



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

La valutazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni
centrali in Italia

Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale

Dottorato di ricerca in

Comunicazione, Ricerca Sociale e Marketing – XXXII Ciclo

Candidata

Sveva Batani

Tutor

Prof.ssa Maria Concetta Pitrone

Professor Fabrizio Martire

Anno Accademico

2019/2020

Sommario

Introduzione	4
Cap. 1 L’evaluando	11
1.1 <i>Smart working</i>, un termine poco usato per un concetto in via di definizione	12
1.2 La letteratura sulla conciliazione vita-lavoro	27
1.3 <i>Telework</i> e performance	31
1.4 Gli studi su <i>telework</i> nella pubblica amministrazione	32
1.5 Analisi della letteratura nazionale sul telelavoro e <i>smart working</i> in Italia	46
Cap. 2 La valutazione della policy	54
2.1 Come nasce la policy	59
2.2 Gli obiettivi di policy: una dualità tra conciliazione vita-lavoro e performance	69
2.3 Il tipo di policy e gli strumenti	84
2.4 le strategie di attuazione e i cambiamenti della policy	87
Cap. 3 L’attuazione della policy nelle Amministrazioni Centrali	92
3.1 La diffusione del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione	98
3.2 La pubblica amministrazione italiana	104
3.3 L’ambito di indagine: il perimetro, i tempi, le caratteristiche	107
3.4 Quali antecedenti per l’implementazione del lavoro agile nelle PPAA	115
3.5 Le politiche delle amministrazioni	120
3.6 La tavola della verità	128
Cap. 4 Quali modelli di implementazione, una valutazione di processo	136
4.1 Il disegno metodologico	138
4.3 Il processo di implementazione	145
4.4 Gli attori dell’implementazione	152
4.5 Quali finalità l’amministrazione intende raggiungere?	154
4.6 Chi sono e quanti sono i dipendenti in lavoro agile pre-covid	158
4.7 Come è stata intesa la flessibilità di tempo e luogo di lavoro?	173
4.8 Cosa e come si valuta	178
Conclusioni	186
Appendice Normativa	205
Elenco delle sigle	210
Elenco delle tabelle	213
Elenco dei grafici	214

Introduzione

Da anni il mondo del lavoro deve affrontare nuove sfide tra cui quelle poste da alcuni fenomeni rilevanti che stanno comportando la necessità per le organizzazioni pubbliche e private di rivedere i propri modelli organizzativi nella consapevolezza del «ruolo di centralità che assume la dimensione lavorativa [...] intercettando trasversalmente tutti gli aspetti dell'organizzazione personale e collettiva, condizionando l'identità personale (Akerlof, 2010) la vita di persone e famiglie, l'economia locale, la qualità dell'ambiente, la domanda di mobilità, i consumi, le relazioni sociali e l'assetto urbano.» (Penna *et al.*, 2020)

Sulla spinta quindi delle tendenze di lungo periodo delle dinamiche demografiche¹, con i conseguenti impatti sui sistemi di welfare, e le dinamiche della diffusione pervasiva delle tecnologie informatiche, unitamente ai processi di riorganizzazione delle strutture produttive, (Di Nicola *et al* 1998, p.9), i governi e le istituzioni sovranazionali hanno attivato politiche di incentivo alla revisione dei modelli organizzativi basati sull'uso delle ICT per rendere più flessibili le modalità di lavoro in ottica di modernizzazione e di conciliazione vita-lavoro per i dipendenti.

A questo proposito, una innovazione organizzativa che sempre più viene promossa è il *telework*, termine ombrello usato per indicare varie forme di modalità organizzativa del lavoro, caratterizzate da flessibilità di tempi e luoghi di svolgimento dell'attività lavorativa sfruttando l'uso delle ICT.

A fronte di una letteratura che presenta risultati contrastanti circa gli effetti positivi che il *telework* può portare (Boell, Cecez-Kecmanovic, Campbell, 2016; De Vries, Tummers., Bekkers, 2019), infatti, i governi negli ultimi anni hanno dato vita a un notevole *corpus* normativo in tema di promozione e incentivo allo sviluppo di questa nuova forma di lavoro flessibile.

¹ «Cambiamenti nella composizione delle famiglie e della forza lavoro, come un numero maggiore di coppie *dualcareer* e il crescente numero di donne lavoratrici con figli piccoli hanno aumentato la probabilità che i lavoratori abbiano notevoli responsabilità familiari oltre alle loro responsabilità lavorative». (Allen, 2001, p. 414)

Infatti, il *telework* può essere visto come un tipico «concetto magico» (Pollitt, Hupe, 2011) in grado di ispirare e sedurre i decisori politici. Ad esempio, Barack Obama ha affermato in merito:

«attracting and retaining employees who are more productive and engaged through flexible workplace policies is not just good for business or for our economy—it’s good for our families and our future» (The White House, 2010).

Dati recenti indicano che il *telework* è diventato una delle forme più diffuse dei programmi di flessibilità del lavoro (WorldatWork, 2015), e ci si attende che diventi ancora più comune nel prossimo futuro (Society for Human Resource Management [SHRM], 2014) nonostante livelli attuali di diffusione molto differenti tra contesti territoriali.

A livello internazionale si evidenzia, infatti, una netta differenza nella diffusione di questa modalità organizzativa: i dati riferiti a Stati Uniti e Unione Europea mostrano percentuali di lavoratori dipendenti che svolgono almeno una parte del tempo di lavoro in questa modalità, pari rispettivamente al 23% e il 5% del totale (Eurostat, 2016; US Department of Labour, 2015).

Negli ultimi anni si osserva la volontà politica di promuovere forme flessibili di lavoro come il *telework* (declinato nelle fattispecie distinte che ha assunto in Italia di “telelavoro” e “*smart working*” (quest’ultimo ulteriormente declinato in “lavoro agile” nel contesto della pubblica amministrazione italiana) quali strumenti di modernizzazione culturale e organizzativa anche nella pubblica amministrazione.

L’Unione Europea promuove, come leva di sviluppo comunitario, la capacità del settore pubblico di diventare più innovativo² nel modo in cui opera e di sostenere esso stesso l’innovazione nella società attraverso l’«innovazione guidata dalle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (ICT)» definita come «l’uso delle TIC³ per la creazione e l’implementazione di nuovi processi, prodotti, servizi e metodi di erogazione

² L’innovazione del settore pubblico è definita da Osborne e Brown (2005) come l’introduzione di nuovi elementi in un servizio pubblico - sotto forma di nuova conoscenza, una nuova organizzazione e/o nuove capacità gestionali o processuali, che rappresentano discontinuità con il passato (de Vries, Bekkers, Tummers, 2016; Osborne, Brown, 2005).

³ Nonostante la nomenclatura inclusa nella citazione, nel corpo del testo si è deciso di utilizzare la denominazione più diffusa, cioè ICT.

che si traducono in significativi miglioramenti nell'efficienza, efficacia e qualità dei servizi pubblici».

Nel nostro paese gli interventi normativi più significativi in tema di nuove modalità di lavoro sono stati l'introduzione del telelavoro nel pubblico impiego alla fine degli anni 90⁴, la successiva introduzione nel settore privato con l'Accordo interconfederale sul telelavoro del 2004 che ratificava l'accordo europeo del 2002, la legge 124 del 2015 (cosiddetta Riforma Madia) che introduce una nuova fattispecie di *telework* nel pubblico impiego chiamato "Lavoro Agile" e la più recente legge 81 del 2017 che regola questa modalità di lavoro anche nel settore privato.

Tale azione politica appare inserita, almeno nella fase enunciativa, in una visione complessiva che mira a soddisfare esigenze concrete: necessità di modernizzare e rendere più efficiente la pubblica amministrazione e di abilitare percorsi di secondo welfare volti a diversificare l'offerta di strumenti atti a fronteggiare alcuni effetti dei complessi cambiamenti demografici che interessano, da alcuni decenni, la nostra società – come la citata crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro, la riduzione dei tassi di fertilità al di sotto del tasso di sostituzione, l'aumento del numero di persone anziane che necessitano di assistenza. (Penna *et al.*, 2020)

Le aspettative della riforma del settore pubblico, in cui sono inserite le forme organizzative flessibili del lavoro a distanza, non sono prive di ambizione e riguardano il miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, il benessere organizzativo e la generale tenuta del welfare.

Nonostante però l'impulso dato dall'iniziativa legislativa, ad oggi la diffusione concreta dei telelavoratori o dei lavoratori agili nella Pubblica Amministrazione è ancora molto bassa⁵ e gli studi attinenti scarsi risultando quindi un fenomeno non adeguatamente indagato nei suoi aspetti applicativi e nei conseguenti effetti⁶.

Come rilevato da Ambra (2018) «A parte l'analisi di Chiaro, Prati e Zocca (2015) non risultano in Italia ricerche sociologiche che abbiano esaminato il lavoro agile, né i

⁴ DPR. 191/1998

⁵ i dati del Rapporto 2018 dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano certificano 480 mila i lavoratori agili, pari al 12,6% del totale degli occupati

⁶ Il punto di svolta è di stretta attualità, visto l'uso massivo che si è fatto di questa forma organizzativa come misura di distanziamento sociale quale strumento di contenimento della pandemia di Covid-19.

cambiamenti prodotti dalla sua adozione. Sono invece numerose le analisi proposte da giuristi⁷, sia nella fase della sua introduzione attraverso i contratti collettivi aziendali, sia dopo la sua regolamentazione per legge.»

Contando sul recente fermento, sia in contesto pubblico che privato, intorno alle novità normative dovute all'introduzione del lavoro agile, l'intento del lavoro è quello di inserirsi con la domanda di ricerca in un ambito di indagine finora non percorso, quale quello della politica del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni centrali.

Si nota che spesso la letteratura specializzata in pubblica amministrazione si è dedicata al tema del cambiamento organizzativo affrontandolo perlopiù attraverso lo studio di casi che riguardano singole organizzazioni (Ruffini, 2016); elemento di innovazione del presente lavoro risiede quindi, oltre al tema di stretta attualità, nel compiere invece un'analisi comparativa tra varie amministrazioni pubbliche.

Ulteriore elemento sfidante, il presente studio sposta il *focus* dell'attenzione dall'impatto sui beneficiari, indagato spesso attraverso sondaggi sul punto di vista dei dipendenti delle organizzazioni (Angeletti, 2020), alla ricerca degli antecedenti dell'attuazione della politica e ai meccanismi che entrano in gioco nella fase di implementazione, discostandosi così dall'ambito finora maggiormente trattato dalla letteratura (Neirotti *et al.* 2013).

Il presente lavoro è dunque una ricerca valutativa sulla politica di lavoro agile nel contesto italiano della Pubblica Amministrazione, il cui obiettivo generale è quello di indagare in che modo la sua definizione orienti i processi attuativi nelle organizzazioni, in quali frames di significato la *street level burocracy* la inserisca e di conseguenza in che misura i meccanismi che intervengono influenzino le preferenze degli attori sociali. Preferenze che a loro volta condizionano il funzionamento teorico generale del modello (Barbera, 2004), giungendo alla caratterizzazione di effetti inattesi.

Ci si pongono alcune domande di ricerca indagate secondo approcci diversi:

a) Nel capitolo 1 si opera una concettualizzazione del Lavoro Agile indagato attraverso una analisi del contenuto come inchiesta (Losito, 1993) della normativa e una revisione narrativa della letteratura in cui le domande di ricerca sono:

⁷ Cfr. Dagnino, E., Tomassetti, P., Tourres, C., Tiraboschi, M. (2016)

a.1) quali sono le caratteristiche fondamentali del Lavoro Agile;
a.2) in che rapporto è il Lavoro Agile con il *telework* su cui verte la letteratura internazionale, con lo *smart working*, e con il telelavoro disciplinato dalla normativa italiana;

b) nel capitolo 2 si affronta lo studio della politica ponendosi le seguenti domande:

b.1) quali sono le teorie del programma (Weiss, 1997) e gli obiettivi che si intende raggiungere con l'introduzione del lavoro agile nella pubblica amministrazione;

b.2) come nasce questa politica nel contesto italiano;

b.3) che tipo di politica rappresenta,

b.4) come è stato costruito il *policy design*,

b.5) attraverso quali strumenti si è costruito il processo di attuazione,

b.7) come sta cambiando la politica.

c) nel capitolo 3 si affronta lo studio empirico del processo di introduzione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni centrali attraverso la formulazione di alcune ipotesi in cui la variabile dipendente è l'attuazione della politica di lavoro agile nei singoli contesti organizzativi; qui si tentano di individuare gli antecedenti stimando l'influenza delle condizioni di contesto, esterne alla politica stessa, sulla attuazione o meno nelle singole amministrazioni.

c.1) la prima ipotesi è che le amministrazioni che hanno mostrato una attenzione più spiccata per l'introduzione di strumenti di *gender balance* – e a garanzia del benessere organizzativo - hanno più probabilità di avere attuato la politica di lavoro agile;

Dagli anni 70 del 900 in poi l'attenzione sulla conciliazione di vita e lavoro nella produzione normativa, nella riflessione teorica e in pratiche organizzative è stata sempre più intensa e ha svolto una rilevante funzione di sensibilizzazione al tema, tuttavia si può dedurre dai più autorevoli rapporti nazionali ed europei che i risultati concreti non siano ancora corrispondenti alle attese e agli sforzi profusi a livello istituzionale e all'interno delle imprese. (Neri e Rinaldini, 2016)

Benché il concetto di conciliazione vita-lavoro si stia trasformando, da premessa etico valoriale all'inclusione e alla qualità della vita e del lavoro delle donne, in fondamento della qualità del vivere sociale di tutti i cittadini, la conciliazione di vita e lavoro rimane di fatto una questione prevalentemente femminile e le politiche in questo senso accostate all'eliminazione di discriminazioni di genere con la vicinanza alla nozione di pari opportunità. (Neri e Rinaldini, 2016). Se ciò è vero in generale, ancora di più assume valore in un contesto culturale in cui i carichi di cura della famiglia ricadono in larga parte sulle donne e in cui quindi la partecipazione delle donne al mercato del lavoro appare ancora influenzata negativamente dalla presenza di figli e dalle attività di cura in famiglia.

