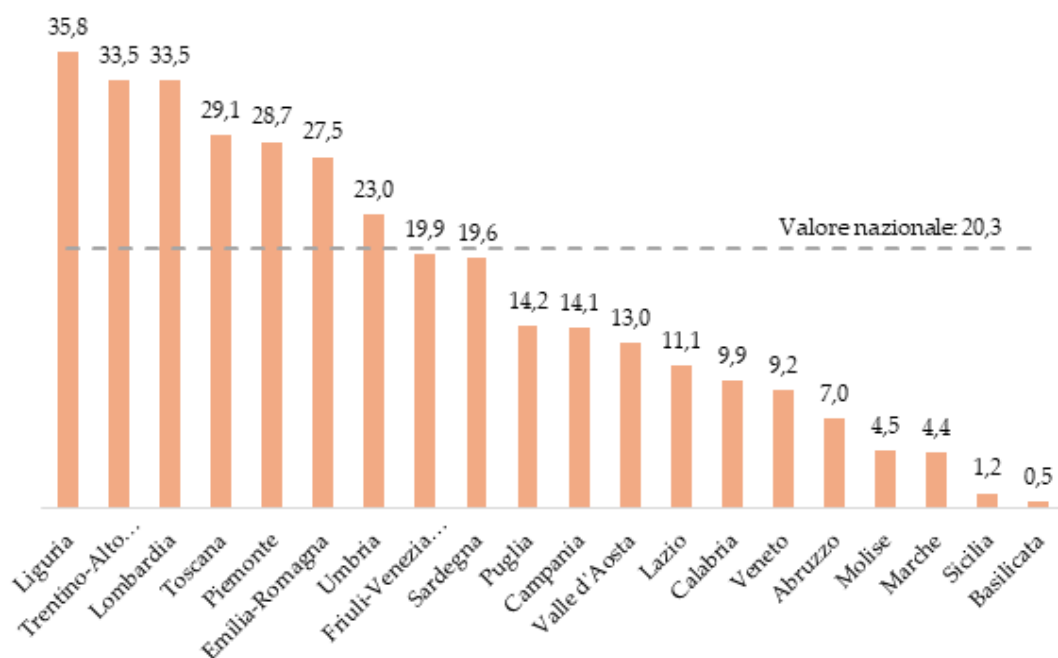
Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati MEF (2023)

Il divario territoriale appare, quindi, marcato: i **Comuni del Nord** presentano una **diffusione del lavoro agile più che tripla** rispetto a quelli delle aree meridionali.

L'analisi per singola Regione rafforza questa evidenza (Figura 2).

Le percentuali più elevate, superiori al 30%, si registrano nei Comuni CP della Liguria (35,8%), della Lombardia (33,5%) e del Trentino-Alto Adige (33,5%). Al Centro la percentuale maggiore appartiene ai Comuni della Toscana (29,1%). Al contrario, i Comuni CP del Mezzogiorno presentano non solo le **percentuali più basse**, ma anche su livelli poco superiori allo zero, come in Basilicata (0,5%) e in Sicilia (1,2%).

Figura 2. Dipendenti in lavoro agile su totale dipendenti a TI (%) – Valori per Regione



Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati MEF (2023)

La **distanza tra i Comuni**, raggruppati per livello regionale, con maggiore e con minore diffusione di lavoro agile è particolarmente **significativa**: tra il valore massimo dei Comuni CP della Liguria (35,8%) e quello minimo della Basilicata (0,5%) si registra infatti **uno scarto superiore ai 35 punti** percentuali.

Un ulteriore elemento interpretativo riguarda la **dimensione demografica** dei Comuni. I dati mostrano (Tabella 2) una **correlazione evidente tra dimensione dell’Ente e diffusione del lavoro agile**.

Tabella 3. Dipendenti in lavoro agile su totale dipendenti a TI (%) – Valori per dimensione demografica

Dimensione	Numero di dipendenti in lavoro agile	Numero totale di dipendenti a TI	Valore complessivo per dimensione (%)
Grande (superiore ai 250.000 abitanti)	17.571,00	70.950,00	24,8
Media (tra i 249.999 e i 60.000 abitanti)	8.022,00	46.959,00	17,1
Piccola (inferiore ai 60.000 abitanti)	473,00	10.365,00	4,6

Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati MEF (2023)

Nei **grandi Comuni CP** (oltre 250.000 abitanti) la quota di dipendenti che lavorano in modalità agile raggiunge il 24,8%, valore superiore a quello complessivo nazionale. In quelli di **dimensione media** (tra 249.999 e 60.000 abitanti) la percentuale scende al 17,1%, inferiore anche al valore nazionale. Infine, nei Comuni CP **più piccoli** (meno di 60.000 abitanti) la diffusione del lavoro agile risulta, invece, molto limitata, con una quota pari al 4,6%.

Il differenziale tra grandi e piccoli Comuni CP è quindi molto ampio: nei centri urbani di maggiori dimensioni la quota di lavoratori in smart working è **oltre cinque volte superiore rispetto** a quelli più piccoli. A incidere su un tale risultato, presumibilmente, è la **difficoltà degli spostamenti nelle grandi città**, ma anche **alcune caratteristiche tipiche delle Amministrazioni più grandi**, tra cui una maggiore disponibilità di infrastrutture digitali, strutture organizzative più articolate e una più elevata presenza di attività amministrative “smartabili”.