Ci si attende quindi che in un contesto caratterizzato da una cultura organizzativa in cui le pari opportunità sono un fattore centrale delle politiche di gestione del personale, sia più probabile che la politica di lavoro agile sia stata attivata.

c.2) la seconda ipotesi è che le amministrazioni che hanno mostrato una maggiore sensibilità per il miglioramento e l'efficientamento della gestione della performance hanno più probabilità di avere attuato la politica di lavoro agile;

Come già accennato il tema delle modalità di lavoro flessibile fin qui accennate (*telework*, telelavoro, *smart working*, lavoro agile) viene inquadrato oltre che come strumento di conciliazione vita-lavoro, ed anzi in virtù proprio di questo, tra le politiche performance management. In base alla teoria dello scambio sociale (Homans, 1958) infatti le politiche di benefit vengono attivate dalle organizzazioni in chiave di miglioramento della motivazione e della produttività del lavoro (Adams, 1963; Blau, 1964). Ci si attende quindi che in una amministrazione caratterizzata da una cultura organizzativa orientata al miglioramento della produttività sia stato attivato il lavoro agile quale strumento utile al miglioramento della performance.

c.3) la terza è che le amministrazioni che coinvolgono – e a loro volta sono coinvolte - in *network* di esperti di supporto alla introduzione della politica hanno più probabilità di avere attuato la politica di lavoro agile;

Poiché il sistema di relazioni formali e informali influenza le preferenze degli attori sociali, si è ipotizzato che l'essere inserita in un *network* di amministrazioni orientate al cambiamento, possa essere una condizione abilitante attivare un processo di *policy transfer*

(Borges Sugiyama, 2008) e mitigare la notoria resistenza al cambiamento della pubblica amministrazione.

c.4) la quarta ed ultima ipotesi è che le amministrazioni centrali che hanno già attuato programmi di telelavoro hanno più probabilità di avere attuato la politica di lavoro agile.

Nonostante le differenze tra telelavoro e lavoro agile (che verranno analizzate nel par. 1.1), si ritiene che avere avuto l'eventuale esperienza maturata dalle amministrazioni di dover gestire i dipendenti al di fuori della sede di lavoro, possa avere avuto l'effetto di abbattere alcuni pregiudizi ostativi all'introduzione della politica.

d) Nel capitolo 4, al fine di valorizzare la dimensione contestuale di attuazione delle politiche di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni centrali, si affronta un percorso analitico di indagine centrato sulla ricostruzione delle logiche decisionali adottate dalle amministrazioni sperimentatrici incluse nel contesto d'indagine e sulle forme assunte dai modelli organizzativi per osservare come i protagonisti dell'attuazione abbiano inteso la politica rispetto alla teoria del programma elaborata in fase di *policy design*.

In ciascun capitolo viene illustrato nel dettaglio il metodo di indagine prima di presentarne i risultati.

Si tenta quindi di coniugare tre diverse attività di ricerca valutativa (descrivere, spiegare facendo riferimento a condizioni ambientali, spiegare facendo ricorso a meccanismi che incidono direttamente sui processi) fra loro complementari e che sarebbe auspicabile integrare per comprendere appieno le politiche pubbliche⁸.

⁸ Nonostante questa consapevolezza diffusa, gli analisti finiscono per privilegiare nelle loro ricerche una prospettiva rispetto all'altra, visti i diversi metodi utilizzati Bobbio, L., Pomatto, G., Ravazzi, S. (2017).

Cap. 1 L'evaluando

Così come notato da più parti (tra gli altri Garrett, Danziger, 2007) per il termine *Telework*, anche il termine *smart working* è usato tanto per indicare fattispecie tra loro molto diverse quanto in riferimento a diversi fenomeni tra loro correlati ma distinti (Toscano, Zappalà 2020).

Nella consapevolezza che definizioni basate su criteri diversi portano a conclusioni disomogenee e poco utili alla formulazione di domande di ricerca su quanto sia diffuso il fenomeno (Davis, Polonko, 2003; Sullivan, 2003), pur nella difficoltà di stabilire una definizione di *smart working* chiara, coerente, precisa e funzionale, appare necessario individuare una definizione del fenomeno, consapevoli che a diverse modalità di lavoro possono essere associati differenti effetti sulle organizzazioni e sui lavoratori (Bailey, Kurland, 2002; Mokhtarian, Salomon, Choo, 2005; Qvortrup, 1998).

Ciò premesso, questa prima fase di ricerca, che ricorre all'analisi del contenuto come inchiesta (Losito, 1996) e ad una ricognizione della letteratura e della normativa in materia, descrive il fenomeno dello *smart working* attraverso una rassegna delle sue definizioni e dei suoi caratteri peculiari, funzionale alla costruzione di una prima mappa dei concetti (Marradi, 2007).

In questa accezione, per descrizione si intende una raffigurazione empiricamente fondata, effettuata mettendo a fuoco i caratteri essenziali di un fenomeno attraverso un'osservazione empirica sistematica e ragionata attraverso tre tappe: 1) la definizione dei concetti; 2) la raccolta delle informazioni e dei dati; 3) la costruzione della raffigurazione finale. Definire operativamente un concetto significa «stabilire le regole per la sua traduzione in operazioni empiriche» (Corbetta, 1999) passando dal piano della formulazione linguistica dei concetti a quello della loro applicabilità al dominio empirico.

1.1 *Smart working*, un termine poco usato per un concetto in via di definizione

La prima questione che si pone è terminologica, infatti il termine *smart working*, ormai divenuto di moda negli ultimi anni in Italia, ha da subito visto il diffondersi della sua traduzione in “lavoro agile”.

Mentre sul piano lessicale l'Accademia della Crusca nel 2016 è orientata ad una istituzionalizzazione dell'equivalenza dei due termini:

«[...] un termine di cui si stanno occupando le cronache, cioè “smart working”. In Italia si sta lavorando, appunto, a un disegno di legge sullo “smart working”, tema a cui si è dedicato il giuslavorista Maurizio Del Conte: si tratta di una nuova forma di tele-lavoro che permetterà ai dipendenti svolgere la loro attività in modo più flessibile, ad esempio dalle loro case, per via telematica. Noi riteniamo che l'italiano “lavoro agile” sia un perfetto equivalente, con il vantaggio della maggiore trasparenza. Con grande piacere dobbiamo notare che non siamo isolati in questa opinione: dopo l'incertezza iniziale, “smart working” sta perdendo terreno e lascia il posto al trasparente ed espressivo “lavoro agile”. I giornali ormai definiscono così questa nuova forma di attività».⁹

È interessante approfondire la questione del rapporto tra “lavoro agile” e “*smart working*” al fine di cogliere se siano effettivamente associabili allo stesso concetto e quindi alla sua estensione intesa come l'insieme dei referenti empirici cui è legittimo applicarli (Marradi, 2007).

La questione pare dibattuta anche altrove: Visentini e Cazzaroli (2019, p. 19) affermano ad esempio che “Lavoro agile” e “*smart working*” sono generalmente utilizzati come sinonimi anche se il primo fa riferimento alla legge italiana (e ne dà una definizione legata allo svolgimento della prestazione lavorativa in orari diversi e luoghi diversi da quello aziendale), mentre il secondo è un inglesismo che ha il significato culturale più ampio dei “nuovi modi di lavorare”.

⁹ Accademia della Crusca – Gruppo Incipit, Accogliamo con piacere il “lavoro agile”, Firenze, 1° febbraio 2016
<http://www.accademiadellacrusca.it/it/comunicato-stampa/gruppo-incipit-presso-laccademia-crusca-accogliamo-piacere-lavoro-agile>

Ad oggi¹⁰, nonostante quanto affermato dall'Accademia della Crusca, la diffusione dei due termini è legata a specifiche caratterizzazioni: se da un lato c'è un uso diffuso del termine "lavoro agile" nella dimensione delle organizzazioni pubbliche - soprattutto in relazione alla regolamentazione di primo e secondo livello (accordi, regolamenti interni) e alla comunicazione istituzionale - dall'altro il termine "*smart working*" è ancora ampiamente diffuso nel settore aziendale in cui si è precedentemente affermato e radicato e nella comunicazione generalista.

Se ad un primo sguardo si può essere portati a ricondurre questa diversa diffusione a motivi legati alla importazione nel settore profit dal lessico manageriale che mantiene praticamente intatta la terminologia in inglese, si viene in buona parte smentiti dalla evidenza empirica che all'estero questo concetto viene raramente richiamato con il termine *smart working*, ma con altri termini dal significato in buona parte sovrapponibile, principalmente quali *telework*, *telecommuting*, *flexible work*, *remote work* (Toscano, Zappalà, 2020).

A sottolineare la differenza sostanziale tra i due termini è Corso (2019¹¹) ponendo un ulteriore elemento di complessità nella definizione del concetto, per il cui studio è necessario comprenderne l'intensione, ovvero l'insieme degli aspetti che lo contraddistinguono dagli altri (Marradi 2007).

«[...] *lo smart working* supera il concetto di telelavoro con il quale spesso, erroneamente, viene fatto coincidere. Il "lavoro agile" nasce in un'ottica di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa, in particolare in un ambito di pari opportunità, mentre lo *smart working* si occupa dei modelli organizzativi e delle modifiche relative dettate dalle nuove tecnologie. Lo *smart working* è un 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».

Come emerso nel brano sopracitato, i concetti di *smart working* e lavoro agile vengono da più parti messi in relazione con quello di telelavoro che in Italia aveva già visto la sua

¹⁰ NB. Con la diffusione nel 2020 del termine, in occasione della gestione della pandemia da Covid-19, il concetto ha assunto un'ulteriore forma in cui l'elemento della flessibilità della scelta del luogo di lavoro quale caratteristica peculiare è andato completamente perso per assumere invece caratteristiche del *home-based work* (lavoro da casa) assimilabile alla forma assunta dal vecchio telelavoro.

¹¹ L'Osservatorio dello *Smart working* della School of Management del Politecnico di Milano, di cui il prof. Mariano Corso è responsabile scientifico è una delle comunità epistemiche più accreditate in questo momento in Italia su questo tema.

diffusione a partire dalla fine degli anni Novanta, in alcune circostanze come definizione per differenza, in altre per contrapposizione¹².

Nello studio del caso di Intesa San Paolo, Ambra (2018), passando in rassegna la letteratura giuslavorista, ravvisa una sostanziale divisione tra gli studiosi circa il rapporto tra telelavoro e lavoro agile. Infatti, alcuni ritengono il lavoro agile: «un altro modo per chiamare il telelavoro subordinato» (Mazzotta 2016; Tiraboschi 2017, p. 25) o una «forma di telelavoro evoluto» (Donini, 2017, p. 87), o ancora una «ibridazione del telelavoro e del lavoro a domicilio» (Frediani, 2017); altri ancora invece sostengono che «il telelavoro non può essere considerato un sinonimo del lavoro agile perché nel patto di lavoro agile è possibile rinvenire contenuti ed effetti esclusivi e del tutto peculiari» (Santoro Passarelli, 2017, p. 16).

I giuslavoristi Dagnino, Tiraboschi, Tomassetti e Tourres (2016), dopo aver analizzato 915 contratti aziendali e 20 contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti nel periodo 2012-2015, arrivano invece alla conclusione che il lavoro agile rappresenta una forma semplificata di telelavoro, meno onerosa per l'azienda» attivata «allo scopo di consentire una maggiore agilità nella gestione di forme di lavoro da remoto, superando alcune rigidità che si ritiene abbiano frenato la diffusione del telelavoro» (*ivi*, 2016, p. 76). Secondo quanto emerso dall'analisi dagli accordi, il lavoro agile ricopre «il ruolo di un mezzo per il raggiungimento di una migliore conciliazione vita-lavoro e di obiettivi di produttività e riduzione dei costi, a prescindere da un ripensamento globale sul ruolo dei dipendenti, in chiave di riconoscimento di una effettiva autonomia e responsabilizzazione rispetto a risultati ed obiettivi» (*ivi*, 2016, p. 78). Infatti, negli accordi pare che «le aziende si concentrino maggiormente nella regolamentazione della flessibilità spaziale della prestazione, mancando l'obiettivo di creare le condizioni effettive per una maggiore autonomia e responsabilità dei lavoratori nella gestione dei tempi di lavoro e nel raggiungimento dei risultati» (*ivi*, 2016, p. 76). Queste prime considerazioni spingono a ragionare anche sulla distanza tra il piano della teorizzazione del concetto e la sua fenomenologia così come emersa dall'analisi dei testi dei contratti che ne regolano l'attuazione.

¹² Si veda ad esempio Di Felice., Sangianantoni, A., De Paola, Hunstad, (2018). Smart working nell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia: quadro normativo, analisi del contesto lavorativo e organizzativo, obiettivi specifici, proposte organizzative e amministrative. Miscellanea-INGV.

Si può dunque provare a mettere a confronto una tra le varie definizioni di telelavoro per coglierne la differenza con lo *smart working*. «Semplificando al massimo, il telelavoro può essere inteso come un modo di lavorare indipendente dalla localizzazione geografica dell'ufficio o dell'azienda, facilitato dall'uso di strumenti informatici e telematici» (Di Nicola, 1998).

La sopracitata definizione permette di individuare come aspetti comuni ai due diversi concetti la flessibilità del luogo di lavoro e l'uso della strumentazione tecnologica. Tuttavia, vale la pena approfondire la declinazione dei due aspetti cercandone l'origine e risalendo indietro nel tempo al momento della nascita dei termini *telework* e *telecommuting* ad opera di Jack Niles (1976).

Niles, esperto di politica dei trasporti, fu il primo a parlare compiutamente di lavoro a distanza nel 1976: con *Telework* («telelavoro») indicò la possibilità di «portare il lavoro ai lavoratori invece che i lavoratori al lavoro» e con il *Telecommuting* («telependolarismo») «ogni forma di sostituzione degli spostamenti di lavoro con le tecnologie dell'informazione¹³».

Come sottolinea Di Nicola

“Se a una prima osservazione le due definizioni di Niles rimandano a un'immagine comune che è quella del lavoro a distanza, nella sostanza i loro significati si riferiscono a due modalità operative completamente diverse [...] Mentre il *telecommuting*, traducibile in "telependolarismo", si riferisce in termini allargati a una "mera delocalizzazione delle attività lavorative", in cui muta sicuramente "il dove si lavora" ma rimane del tutto inalterato "come si svolge il lavoro"; il *telework* invece, ossia il telelavoro in senso stretto, non implica soltanto di lavorare a distanza dalla sede centrale, ma anche la modificazione delle modalità operative, dei modi di comunicare, delle relazioni tra risorse, funzioni e competenze presenti all'interno e all'esterno dell'azienda. La differenza, dunque, si realizza soltanto laddove l'uso degli strumenti informatici e telematici influisce sulla situazione lavorativa, ma anche sull'intera struttura del lavoro”.

Altrove (Toscano, Zappalà 2020), a questo proposito si nota che per quanto non esistano definizioni unanimemente prese a riferimento, il *telecommuting*, maggiormente utilizzato nel contesto statunitense, origina da preoccupazioni ambientaliste ed è inteso

¹³ I due termini furono conati nel corso dei suoi studi sulla relazione tra tecnologie e mobilità per motivi di lavoro, e derivavano direttamente dal primo grande shock petrolifero che aveva fatto registrare una forte diminuzione nella quantità di petrolio e dei suoi derivati a disposizione dei paesi occidentali. In tale contesto il telelavoro poteva rappresentare, "una soluzione economica, ecologica e a misura d'uomo" alla scarsità di energia. Inoltre, riducendo il pendolarismo si sarebbero decongestionati i grandi centri urbani rendendoli più vivibili.

come una modalità di lavoro flessibile caratterizzata dal fatto che evitano al lavoratore lunghi spostamenti in auto verso la sua sede di lavoro (Bélanger, Watson-Manheim, Swan, 2013). Di più ampio respiro appare invece il termine *telework*, maggiormente usato in Europa, con il quale si intende più in generale un qualsiasi lavoro svolto lontano dal luogo di lavoro abituale e, soprattutto, attuato tramite strumenti tecnologici e capacità di elaborazione delle informazioni piuttosto sofisticate (Garrett, Danziger, 2007).

La Fondazione Europea di Dublino definisce il *telework* come «ogni forma di lavoro svolta per conto di un imprenditore o un cliente da un lavoratore dipendente, un lavoratore autonomo o un lavoratore a domicilio, che è effettuata regolarmente o per una quota consistente del tempo di lavoro da una o più località diverse dal posto di lavoro tradizionale utilizzando tecnologie informatiche e/o delle telecomunicazioni» (Blainplain, 1995).

Il *telework* si configura quindi come una modalità che concepisce il lavoro in misura largamente indipendente dal luogo dove si trova il lavoratore rispetto alla struttura aziendale in cui, invece, si fruisce dei suoi risultati; lo sganciamento tra luoghi e quindi di compresenza fisica tra lavoratore e superiore avviene già quindi con l'introduzione del telelavoro laddove il soggetto opera all'interno di una "stazione di lavoro", quindi di un sistema tecnologico che, supera i limiti spazio-temporali del "contatto personale e della presenza nell'ambiente"¹⁴.

Soffermandoci sulla dimensione del "luogo di lavoro" si nota come il telelavoro non sia un fenomeno omogeneo: esso, infatti, si presenta in una molteplicità di forme organizzative, che vanno da «applicazioni di informatica distribuita» come nel caso del telelavoro mobile, a forme di *home-working* caratterizzate dal trattamento di informazioni anziché di beni materiali (*ibidem*), come si può notare dalla tabella n. 1 che riporta la classificazione di Di Nicola (1998).

¹⁴ <http://www.dinicola.it/telela/disab/cap1.htm>

Tabella n. 1. Le forme di Telelavoro (fonte Di Nicola, 1998)

Telelavoro da casa o domiciliare
Telelavoro mobile
Telelavoro da centri satellite o di vicinanza
Telelavoro office-to-office
Azienda virtuale

Più recentemente Garrett e Danziger (2007), sulla base di una ricerca empirica realizzata su oltre mille lavoratori a tempo pieno abitanti in 12 città statunitensi, hanno proposto una classificazione simile che integra l'elemento della quantità di tempo lavorato al di fuori dei locali aziendali distinguendo i lavoratori impegnati in tre diversi tipi di *telework*: (1) coloro il cui lavoro a distanza è da casa o in un ufficio satellite; (2) quelli il cui telelavoro è principalmente sul campo; e (3) coloro il cui lavoro è "in rete", e cioè lavorano regolarmente in una combinazione di contesti domestici, lavorativi e sul campo.

Tornando quindi alla normativa nazionale, il parallelo tra le forme di *telework* e le possibilità offerte dallo *smart working* paiono potersi considerare pienamente sovrapponibili laddove la normativa individua le caratteristiche peculiari nello svolgimento dello *smart working*, almeno in parte, al di fuori dei locali aziendali e, di regola, mediante il ricorso a strumenti telematici e informatici e quando vengono indicate quali possibilità organizzative, stipulare convenzioni tra pubbliche amministrazioni per la messa a disposizione di postazioni di lavoro presso un'amministrazione più vicina al domicilio del lavoratore, o spazi di *coworking*¹⁵.

In effetti da più parti (tra gli altri, Tiraboschi, 2017) si sottolinea come il legislatore italiano abbia inteso percorrere una strada accidentata e del tutto peculiare come quella di tipizzare una nuova e (almeno nelle intenzioni) distinta fattispecie ricondotta alla ampia ed elastica nozione di «telework», così come definito all'articolo 2 dell'accordo quadro-europeo del 16 luglio 2002¹⁶.

Anche la contrattazione collettiva utilizza diverse espressioni parlando, genericamente, di forme flessibili di organizzazione dei tempi di lavoro grazie alle

¹⁵ L.24/2015 e Direttiva Ministro Pubblica Amministrazione n. 3/2017

¹⁶ <http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/04/2006-01444-EN.pdf>

moderne strumentazioni tecnologiche e, sulla scorta della terminologia adottata dal primo disegno di legge di regolazione della materia di *smart working* (Tiraboschi, 2017), di «forme di organizzazione del lavoro per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario e di luogo di lavoro» e di fatto elencando tutte le caratteristiche peculiari di ciò che altrove viene denominato *flexible work* o *telework*.

Peruzzi (2017) in merito alla normativa italiana sottolinea come la forma di organizzazione del lavoro prescelta «per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» venga prevista dalla normativa come caratteristica del tutto eventuale, per quanto tipicamente atta a dispiegare le potenzialità dello *smart working*.

Anche posizioni critiche, come quelle proposte ad esempio dall'ufficio studi della Fiom-Cgil (2016) segnalano, la sovrapposizione tra i due istituti anche rispetto ad alcune implicazioni sulla possibile dilatazione delle nozioni di «ambiente di lavoro» e «tempo di lavoro» riconoscendo ad entrambi il ruolo di frantumare definitivamente, nel lavoro da remoto, prima ancora che in altri modelli di organizzazione del lavoro, le cosiddette «regole aristoteliche» del diritto del lavoro e cioè «l'unità di luogo-lavoro (il lavoro nei locali dell'impresa), di tempo-lavoro (il lavoro nell'arco di una sequenza temporale unica), di azione-lavoro (un'attività mono professionale)» (Como, Turi, 2016).

Di alcune criticità pare essere consapevole lo stesso legislatore comunitario che, nei documenti istruttori per la revisione delle direttive sull'orario di lavoro, riconosce come la digitalizzazione conduca «a una crescente frammentazione del lavoro, sia in termini di ubicazione geografica che di tempo» imponendo di «affrontare le sfide di un'organizzazione del lavoro in evoluzione», ove si evidenzia che «circa il 30% degli occupati lavora in più sedi, ma solo il 3% delle persone opera in telelavoro da casa ed esiste una percentuale dell'8% di lavoratori esclusivamente mobili grazie ai dispositivi TIC» (Tiraboschi, 2017).

Questa considerazione è utile al fine di valutare, ad esempio, i dati circa la diffusione del *telework* a livello internazionale in cui il nostro Paese risulta spesso agli ultimi posti. Lo stesso Eurofound nel suo report del 2017 (p.5)¹⁷ avverte l'esigenza di chiarire il

¹⁷ Eurofound and the International Labour Office (2017)

concetto al fine di poter studiare e comparare l'incidenza e l'intensità delle diverse forme di *telework*.

Il rapporto usa l'etichetta T/ICTM (*telework/IC Telework mobile*) per indicare il lavoro svolto genericamente al di fuori dei locali aziendali a prescindere se da sede fissa o mobile ed i due termini vengono considerati intercambiabili mentre viene tenuto separato il caso del Telelavoro domiciliare (T/ICTM from home) utilizzato per fare riferimento al lavoro svolto a casa utilizzando ICT¹⁸.

Viene inoltre presa in considerazione la frequenza di lavoro al di fuori della sede aziendale, il rapporto opera quindi una classificazione dei lavoratori come di seguito: 1) *Regular home-based telework*: lavoro svolto principalmente a base regolare da casa; 2) *High mobile T/ICTM* che comporta un'alta frequenza di lavoro in vari luoghi fuori dai locali del datore di lavoro; 3) *Occasional T/ICTM or occasional telework*: dipendenti che fanno T/ICTM occasionalmente da casa o da altri luoghi o entrambi, con un basso livello di mobilità; 4) *Partial home-based telework*, termine utilizzato anche per fare riferimento al regolare telelavoro domiciliare svolto dai dipendenti da casa, ad esempio, solo uno o due giorni a settimana, ovvero telelavoro part-time.

1.1.1 Un tentativo di concettualizzazione

Viste le riflessioni sopra riportate e la constatazione che non esista per ciascuno dei concetti fin qui esposti una definizione consolidata e ampiamente condivisa, per impostare le analisi empiriche successive si è ritenuto opportuno effettuare un confronto tra gli elementi caratterizzanti i concetti di: *Telework* (così come affrontato in letteratura); Telelavoro (come delineato dall'Accordo Europeo del 2002 e il successivo Accordo Interconfederale del 2004); *Smart working* (secondo la descrizione che ne fa l'Osservatorio del Politecnico di Milano che lo ha coniato) e Lavoro Agile (facendo riferimento alla normativa di primo e secondo livello italiana).

¹⁸ La prima variabile si basa sulla dichiarazione degli intervistati della localizzazione dicotomizzando in *mobile e at home* e la seconda sulla frequenza di uso delle tecnologie per il lavoro. Ciò, come riportato nel documento, porta inevitabilmente ad alcune distorsioni nella raccolta dei dati a livello nazionale. Ad esempio nello studio nazionale sul Regno Unito, sono ricompresi tutti i lavoratori che lavorano da casa ma solamente il 94% lo fa utilizzando dispositivi ICT, con sede nel Regno Unito (dati per l'indagine sulla forza lavoro europea (EU-LFS) 2015). Ciò significa che possono essere compresi sotto questa etichetta anche ad esempio cottimisti della manifattura ecc

Per procedere a questo confronto è stata costruita una griglia di rilevazione in grado di mettere a fuoco le caratteristiche peculiari dei tipi di forme organizzative del lavoro prese in considerazione in relazione alle dimensioni principali dei singoli concetti e definite operativamente come riportato nella tabella n. 2: luogo di svolgimento del lavoro (fisso¹⁹ o mobile²⁰); regolarità del lavoro a distanza (dicotomizzato in regolare/alternato); organizzazione del tempo di lavoro (dicotomizzato in flessibile/con limiti di flessibilità); formalizzazione lavoro a distanza (dicotomizzato in base alla previsione di obbligatorietà di accordo scritto o possibilità di accordo informale); inquadramento contrattuale (lavoratore dipendente/lavoratore autonomo); modalità adesione dei lavoratori (attraverso inserimento in progetti top down o volontaria); caratteristiche soggettive dei lavoratori (dicotomizzata rispetto alla previsione o no di canali preferenziali per categorie socialmente svantaggiate);

Per le misure organizzative adottate dalle organizzazioni, si è proceduto a creare un elenco degli strumenti organizzativi indicati nelle Linee Guida all'introduzione del Lavoro Agile contenute nella Direttiva 3/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) al fine di rilevare se questi sono elementi caratterizzanti questa fattispecie di lavoro a distanza: Dotazione informatica fornita dal datore o Possibilità dotazione informatica propria; copertura costi di connessione da parte dell'organizzazione (si/no); Previsione progetto generale di attività lavorabili a distanza (si/no); Revisione dei processi di lavoro (per cicli, fasi, obiettivi ecc) (si/no); Previsione sistema di protezione dei dati (si/no); Previsione di sistemi di misurazione delle prestazioni (si/no); Misure in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (compreso rischio isolamento) (si/no); Formazione specifica per lavoratori a distanza (si/no).

¹⁹ In questa etichetta sono ricomprese le classi di sede fissa al di fuori dei locali aziendali (telecentro, office-to-office, spazi di co-working, sedi di altre aziende o amministrazioni)

²⁰ Si usa una terminologia diffusa a livello internazionale per indicare il caso di lavoratori mobili o della non necessità di indicare il luogo di svolgimento del lavoro da parte del dipendente

Tabella n. 2. Griglia di rilevazione delle caratteristiche di Telework – Telework Europa – Telelavoro PA Italia – Smart working – Lavoro Agile

Griglia di rilevazione	
<i>Dimensioni</i>	<i>Caratteristiche</i>
Luogo di svolgimento del lavoro	Sede fisica stabile (Domiciliare, Telecentri, <i>Office-to-Office</i> ; <i>Coworking</i>) Mobile Azienda Virtuale
Regolarità del lavoro a distanza	Alternato Regolarmente a distanza
Organizzazione del tempo di lavoro	Limiti alla flessibilità oraria Flessibile
Formalizzazione lavoro a distanza	Forma scritta Informale
Inquadramento contrattuale	Dipendente Autonomo
Modalità adesione dei lavoratori	Volontario Top-down
Caratteristiche lavoratori	Nessuna in particolare Priorità a condizioni soggettive di svantaggio sociale
Misure organizzative	Dotazione informatica fornita dal datore Possibilità dotazione informatica propria Copertura costi di connessione da parte dell'organizzazione Previsione progetto generale di attività lavorabili a distanza Revisione dei processi di lavoro (per cicli, fasi, obiettivi ecc) Previsione sistema di protezione dei dati Previsione di sistemi di misurazione delle prestazioni Misure in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (compreso rischio isolamento) Formazione specifica per lavoratori a distanza

Le caratteristiche sono state definite operativamente, indicando la presenza con “Y”, l’assenza con “N” e l’impossibilità di individuazione con “nn” e illustrate nella tabella n. 3, sulla base della quale si possono svolgere alcune riflessioni in merito al rapporto tra i fenomeni che indicano.

Tabella n. 3. Confronto Telework – Telework Europa – Telelavoro PA Italia – Smart working – Lavoro Agile

Dimensioni	Caratteristiche	Telework	Accordo-Quadro Europeo 2002 sul telelavoro	Accordo interconfederale giugno 2004	Telelavoro nella PA Italia D.P.R. n. 70 del marzo 1999 e ssmmii	Smart working (def. Polimi)	Lavoro Agile PA Italia (L.124/15, Dir. 3/2017, L.81/17)
Luogo di svolgimento del	Sede fisica stabile (Domiciliare, Telecentri, Office-to-Office; Coworking)	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	Mobile	Y	Y	Y	N	Y	Y
Regolarità del	Alternato	Y	N	nn	nn	Y	Y
	Regolarmente a distanza	Y	Y	Y	Y	Y	N
Organizzazione del tempo di lavoro	Limiti alla flessibilità oraria	Y	limite CCNL	limite CCNL	limite CCNL	nn	entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale
	Flessibile	Y	Y	Y	N	Y	Y

Formalizzazione	Forma scritta	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	Informale	Y	Y	Y	N	Y	N
Inquadramento	Dipendente	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	Autonomo	Y	Y	Y	N	Y	N
Modalità	Volontario	Y	Y	Y	N	Y	Y
	Top-down	Y	N	N	Y	Y	N
Caratteristiche	Nessuna in particolare	Y	Y	Y	Y	Y	N
	Priorità a condizioni soggettive di svantaggio sociale	Y	nn	nn	N	nn	Y
Misure organizzative	Dotazione informatica fornita dal datore di lavoro	Y	Y	Y	Y	nn	eventuale
	Possibilità dotazione informatica propria	Y	residuale	residuale	N	nn	eventuale
	Copertura costi di connessione da parte dell'organizzazione	Y	Y	Y	Y	nn	nn

Previsione progetto generale di attività lavorabili a distanza	Y	nn	nn	Y	Y	Y
Revisione dei processi di lavoro (per cicli, fasi, obiettivi ecc)	Y	nn	nn	nn	Y	eventuale
Previsione sistema di protezione dei dati	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Previsione di sistemi di misurazione delle prestazioni	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Misure in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (compreso rischio isolamento)	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Formazione specifica per lavoratori a distanza	Y	Y	Y	Y	Y	Y

Appare utile evidenziare come il *telework*, oggetto dell'accordo europeo del 2002, contempli un numero inferiore di possibili fattispecie di lavoro a distanza rispetto alla più ampia definizione adottata in letteratura con riferimento a vari aspetti a) la previsione esplicita che si sta occupando di chi svolge – regolarmente - il lavoro al di fuori della sede aziendale; b) la flessibilità oraria abbia una limitazione con riferimento alla contrattazione nazionale (al fine di garantire parità di trattamento tra telelavoratori e lavoratori in sede); c) la previsione esplicita che il lavoro a distanza debba avere carattere di volontarietà condivisa tra datore di lavoro e lavoratore e d) che la dotazione strumentale debba essere fornita dal datore di lavoro.

Analizzando poi le caratteristiche delineate nel DPR 70/1999 e successive modificazioni, si notano ulteriori limitazioni alle diverse possibili declinazioni di lavoro a distanza. Infatti oltre all'evidente restrizione dell'ambito di applicazione al solo personale dipendente della Pubblica Amministrazione, si evidenzia a) che non è prevista esclusivamente la possibilità di lavoro da una postazione fissa, messa a disposizione e mantenuta anche nei suoi costi dal datore di lavoro pubblico; b) che è esclusa la possibilità di accordo informale tra le parti; c) che non è prevista la possibilità di iniziativa volontaria del lavoratore ma l'inquadramento dello stesso all'interno di un progetto strutturato dall'amministrazione.

Rispetto quindi al Telelavoro illustrato, il Lavoro Agile assume la peculiarità a) di prevedere esplicitamente il potere di iniziativa da parte del lavoratore "che ne faccia richiesta", b) nella possibilità di non indicare una sede fissa di lavoro al di fuori dei locali dell'amministrazione, c) di riconoscere un canale preferenziale a quei lavoratori che si trovino in posizione di svantaggio sociale per esigenze di cura; d) nella possibilità di usare dotazioni informatiche proprie del lavoratore; e) nella eventualità per le amministrazioni di adottare iniziative organizzative tese alla revisione dei processi di lavoro.

Ciò premesso, gli elementi comuni alle diverse definizioni sono riassumibili nella possibilità di lavorare: a) al di fuori dei locali aziendali, rientrando così nella più ampia definizione di lavoro a distanza (*remote work*); b) con una organizzazione temporale più flessibile (*flexible work*); d) sfruttando le potenzialità fornite dall'attuale sviluppo tecnologico (ICT based Work).

In altri termini, stando ai suoi elementi qualificanti, l'istituto del lavoro agile non costituisce una fattispecie concettualmente autonoma e distinta dal telelavoro, concordando così con quanti (Peruzzi, 2017²¹; Tiraboschi 2017 tra gli altri) affermano che l'esigenza di differenziazione sia stata al momento rilevata nel solo contesto del diritto del lavoro italiano.

²¹Peruzzi lo inquadra dal punto di vista giuridico, come un sotto-insieme, cioè come un telelavoro mobile a collegamento alternato (*on e off-line*)

Nel corso del presente lavoro, passando ad analizzare il contesto internazionale, la letteratura di riferimento e l'analisi della politica (cfr. cap.2), si adotterà invece il più diffuso termine *telework*.

Ritenendo di dover tenere presente la peculiarità del contesto italiano, determinante soprattutto per l'ambito di indagine di questa ricerca, si tratterà il telelavoro come istituto distinto riconoscendogli il ruolo di antecedente alla politica di lavoro agile nella pubblica amministrazione italiana (cfr. cap.3).

Per una chiarezza terminologica, è bene evidenziare come nella trattazione, in riferimento all'*evaluando* il termine *smart working* verrà sostituito "lavoro agile", in virtù del suo uso nella normativa nazionale ed in relazione all'ampia diffusione nel contesto delle pubbliche amministrazioni, ambito di indagine del presente lavoro.

Come doverosa nota finale, alla luce dell'uso massivo del termine lavoro agile per indicare il lavoro da casa impiegato dalla Pubblica Amministrazione come misura di distanziamento sociale utile al contenimento della pandemia da Covid-19 sulla base dei provvedimenti legislativi d'urgenza adottati dal Governo in questi mesi del 2020, si evidenzia che il termine ha subito uno stiramento concettuale andando a indicare un affrettato *home working* privo dei caratteri di volontarietà da parte del lavoratore e dei relativi caratteri di progettualità e di cambiamento organizzativo propri del lavoro agile. Verbaro (2020) a tal proposito afferma «Di fatto è stato un telelavoro con deroghe e con un packaging in lingua inglese».

Questo stiramento è stato amplificato dall'uso del termine *smart working*, recentemente adottato dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali²² e dalla stampa generalista, che ne ha dato ampio risalto con toni spesso critici legati al tema dei "fannulloni garantiti"²³ (Ichino, 2020; Verbaro, 2020; Cassese, 2020). Il movimento d'opinione in questo senso ha, probabilmente, avuto un peso rilevante nel recente intervento legislativo a fronte di un innalzamento a regime della percentuale di incidenza di questa modalità nel comparto pubblico (fino al 60%), al contempo, ha posto l'accento

²² Questo ministero ha il compito di raccogliere gli accordi individuali di *smart working* dalle aziende attraverso l'apposita piattaforma informatica messa a disposizione sul portale dei servizi del Ministero <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/smart-working/Pagine/default.aspx>

²³Verbaro, F. 23 giugno 2020 - Così lo *smart working* divide in due la Pa: i dipendenti qualificati e gli esuberanti di fatto, il Sole 24 Ore <https://www.ilssole24ore.com/art/cosi-smart-working-divide-due-pa-dipendenti-qualificati-e-esuberanti-fatto-ADSA2BZ>;

anche sulla necessità di miglioramento degli aspetti programmatori e di valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione²⁴.

1.2 La letteratura sulla conciliazione vita-lavoro

Per affrontare adeguatamente l'inquadramento teorico del lavoro agile nella letteratura (*telework*, come stabilito nel paragrafo precedente) si dovrà fare riferimento a diversi filoni di studi. A partire da una ricognizione della letteratura organizzativa sulla conciliazione vita-lavoro, si affronterà il tema del cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione, il rapporto tra *telework* e performance ed in ultimo si procederà ad un'analisi narrativa della letteratura degli studi compiuti sul *telework* nella pubblica amministrazione.

Nella letteratura organizzativa la conciliazione vita-lavoro è spesso incentrata su due costrutti teorici: il primo basato sulla contrapposizione conflittuale tra struttura del tempo di lavoro e struttura del tempo di vita; l'altro, più recente (risalente agli anni Novanta del Novecento), cosiddetto "dell'arricchimento" (Danowitz *et al* 2012) in cui la relazione vita lavoro non è considerata in termini solo conflittuali ma anche potenzialmente benefici.

Nel primo il conflitto vita-lavoro assume la forma di conflitto inter-ruolo in cui le pressioni di ruolo provenienti dal dominio del lavoro e da quello della famiglia appaiono mutuamente incompatibili generando uno stato di tensione (*strain*) negli attori che tentano di conciliarle (Greenhouse, Beutell, 1985). Questa impostazione è radicata nella teoria del ruolo di Merton (1949/1966:593/619) e richiama la stagione di ricerche sui conflitti di ruolo stimulate negli anni 60 del Novecento in particolare da Khan e colleghi 1964 con ampio riscontro negli approcci sociotecnici (Neri, Rinaldini, 2016).

Nel secondo l'appartenenza dell'individuo a sfere esperienziali distinte, se gestite adeguatamente, può rappresentare il presupposto per attivare uno scambio di risorse di diversa natura in grado di innalzare la qualità della vita e del lavoro anche in termini di efficienza. Qui il conflitto e l'arricchimento non sono considerati due processi che si

²⁴ intervenendo sulle previsioni della L.124/2015, l'Art. 263 (emendamento) L.77/2020 di conversione al decreto Rilancio n.34/2020 approvato dalla Commissione Bilancio della Camera che ha modificato con aggiunte quanto già previsto dal testo in vigore dal 19 maggio ha inserito la previsione che ogni amministrazione inserisca nel proprio ciclo della performance di cui al Dlgs 150/2009, il POLA Piano Organizzativo del Lavoro Agile.

escludono a vicenda: il costrutto dell'arricchimento identifica ed enfatizza la dimensione positiva della multi-appartenenza (Danowitz *et al* 2012).

Neri, Mattioli e Rinaldini (2013) hanno sistematizzato il percorso seguito dagli studi organizzativi e dalle pratiche di impresa rilevando che gli approcci alla conciliazione vita-lavoro hanno prevalentemente perseguito la prospettiva *mainstream*; in questa le dimensioni analitiche maggiormente utilizzate nella letteratura per lo studio della cosiddetta “cultura *work family-friendly*” sono distinte in 1) dimensioni di tempo richiesto dall'organizzazione, che si riferisce al tempo che l'organizzazione si aspetta che il lavoratore dedichi al lavoro contratto; e 2) dimensioni riguardanti le condizioni materiali e psicologiche del lavoro del lavoratore durante il tempo extra lavorativo (Thompson *et al.*, 1999).

Ciò che ha maggiormente influenzato l'analisi e la progettazione dell'interfaccia vita-lavoro è l'idea di conflitto con l'assunto che la vita lavorativa ed extra-lavorativa si presentino come due contesti esperienziali irrimediabilmente contrastanti perché caratterizzati da richieste distinte.

Se quindi il conflitto appare insanabile, così come la tensione da esso generata e avvertita dagli attori sotto forma di stress, le pratiche di conciliazione in ambito organizzativo sono quindi esplicitamente finalizzate all'alleggerimento del carico di stress di cui è portatore l'attore, adottando quindi un'ottica “curativa” (Neri *et al.*,2016). Secondo gli autori, ciò è avvenuto: nell'adozione di servizi di conciliazione vita lavoro; nell'adozione di strumenti di supporto psicologico; quando la questione è stata affrontata in termini di riprogettazione micro-organizzativa assimilabile a quella, ancor più dibattuta, della flessibilità del lavoro. Gli autori riportano che uno dei più diffusi manuali di gestione delle risorse umane in Italia (Costa, Gianecchini, 2005), presentando la questione del *work-life balance*, elenca e descrive quattro tipi di azioni di conciliazione vita lavoro nell'impresa. Di queste una riguarda l'articolazione temporale del lavoro mentre le altre riguardano l'articolazione spaziale del lavoro i servizi alla famiglia: asili (*nursing*, strutture di cura accoglienza per anziani ecc.) e i servizi ai lavoratori servizi trasporto casa lavoro (*mobility manager*, palestra aziendale, centri benessere ecc.). Le pratiche manageriali indicano con il termine *time-management* il modo in cui i dipendenti gestiscono il loro tempo lavorativo e i datori di lavoro ne interpretano l'uso, riconoscendo

nella regolazione del tempo di lavoro una parte dei problemi di conciliazione (*face time*, orari rigidi, straordinari turni ecc.) e alcune possibili soluzioni (flessibilità degli orari in entrata e in uscita settimane di lavoro corte ferie modulari ecc.).

La conciliazione vita-lavoro, associata al tema delle pari opportunità, è centrale negli studi di genere, laddove il problema della sotto rappresentazione delle donne nel mercato del lavoro, la possibilità di carriera e i temi retributivi vengono messi in relazione a uno dei principali fattori trainanti: l'ineguale distribuzione delle responsabilità di cura tra donne e uomini cui le politiche e gli strumenti di conciliazione mirano a fare fronte (Saraceno, 2003).

Suzan Lewis, una delle pioniere della ricerca sulla conciliazione vita-lavoro²⁵ con numerosi contributi, anche di studi transnazionali, ha posto l'accento sulla promozione della *gender equity* (vedi anche Lewis, Gambles, e Rapoport, 2007; Lewis, 1997; Lewis, Smithson, 2001) mettendo anche in evidenza le ipotesi normative implicite alla base delle aspettative di ruolo e di genere in relazione agli strumenti di conciliazione vita-lavoro visti come un diritto (principalmente da lavoratori maschi), e come "favori" elargiti dalle organizzazioni (Holt, Lewis, 2011) dalle lavoratrici.

Il concetto di parità di genere si riferisce all'«equità di trattamento per donne e uomini, secondo le rispettive esigenze. Ciò può includere parità di trattamento o trattamento diverso, ma considerato equivalente in termini di diritti, benefici, obblighi e opportunità» (International Labour Office [ILO], 2000).

È distinto e diverso dal concetto di uguaglianza di genere, che è l'effettiva uguaglianza tra uomini e donne, che implica l'idea che tutti gli esseri umani, sia uomini che donne, sono liberi di sviluppare le proprie capacità personali e fare scelte senza limiti stabiliti da visioni stereotipate, rigidi ruoli di genere e pregiudizi. L'uguaglianza di genere significa che i diversi comportamenti, aspirazioni e bisogni di donne e uomini sono considerati, valutati e favoriti allo stesso modo. Ciò non significa che donne e uomini debbano diventare la stessa cosa, ma che i loro diritti, responsabilità e opportunità non dipenderanno dal fatto che siano nati maschio o femmina (ILO, 2000²⁶).

²⁵ Cfr. Lewis, 1997; Lewis e Humbert, 2010; Lewis, Brannen, Nilsen, 2009; Lewis, Rajan-Rankin, 2013; Lewis, Smithson, 2001.

²⁶ Ufficio internazionale del lavoro. (2000). *ABC dei diritti delle lavoratrici e dell'uguaglianza di genere* (p. 48). Ginevra: ILO

L'equità ha a che fare con il tema della giustizia organizzativa come scambio soggetto-organizzazione, posto da studiosi come Homans (1961;1975) Adams (1963) e Blau (1964) le cui proposte teoriche connettono sociologia e psicologia.

Per Homans

«un uomo in relazione di scambio con un altro uomo si aspetterà che i compensi di ciascuno siano proporzionali ai suoi costi che quanto maggiori sono i compensi tanto maggiori sono i costi e che i compensi netti o profitti di ciascuno siano proporzionali ai suoi investimenti che quanto maggiori sono gli investimenti tanto maggiore se il profitto infine quando le due parti in questione sono ricompensate da qualche terzo ciascuno di loro si aspetterà che il terzo mantenga tra loro due questa relazione nella distribuzione dei compensi».

Questa è la regola di giustizia distributiva per Homans, detta anche scambio leale, implicata nelle forme elementari del comportamento sociale.

Il lavoro di Adams (1963), sicuramente il punto di riferimento più richiamato in questa fase di riflessione sul tema della giustizia organizzativa, propone un'elementare e intuitiva sistematizzazione dello scambio organizzativo che è alla base dell'inquadramento degli strumenti di conciliazione come leve di miglioramento della performance.

Gli assunti di base di Adams sono che

- il soggetto tende a rapportare il contributo *input* profuso nello scambio e in particolare in sede del lavoro con quanto ottenuto al cambio;
- l'equità del processo di scambio è valutata confrontando il proprio rapporto *output-input* con quello di un referente (collega, superiore ecc.);
- il soggetto è motivato a mantenere relazioni percepite come eque e al contrario cerca di modificare le relazioni che percepisce come inique.

Neri e Rinaldini sottolineano che la ragione è quindi dar conto del fenomeno motivazionale; siamo alla fine dell'epoca fordista e questa riflessione si situa nel nascente filone motivazionista e lo schema di Adams può essere interpretato come un tentativo di formalizzazione del concetto *fair day's pay for a fair day's work* per cui il contributo del lavoratore e il compenso dell'imprenditore devono avere valore equivalente.

1.3 *Telework* e performance

Prendendo spunto dall'interessante articolo di De Menezes e Kelliher (2011) si può notare che il mondo accademico ha mostrato le prime attenzioni verso il fenomeno del *telework* già nel corso degli anni Settanta. L'interesse si è intensificato notevolmente nel corso degli anni Novanta quando sono state pubblicate le prime analisi empiriche che hanno indagato il legame tra il *telework* e le differenti dimensioni di performance.

È importante sottolineare sin da subito che nel tempo i molteplici contributi si sono riferiti al concetto di *telework* utilizzando nomenclature differenti, che rimandano talvolta a settori o modalità specifiche di lavoro a distanza. Nei vari contributi è possibile rinvenire il concetto di *telework* associato a formule come: *remote working*, *schedule flexibility*, *compressed working time e reduced hours*. Ognuna di queste espressioni fa comunque riferimento al paradigma sotteso al concetto di *smart working*, secondo il quale i lavoratori hanno un'ampia dose di discrezionalità nel differenziare il luogo, il tempo e la durata del proprio lavoro.

Complessivamente, la letteratura che indaga gli effetti dello *telework* sulle performance può essere divisa in alcuni sotto-filoni prevalenti:

- a. un primo filone di letteratura indaga il legame tra *telework* e performance organizzativa (Dex, Smith 2002; Hannah 1994; Wood *et al.* 2003);
- b. un secondo filone di letteratura esamina il legame tra *telework* e performance individuale dei lavoratori di un'organizzazione (Eaton 2003, Ryan, Kossek 2008, Stavrou, Ierodiakonou, 2015);
- c. un terzo filone, in parte sovrapponibile al precedente, approfondisce il legame tra *telework* e comportamenti dei lavoratori (Almer, Kaplan 2002, Scandura, Lankau 1997, Thompson *et al.* 1999) che a loro volta possono avere un impatto sulla performance dell'organizzazione e sull'ambiente esterno alla stessa (Boxall, Purcell 2003).

L'analisi condotta dagli autori indaga la natura dei legami tra *smart working* e *performance* (organizzativa e individuale) così come descritta e rappresentata nei molteplici contributi rintracciati in letteratura.

Quanto emerso dall'analisi offre un panorama molto articolato e non sempre concorde nel valutare la natura del legame tra *smart working* e *performance*. In particolare:

a. per quanto riguarda il legame con la *performance* organizzativa, i principali benefici sembrano derivare dalla diminuzione delle forme di assenteismo grazie al lavoro da remoto (o telelavoro). L'impatto sulla produttività e sull'efficienza è meno evidente, anche se un discreto numero di studi empirici ha sottolineato la presenza di un beneficio reale derivante soprattutto dal lavoro da remoto e dalla flessibilità negli orari di lavoro;

b. anche con riferimento alla performance individuale i risultati emersi non sono uniformi. Molti dei casi studio analizzati hanno evidenziato un potenziale impatto positivo del *telework* sulla performance individuale dei lavoratori. Tuttavia, tale impatto positivo si sostanzia esclusivamente con riferimento solo ad alcuni ambiti specifici e tipi di *telework*.

1.4 Gli studi su *telework* nella pubblica amministrazione

Per realizzare questo studio, si è deciso di usare la banca dati Web of Science. Dopo aver constatato come «*smart working*» o «lavoro agile» siano termini utilizzati solo nel contesto italiano e non anche all'estero, è stata usata la piattaforma per ricercare, nel titolo e nell'abstract di lavori pubblicati tra il 1995 e il 2020, nelle categorie afferenti ai campi della psicologia e del management, i termini, *telework* (telelavoro), *remote work* (lavoro da remoto), *flexible work* (lavoro flessibile) e *flexiplace* (lavoro da luogo non fisso), a loro volta associati al termine «*public administration*» visto che il fenomeno dello *smart working* è caratterizzato da casistiche molto diverse (flessibilità di luogo, di orari, ecc.), incentrate su forme di flessibilità lavorativa assimilabili, in tutto o in parte, al lavoro agile.

Vale la pena innanzitutto evidenziare come la produzione scientifica a livello internazionale in tema di *telework* e settore pubblico sia piuttosto scarsa; inserendo infatti le chiavi di ricerca “*telework*” e “*public administration*” l'interrogazione dei database appena descritta ha prodotto solamente 16 contributi che temporalmente restituiscono un andamento crescente nel tempo della produzione scientifica.

La produzione scientifica in questo ambito ha una relazione diretta con la diffusione di esperienze applicative nei vari contesti territoriali; in effetti praticamente tutti i contributi sono di carattere empirico e mirano a indagare con le domande di ricerca sopra esposte gli effetti del telelavoro sui vari ambiti indagati. Non stupisce quindi che la maggior parte provenga dai Paesi in cui prima si è attuata la politica e dove l'applicazione

al settore pubblico è più ampia; in particolare la produzione scientifica negli Stati Uniti conta il 20% del totale.

Country Scientific Production

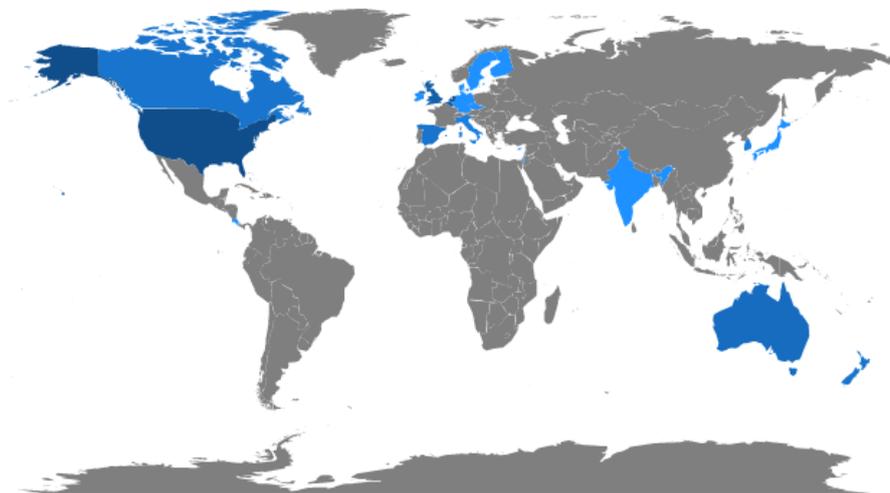
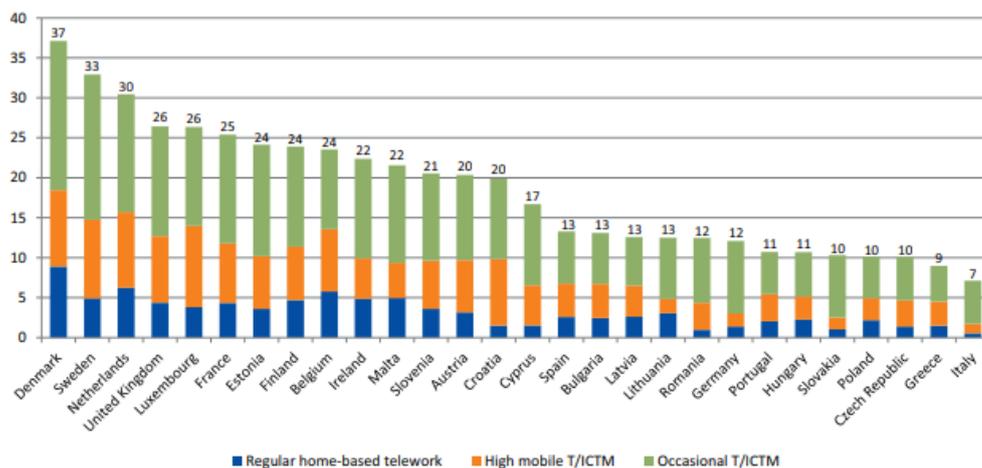


Grafico n. 1. Geolocalizzazione delle pubblicazioni internazionali chiave ricerca telework – public administration dal 1995 al 2020

Figure 4: Percentage of employees doing T/ICTM in the EU28, by category and country (EWCS 2015)



Source: EWCS 2015.

Grafico n. 2. Distribuzione percentuale dei teleworkers per Paese in Europa a 28 (Fonte European Working Conditions Survey (EWCS) carried out in 2015 (Eurofound, 2016²⁷))

²⁷ Il rapporto Eurofound, ILO, 2016 illustra che con *Regular home-based telework* si intende il lavoro svolto da casa in maniera regolare con uso di ICT; con *High mobile telework/ICT-mobile* intende dipendenti che lavorano in vari luoghi su base regolare con elevata mobilità e elevato utilizzo di ICT; con *Occasional T/ICTM* intende dipendenti che lavorano in vari luoghi in momenti occasionali con elevata mobilità e elevato utilizzo di ICT.

Le pubblicazioni si collocano in vari settori disciplinari che fanno riferimento all'ambito della gestione delle imprese e delle risorse umane, dell'ICT e dell'ergonomia.

In relazione quindi all'esiguità del numero dei contributi e alla loro eterogeneità, sia per quanto riguarda i metodi adottati che per l'afferenza a differenti settori disciplinari, si è scelto di usare per l'analisi del contenuto il metodo narrativo, che ha consentito di suddividerli in maniera ragionata in categorie tematiche ed evidenziarne i risultati trasversali.

Nella revisione sono stati inclusi sedici contributi: Kwon,, Jeon, (2020); Mullins, Charbonneau, Riccucci (2020); Bae, Lee, Sohn, H. (2019); Kwon, Cho, Song (2019); Van Wart, Roman, Wang, Liu (2019); Houghton, Foth, Hearn (2018); Cortis, Powell (2018); Solis (2017); Collins, Hislop, Cartwright (2016); Eom, Choi, Sung (2016); Bae, Kim (2016); Solis (2016); Svidronova, Merickova, Stejskal, (2016); Donnelly, Proctor-Thomson (2015); Caillier (2013); Caillier (2013); Caillier (2012).

Le caratteristiche chiave sono contenute nella tabella n. 4, dieci studi di meta-analisi compiute su survey governative negli Stati Uniti (Kwon, Jeon,, 2020; Bae, Lee, Sohn, 2019; Eom, Choi, Sung, 2016; Bae, Kim, 2016; Caillier, 2013; Caillier, 2012) in Canada (Charbonneau, Riccucci, 2020); e Corea (Kwon, Cho, Song, 2019).e Australia (Mullins, Cortis, Powell, 2018). Inoltre, uno studio esplorativo per arrivare ad una concettualizzazione di e-leadership (Van Wart, M; Roman, A; Wang, XH; Liu, C, 2019).

In generale molti degli studi si pongono in ottica di analisi della politica sulle preferenze dei lavoratori, soprattutto negli studi su Stati Uniti e Corea²⁸, dove sono emanate leggi dedicate all'introduzione del *telework* in varie forme negli uffici pubblici nel 2010; la domanda principale è come far aderire il maggior numero di lavoratori al programma. In particolare, gli studi di Cailler sono successivi all'emanazione del 2010 Telework Enhancement Act²⁹ con il quale il governo degli Stati Uniti dà impulso all'utilizzo del *telework* nelle agenzie federali; sono commissionati dal governo proprio per valutare la politica e fornire indicazioni correttive. Lo studio di Kwon, Jeon, (2020) analizza invece, alla luce della teoria istituzionale, l'effetto del TEA sull'intenzione dei

²⁸ Smart Work Initiative è una delle principali iniziative all'interno del programma di cambiamento della pubblica amministrazione coreana 'the World's Best Smart Government' avviata nel 2010 basata soprattutto sulla creazione di telecentri di strutture pubbliche delocalizzati rispetto ai contesti metropolitani

²⁹ <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/telework-enhancement-act/>

lavoratori di aderire al programma di *telework*. Bae e Kim (2016) affrontano il tema della relazione tra *telework* e soddisfazione sul lavoro trovando un sostanziale “disaccoppiamento” (Meyer, Rowan, 1977; Oliver, 1991) influenzato soprattutto dal genere dei dipendenti.

Le caratteristiche dei manager hanno influenza sulle preferenze dei lavoratori nell’aderire ai programmi di *telework*? È la domanda che si pongono alcuni studi, negli Stati Uniti: Bae, Lee, Sohn, 2019 osservano che è più probabile che i manager donna che applicano uno stile di “*leadership* solidale” contribuiscano ad aumentare il numero di dipendenti pubblici che partecipano ai programmi di telelavoro esistenti; l’atteggiamento di supporto del manager è indagata anche da Kwon, Cho, e Song (2019) che evidenziano come il supporto della supervisione per bilanciare le questioni di vita-lavoro aumenta la partecipazione agli accordi di lavoro flessibile (FWA) e ne diminuiscono l’abbandono; mettono inoltre in luce come una cultura organizzativa gerarchica rappresenti un ostacolo alla partecipazione a questi programmi ne favorisca l’abbandono.

In Corea Van Wart, Roman, Wang e Liu, (2019) si pongono inoltre il tema di quali *skills* siano ritenute importanti dai lavoratori per la e-leadership arrivando ad una elencazione: *e-communication, e-social skills, e-team building, e-change management, e-technology skills e e-trustworthiness*.

Il tema del conflitto vita-lavoro e della discriminazione dei *caregiver* vengono affrontati rispettivamente da Solis (2016) in Cile e da Mullins *et al* (2020) in Canada. Solis evidenzia che i fattori che influenzano il conflitto famiglia-lavoro³⁰ includono lo spazio utilizzato per lavorare a casa, la presenza di persone a casa mentre qualcuno sta telelavorando, il numero di giorni di telelavoro e la di responsabilità che un lavoratore ha al di fuori dell’ambiente di lavoro. Mullins invece mette in luce che i dipendenti pubblici federali, con compiti di cura, ritengono che il conflitto tra

³⁰ Secondo Voydanoff (2005), il conflitto lavoro-famiglia si riferisce alla valutazione cognitiva compiuta da un individuo sulla base del suo lavoro, famiglia, risorse e requisiti. Inizialmente, gli psicologi dello sviluppo hanno analizzato il concetto studiando solo gli effetti del lavoro sulla vita familiare, mentre gli investigatori del comportamento organizzativo si sono concentrati sugli effetti della famiglia vita sul lavoro (Gutek *et al.* , 1991). Frone *et al.* (1992) ha affermato che il conflitto lavoro-famiglia deve essere affrontato da entrambe le prospettive, ed è sempre più analizzato in questo modo (Byron, 2005). Anche due costrutti teorici sono diventati sempre più rilevanti grazie a l’influenza che hanno dimostrato di avere sulle variabili di risultato come la soddisfazione lavoro (Adams *et al.* , 1996), soddisfazione per la vita (Allen *et al.* , 2000), risposta emotiva, e valutazione cognitiva (Zhao *et al.* , 2011). È importante notare che entrambi i tipi di conflitti sono correlati tra loro (Gutek *et al.* , 1991). Inoltre, l’interferenza sul lavoro con la famiglia (WIF) è correlata il numero di ore di lavoro di un individuo (Gutek *et al.* , 1991)

lavoro e gli obblighi familiari/personali abbia influito negativamente sulla loro progressione di carriera; i dipendenti appaiono anche meno soddisfatti dei loro accordi di lavoro a distanza e più propensi a lasciare le loro posizioni.

L'associazione tra la soddisfazione dei dipendenti con diversi programmi per famiglie e le intenzioni di *turnover* nelle agenzie federali statunitensi, viene posta al centro dello studio di Cailler (2013) che utilizza la teoria dello scambio sociale per sviluppare ipotesi sull'effetto di *telework*, orari di lavoro alternativi, sussidi di assistenza all'infanzia e agli anziani, programmi di assistenza degli impiegati, e la salute sui programmi di miglioramento della produttività.

Coerentemente con la teoria dello scambio sociale, i risultati del modello indicano che i dipendenti che hanno mostrato più elevata soddisfazione per i programmi di sostegno alla genitorialità hanno minore propensione a cercare un altro posto di lavoro (intenzione di *turnover*) I risultati indicano anche che, mentre orari di lavoro alternativi, programmi di assistenza all'infanzia e programmi di assistenza ai dipendenti hanno ridotto l'intenzione di turnover, lo stesso effetto non è stato riscontrato con riferimento a programmi di *telework*, assistenza agli anziani e programmi di promozione della salute e del benessere.

Tabella n. 4. Descrizione degli studi presi in considerazione

Autore e tipo di studio	Materiali e metodi	Principali risultati
<i>Kwon, Jeon, 2020</i> <i>- Meta analisi</i>	Su survey di percezione Federal Employee Viewpoint Survey (FEVS) 2008 (pre TEA) e 2015 <i>Modello di analisi di regressione</i>	Associazione positiva tra cultura del manager orientata alla performance e grado di soddisfazione dei lavoratori per il programma di <i>telework</i> . Associazione negativa con lo status di supervisor. É probabile che i telelavoratori di sesso femminile, non appartenenti a minoranze e in servizio da più anni siano più soddisfatti dei programmi di telelavoro rispetto agli altri tipi di lavoratori.

<p><i>Mullins</i> <i>Charbonneau,</i> <i>Riccucci, 2020</i></p> <p>- <i>Meta analisi</i> <i>MDM</i></p>	<p>Questo articolo utilizza i dati del Canadian PSES (Public Service Employee Survey, 2002). L'equivalente canadese dell'American Federal Employee Viewpoint Survey (FEVS) o FedView, 2002, 2005 e 2008</p>	<p>La FRD (discriminazione in base alle responsabilità familiari - <i>caregiver</i>) ha un certo impatto sull'intenzione dei dipendenti di lasciare il servizio pubblico e può diminuire la soddisfazione per gli accordi di telework. Mentre i programmi di telelavoro influiscono positivamente sulla <i>retention</i> nel settore privato, non è lo stesso nel settore pubblico.</p>
<p><i>Bae, Lee, Sohn,</i> <i>2019</i></p> <p>- <i>Meta analisi</i></p>	<p>Analisi secondaria su FEVS 2013</p> <p><i>Modello analisi di regressione</i></p>	<p>Un rapporto pubblicato dall'Office of Personnel Management degli Stati Uniti nel 2013 ha affermato che, sebbene molte agenzie federali abbiano ufficialmente adottato programmi di telelavoro, alcuni dipendenti potrebbero non partecipare a questi programmi per paura di comportamenti ritorsivi o discriminatori.</p> <p>Sia la leadership di supporto che le politiche di gestione della diversità (<i>diversity management</i>) riducono il tasso di coloro che manifestano l'intenzione di non partecipare ai programmi di telelavoro tra i dipendenti che sono idonei e disponibili al telelavoro. L'interazione tra essere un supervisore donna e una leadership di supporto riduce il tasso di coloro che dichiarano di non avere intenzione di partecipare ai programmi di telelavoro tra gli idonei.</p>

<p><i>Kwon, Cho, Song, 2019</i></p> <p>- <i>Survey</i></p>	<p>Con il sondaggio del pubblico del 2016 Percezione dei dipendenti su Smartwork</p> <p><i>Modelli empirici per la verifica delle ipotesi</i></p>	<p>Questo articolo rileva che il supporto del supervisore per bilanciare il lavoro e le questioni della vita è fondamentale per l'aumento del tasso di partecipazione dei programmi di accordi di lavoro flessibili (FWA). Una cultura organizzativa di supporto dovrebbe aver luogo per facilitare la partecipazione dei dipendenti pubblici ai programmi FWA. Le caratteristiche del lavoro (ripetitività, responsabilità ecc) sono importanti per la partecipazione e l'abbandono dei programmi di FWA.</p>
<p><i>Van Wart, Roman, Wang, Liu, 2019</i></p> <p>- <i>studio esplorativo</i></p>	<p>Analisi del contenuto su interviste strutturate, focus group, sondaggi auto-somministrati e osservazione partecipante</p>	<p>L'articolo tenta una definizione delle skills ritenute importanti per la e-leadership secondo i dipendenti. Le aree in cui le competenze nelle e-skills sono più importanti includono: e-communication, e-social skills, e-team building, e-change management, e-technology skills e e-trustworthiness. (affidabilità)</p>
<p><i>Houghton, Foth, Hearn, 2018</i></p> <p>- <i>Ricerca qualitativa</i></p>		<p>I vantaggi dell'organizzazione flessibile del lavoro e in particolare la possibilità di un luogo di lavoro alternativo è stato molto apprezzato dai partecipanti e dai supervisori. Sono riportati dati su minori assenze per malattia, minori costi ecc del personale per cui questa modalità organizzativa funziona meglio e crea fiducia nei dipendenti.</p>
<p><i>Cortis, Powell, 2018</i></p> <p><i>Meta analisi</i></p>	<p>Analisi secondaria sull'Australian Public Service Employee Census 2014</p> <p><i>Modello di regressione logistica</i></p>	<p>Le donne con responsabilità di cura hanno maggiori probabilità di svolgere un lavoro supplementare (ulteriore all'orario) a casa.</p>

<p><i>Solis, 2017</i></p> <p>- <i>Interviste</i></p>	<p><i>Modello di regressione lineare</i></p>	<p>I telelavoratori con un livello di responsabilità più alto hanno un maggiore tasso di conflittualità famiglia-lavoro, perché non hanno potuto fruire della flessibilità oraria come i lavoratori dipendenti.</p> <p>Il lavoro da casa provoca più conflitti perché molte volte parenti o amici non capiscono che il teleworker non è disponibile a prendersi cura di ulteriori compiti familiari.</p> <p>I teleworkers sottoposti ad un controllo più stringente non mostrano differenze significative rispetto ai non teleworkers, mentre i telelavoratori sottoposti a un livello di controllo più basso mostrano una maggiore proattività rispetto ai non teleworkers.</p> <p>Rispetto all'adattabilità i teleworkers sottoposti a basso controllo hanno mostrato significative differenze di rispetto ai non teleworkers.</p>
<p><i>Collins, Hislop, Cartwright, 2016</i></p> <p>- <i>Caso studio</i></p>	<p>Interviste semi strutturate di un'ora registrate</p> <p>analisi del modello (King, 2004) che è un approccio che categorizza e codifica tematicamente i dati testuali.</p>	<p>Per i telelavoratori le relazioni sul lavoro sono complesse, con reti di supporto sociale che vengono stabilite prima di lavorare a casa. Lavorando da casa, i telelavoratori sono stati in grado di sviluppare un maggiore sostegno sociale offerto prevalentemente da altri telelavoratori, permettendo allo stesso tempo di prendere le distanze da rapporti di lavoro negativi. Nel complesso, si è sviluppata una disconnessione sociale tra i telelavoratori e il personale d'ufficio. Al contrario, il supporto sociale era più importante per i lavoratori in ufficio, che apprezzavano le relazioni di lavoro</p>

		<p>con altri colleghi in presenza.</p> <p>Sono emersi quattro temi chiave in materia di relazioni sociali sul posto di lavoro, quali: relazioni di sostegno sociale dei telelavoratori, rapporti di sostegno sociale dei lavoratori d'ufficio, sostegno sociale dai supervisori e diversi atteggiamenti nella vita in ufficio.</p>
<p><i>Eom, Choi, Sung, 2016</i></p> <p>- Survey</p>	<p>2013 Survey on Smart Work in Public Sector² - Corea</p> <p><i>Analisi di frequenza, test t e analisi della varianza (ANOVA) per delineare le caratteristiche e valutare le differenze medie tra i gruppi. Per la verifica delle ipotesi, gli autori hanno utilizzato il SEM per valutare relazioni complesse tra i costrutti.</i></p>	<p>I costi percepiti del pendolarismo e dei viaggi di lavoro, la produttività e l'efficienza del lavoro, e il supporto istituzionale e tecnologico hanno effetti positivi sull'adozione del lavoro intelligente da parte dei dipendenti pubblici, l'isolamento sociale e la mancanza di comunicazione, la leadership e la gestione ostile associate al lavoro intelligente hanno effetti negativi.</p> <p>I lavoratori del gruppo con meno di 10 anni di anzianità hanno maggiori livelli di soddisfazione per i programmi di telework rispetto a quella di altri gruppi; i lavoratori che hanno avuto esperienza di lavoro SWC hanno più intenzione di utilizzare il lavoro intelligente.</p> <p>Le persone che lavorano nel settore semi-governativo hanno più esperienza o utilizzano in modo più coerente il lavoro intelligente rispetto ai lavoratori delle agenzie governative.</p> <p>Gli individui sposati, maschi e che vivono in famiglie a doppio reddito sembrano avere più esperienza di smartwork.</p> <p>Le persone che hanno incarichi di lavoro più brevi rappresentano una percentuale</p>

		più alta degli intervistati degli utilizzatori del lavoro intelligente.
<i>Bae, Kim, 2016</i> - <i>meta analisi</i>	Indagine federale sul punto di vista dei dipendenti del 2013 sotto-campione 219.450 intervistati in 19 agenzie federali – Stati Uniti <i>Modello di regressione logistica</i>	Sia l'adozione organizzativa che la partecipazione dei dipendenti al telelavoro hanno una relazione positiva con la soddisfazione sul lavoro e questi risultati supportano la teoria dello scambio sociale. Osserviamo inoltre che gli effetti del disaccoppiamento del telelavoro sulla soddisfazione lavorativa sono più significativi per i dipendenti pubblici di sesso femminile che per i dipendenti pubblici di sesso maschile. I risultati implicano che le dipendenti di sesso femminile abbiano i livelli più bassi di soddisfazione sul lavoro quando le agenzie adottano ufficialmente il telelavoro. Tuttavia, i dipendenti maschi hanno i livelli più bassi di soddisfazione sul lavoro quando non sono in grado di utilizzare un programma di telelavoro se non è stato del tutto adottato dall'agenzia presso la quale svolgono il lavoro.
<i>Solis, 2016</i> - <i>Web survey</i>	142 interviste a dipendenti pubblici Tre modelli di regressione lineare multipla, uno per ciascuna variabile dipendente. Cile	Fattori che influenzano il conflitto lavoro-famiglia includono lo spazio utilizzato per lavorare a casa, la presenza di persone a casa mentre qualcuno sta svolgendo telelavoro, il numero di giorni di telelavoro, il tempo in cui una persona svolge telelavoro e l'entità della responsabilità un lavoratore ha al di fuori dell'ambiente di lavoro

<p><i>Svidronova, Merickova, Stejskal, 2016</i></p> <p>- <i>Caso studio</i></p>	<p>Metodologia del progetto internazionale Learning from Innovation in Public Sector Environments (LIPSE), utilizza principalmente metodi di logica storica e causale del contenuto, il questionario e le basi della statistica descrittiva</p> <p>Slovacchia</p> <p><i>Metodo di logica storica</i></p>	<p>Il tasso di utilizzo del telelavoro nei comuni in Slovacchia non è molto diffuso, le barriere principali sono la legislazione, la cultura burocratica del settore pubblico, lo scetticismo individuale e la resistenza dimostrata dai dipendenti nei confronti del telelavoro.</p>
<p><i>Donnelly, Proctor-Thomson, 2015</i></p> <p>- <i>Caso studio</i></p>	<p>Caso studio Agenzia federale a Christchurch in occasione di terremoti 2011 Stati Uniti</p> <p><i>Interviste</i></p>	<p>Le sfide distintive per la gestione dell'HbTW (Home based telework) sono stati modellati da tre fattori chiave. In primo luogo, la capacità del personale di tornare al lavoro è modellata dall'accesso ai servizi (energia elettrica, connessione internet), responsabilità di cura, spazio di vita condiviso e risorse organizzative.</p> <p>Quindi la probabile variabilità delle condizioni di vita individuali in un contesto di disastro naturale pone la questione di valutare ponderatamente i bisogni individuali e processi flessibili che potrebbero guidare i manager.</p> <p>In secondo luogo, la ricerca indica che in ambienti altamente volatili, flessibilità individuale nell'organizzazione del flusso di lavoro, tempistica e ritmo garantiscono efficienza e produttività organizzativa.</p> <p>Terzo, mentre nel complesso i vantaggi di HbTW sembrano superare i costi sociali per il personale di questa organizzazione, costi relativamente più alti e minori benefici ricadono sui team</p>

		<p>leader perché comporta loro maggiori richieste in situazioni di disastro, in particolare per quanto riguarda mantenere il controllo e il coordinamento delle operazioni. Sono i manager di linea a svolgere un ruolo fondamentale nella formazione risultati organizzativi e individuali dei lavoratori.</p>
<p><i>Caillier, 2013</i></p> <p>- <i>Meta analisi</i></p>	<p>FedView 2010 Survey - Stati Uniti</p> <p><i>Regressione logit - minimi quadrati</i> - <i>odds ratio</i></p>	<p>La soddisfazione dei dipendenti per la maggior parte dei benefici delle politiche di conciliazione vita-lavoro (cioè telelavoro, programmi di salute e benessere, assistenza all'infanzia e assistenza agli anziani) è positivamente associata all'impegno organizzativo individuale e mentre non risulta nessuna associazione positiva con il coinvolgimento (<i>engagement</i>) sul lavoro. Inoltre l'impegno organizzativo è stato influenzato più da programmi per le famiglie e programmi di promozione della salute e benessere che da modalità di lavoro flessibili.</p>
<p><i>Caillier, 2013</i></p> <p>- <i>Meta analisi</i></p>	<p>Sondaggio 2010 Federal EmployeeViewpoint Stati Uniti</p> <p><i>Regressione logistica binaria</i> <i>Metodo Empirico</i></p>	<p>Altri fattori, vale a dire la soddisfazione sul lavoro, la promozione basata sul merito e lo sviluppo professionale, hanno avuto un impatto molto più sostanziale sulle intenzioni di turnover dei dipendenti pubblici rispetto al telelavoro.</p> <p>Più precisamente, i telelavoratori a cui era stato negato questo accordo di lavoro flessibile avevano intenzioni di lasciare il lavoro (turnover) più elevate rispetto ai dipendenti che erano in telelavoro frequentemente e di rado, così come quei dipendenti che non possono</p>

		accedere al telelavoro a causa di problemi tecnici, requisiti del tipo di lavoro e preferenze personali.
<i>Caillier, 2012</i> <i>- Meta analisi</i>	FedView 2010 Survey – Stati Uniti <i>Metodo empirico</i>	Telelavoratori (frequenti e poco frequenti) non avevano costantemente livelli più elevati di motivazione al lavoro rispetto ai non telelavoratori, fornendo solo un supporto parziale alla teoria dello scambio sociale.

Particolarmente interessante ai fini della lettura della situazione recente dell'uso massivo e improvviso del lavoro a distanza in periodo di *lockdown*, è l'articolo di Donnelly, Proctor-Thomson (2015); attraverso interviste ai lavoratori pubblici di un'area degli Stati Uniti colpita da un periodo di forti scosse sismiche, gli autori hanno indagato i fattori che hanno influenzato la potenzialità di attivare pratiche di lavoro a distanza come strumento per fare fronte a crisi che possono interrompere il processo di lavoro.

In generale si può osservare che la maggior parte degli studi, mirano a individuare gli effetti dell'adozione di politiche di *telework* (formalizzate o informali) su alcune dimensioni legate a fattori psicosociali mediate da fattori legati a caratteristiche individuali o del lavoro come illustrato nel grafico n. 3.

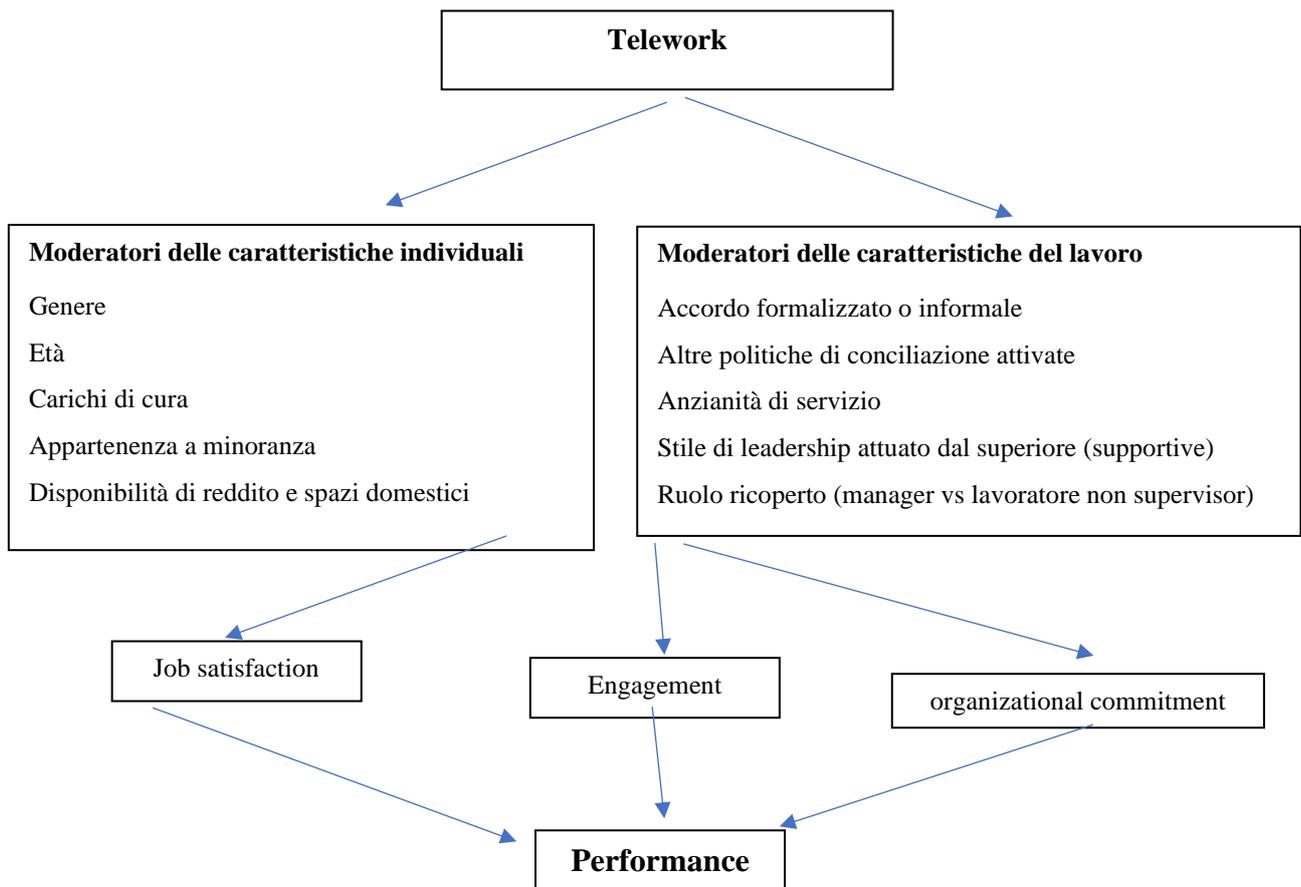


Grafico n. 3. Sintesi del quadro teorico che guida gli studi su telework

Gli effetti così teorizzati, che come visto presentano comunque risultati contrastanti, sono stati ulteriormente messi in discussione, tra gli altri, da un recente studio empirico realizzato attraverso l'analisi di diari giornalieri di dipendenti pubblici *home based teleworkers* da De Vries, Tummers, Bekkers (2019), che mettono in evidenza come intervengano ulteriori elementi moderatori quali il tipo e la percentuale di tempo lavoro a distanza.

1.5 Analisi della letteratura nazionale sul telelavoro e *smart working* in Italia

Arrivato in Italia agli inizi degli anni '80, il telelavoro è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la legge 16 giugno 1998 n. 191. Il presente contributo, pur prendendo in esame il periodo presente sul database di web of science compreso tra il 1985 e il 2020, riscontra in Italia risultati solo a partire dal 1997, momento in cui, anche a seguito delle prime applicazioni in organizzazioni private, inizia il dibattito sul tema. Come evidenziato da Toscano e Zappalà (2020), questa nuova modalità di esecuzione del lavoro ha attirato l'attenzione soprattutto di esperti in discipline giuridiche (Stern, 2017; Tiraboschi, Dagnino, Pelusi e Menegotto, 2017) ed organizzative (Botteri, e Cremonesi, 2016; Corso, Crespi, e Scacco, 2016), dando luogo a una recente trattazione del tema; tuttavia, nonostante il tema dello *smart working* sia di interesse anche per la sociologia del lavoro e delle organizzazioni, meno ricca appare, a livello nazionale, questo tipo di letteratura scientifica.

Alcuni testi sono frutto di valutazione di progetti specifici di applicazione dello *smart working* in singoli contesti territoriali per fare fronte ad esigenze di un target preciso, come il caso del *diversity management* (Ravicchio, Repetto, Trentin, 2015) o di singole esperienze aziendali, come la ricerca citata sopra del caso di applicazione in Telecom Italia Di Nicola, 1999), mentre i "poli" di comunità epistemiche si concentrano nel Politecnico di Torino, il Politecnico di Milano e nella Società Italiana di Ergonomia.

Interessante è il recente articolo di De Castri *et al.* (2020) sul caso studio dell'introduzione del lavoro agile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) che discute i principali impatti generati dall'introduzione da un punto di vista individuale, organizzativo e sociale.

Gli autori sottolineano che dal punto di vista individuale, la flessibilità lavorativa favorisce nei lavoratori una percezione positiva dell'equilibrio personale tra vita lavorativa e vita privata, consentendo di aumentare le ore di lavoro e, contestualmente, la produttività a favore dell'organizzazione. Un altro beneficio riscontrato è riconducibile

ad una riduzione dei livelli di stress, favorita dalla possibilità di lavorare in luoghi diversi dall'ufficio e dall'abitazione (ad esempio in luoghi o spazi aperti).

«Dal punto di vista organizzativo, lo *smart working* e la tecnologia in generale, possono essere considerati come gli elementi di supporto principali alla trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio e del settore pubblico in generale». (De Castri *et al.*, 2020) Attraverso una *survey* effettuata sui lavoratori agili nell'ambito del monitoraggio periodico, gli autori rilevano che «l'adozione dello *smart working* ha reso i dipendenti della PCM più inclini all'utilizzo delle tecnologie e, parallelamente, questo ha contribuito a migliorare le competenze e il capitale umano a disposizione dell'organizzazione. Il principale beneficio per l'organizzazione deriva dall'aver tracciato il solco per cambiare la cultura organizzativa, passando da un approccio per processi ad uno orientato ai risultati.» Gli autori concludono infine che, dal punto di vista sociale, gli impatti generati dallo *smart working* nello specifico contesto della PCM sono ancora da valutare, per la loro intrinseca natura di impatti di medio-lungo periodo.

È doveroso rammentare che in concomitanza con la diffusione massiccia del periodo di *lockdown*, si sono moltiplicate le indagini sul lavoro agile nel pubblico impiego, tra quelle più ampie vale la pena citare il sondaggio di ForumPA³¹ “*Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza*” su oltre 5000 rispondenti tra manager e dipendenti pubblici e privati, di cui 4.200 dipendenti pubblici. Agli intervistati è stato chiesto quali misure di gestione del personale abbia adottato l'azienda o l'ente per rispondere all'emergenza, se la politica di *smart working* fosse già stata adottata in tempi precedenti alle disposizioni governative emergenziali e quali strumenti gestionali avesse adottato.

Dai dati è emerso che per moltissimi dipendenti pubblici (l'87,7%) questa modalità di lavoro ha rappresentato una novità assoluta, visto che oltre un terzo delle amministrazioni da cui dipendono non l'aveva mai attivata. E che quindi anche gli interventi organizzativi propedeutici: l'organizzazione degli spazi, del tempo di lavoro, della strumentazione disponibile, della formazione ricevuta, sono stati adottati in emergenza per la prima volta.

³¹ <https://www.forumpa.it/riforma-pa/smart-working/smart-working-ma-non-solo-quali-risposte-allemergenza-lindagine-di-fpa/>

Questi lavoratori agili “forzati” hanno dovuto utilizzare in maggioranza PC, cellulari e connessioni internet personali, spesso condividendo lo spazio in cui lavorano con altri membri della famiglia, e senza ricevere una formazione specifica sul lavoro da remoto. Eppure, il bilancio dello *smart working* “forzato” nella PA è stato percepito come assolutamente positivo: l’88% dei dipendenti giudica l’esperienza di successo e il 61,1% ritiene che questa nuova cultura, basata sulla flessibilità e sulla cooperazione all’interno degli enti, fra gli enti e nei rapporti con i cittadini e le imprese, prevarrà anche una volta finita la fase di emergenza.

Oltre ad aspetti strutturali, ci si sofferma, poi, sulla percezione della propria esperienza lavorativa: l’efficacia lavorativa è rimasta inalterata, migliorata o peggiorata? E l’interazione con responsabili e colleghi? Quali gli aspetti giudicati più negativi di questa esperienza e quali, invece, i punti di forza e i vantaggi? Per l’88% è un’esperienza positiva, per il 61,1% la nuova cultura di flessibilità e cooperazione prevarrà anche finita l’emergenza.

Per il 69,5% del personale della PA intervistato lo *smart working* ha permesso di “organizzare e programmare meglio il proprio lavoro, al 45,7% di “avere più tempo per sé e per la propria famiglia”, al 34,9% di “lavorare in un clima di maggior fiducia e responsabilizzazione”. In 7 casi su 10 è stata assicurata totale continuità al lavoro; per il 41,3% dei lavoratori l’efficacia è persino migliorata (per un altro 40,9% è rimasta analoga). Per oltre il 50% la relazione con i colleghi è invariata, per il 20% addirittura migliorata. Rispetto alle prospettive future il 93,6% vorrebbe continuare a lavorare in *smart working*. Ma per la maggior parte degli intervistati (il 66%) il lavoro da casa deve essere integrato con dei rientri in ufficio organizzati e funzionali³².

La CGIL - Fondazione Di Vittorio, 2020 ha condotto l’indagine “*Quando lavorare da casa è smart? Prima indagine su lavoro agile*”³³ somministrando un questionario online a oltre 6000 rispondenti, di cui il 34% dipendenti pubblici, nel periodo del *lockdown* (esattamente dal 20 aprile al 9 maggio 2020). Le 53 domande sono articolate in quattro aree di ricerca: (1) socio-anagrafica (che rileva alcuni aspetti individuali e dell’abitare); (2) *smart working* (che rileva modalità di attivazione, aspetti organizzativi, informativi,

³² Cfr. fonte Autonomie Locali Italiane

³³ http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2020/05/Indagine_Cgil-Fdv_Smart_working.pdf

condizioni e strumenti, competenze e aspetti individuali); (3) cura (di sé, della casa, di altri); (4) percezioni e atteggiamenti (paure, rischi, opportunità). I dati vengono presentati in maniera aggregata senza distinzione tra lavoratori pubblici o privati, tuttavia si possono evincere alcune tendenze in linea con quanto rilevato dall'indagine ForumPA.

Anche qui viene rilevato come questa modalità di lavoro sia stata sperimentata dalla stragrande maggioranza dei rispondenti (82%) per la prima volta in questo frangente; emerge anche in questo caso e l'intenzione di voler continuare dopo l'emergenza (60%). Risultano interessanti alcune osservazioni circa il diverso impatto che questo lavoro agile forzato ha a seconda del genere: viene infatti osservato che le donne manifestano maggiori preoccupazioni legate ad eccessivi carichi familiari tanto da mostrarsi meno propense a continuare il lavoro agile a regime. Osservando come il fenomeno che sta esaminando non possa essere ricompreso nello *smart working*, ma nell' *home-working*, il centro studi, sulla base delle percezioni dei rispondenti, opera una "profilazione" dei tipi individuati.

La pubblicazione di ENEA, "*Il tempo dello smart working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e ambiente*" (Penna, et al. 2020), descrive i risultati della prima indagine nazionale rivolta ad amministrazioni ed enti pubblici (sia Enti locali sia amministrazioni centrali) che hanno avviato forme di lavoro a distanza. L'indagine è stata realizzata mediante la somministrazione di un questionario *online* anonimo, rivolto ai dipendenti pubblici che sono stati in telelavoro e/o in lavoro agile negli anni dal 2015 al 2018 e, attraverso un colloquio in forma di intervista guidata, con i Responsabili delle Direzioni del Personale.

L'indagine, che si pone obiettivi plurimi di comprensione su come il lavoro a distanza incida sulle dimensioni lavorativa, relazionale, familiare e personale, ha un ampio *focus* sugli impatti ambientali potenziali dati dal cambiamento di domanda di mobilità legata agli spostamenti pendolari. A partire dai mesi medi di telelavoro e di lavoro agile, e dalle percorrenze medie dei dipendenti che hanno risposto all'indagine, sono state stimate le percorrenze complessivamente evitate dai dipendenti. È stato quindi osservato che al crescere dei lavoratori a distanza nel periodo considerato, si è ottenuta una progressiva e significativa riduzione degli spostamenti casa-lavoro-casa e, con essi, dei consumi e delle

emissioni di CO₂ e di inquinanti atmosferici stimati³⁴ confermando quindi l'ipotesi che la riorganizzazione dei modi di lavoro ha un forte impatto ambientale e sulla sostenibilità urbana.

Infine, vista la scarsa produzione scientifica reperita attraverso l'interrogazione della banca dati di *web of science*, si è ritenuto opportuno ampliare la ricerca includendo una revisione sistematica non estratta dall'interrogazione. Bélanger, Watson-Manheim, Swan, (2013) concludono che la ricerca sul *telework* in gran parte è stata di tipo empirico perché gran parte delle prime ricerche hanno avuto l'obiettivo di investigare vantaggi e svantaggi di questa nuova modalità di lavoro e che vi sia la necessità di individuare quadri teorici solidi all'interno dei quali effettuare l'analisi. Ravvisano inoltre debolezze metodologiche negli studi empirici condotti, dati dalla dimensione ristretta dell'ambito di indagine, come studi pilota su piccoli campioni, con analisi di relazioni solo bivariate e condotte su *survey* di percezione dei lavoratori anche in merito al rapporto con il livello di prestazione lavorativa.

Tra gli studi sui vantaggi del *telework* vengono affrontati gli impatti su qualità della vita (Baruch, 2001; Major *et al.*, 2008; Maruyama *et al.*, 2009), diminuzione dei costi organizzativi (Bailey, Kurland, 2002; Martinez-Sanchez *et al.*, 2007), capacità di ottenere più candidati al reclutamento al di fuori dell'area geografica (Crandall, Gao, 2005) e meno congestione del traffico e dipendenza dai carburanti (gas) (Harpaz, 2002; Mello, 2007).

In generale si può notare come gli studi si siano mossi lungo le dimensioni dei costrutti già rintracciati nella panoramica su conciliazione vita-lavoro e performance, in particolare sul filone del conflitto vita-lavoro, della teoria dello scambio sociale e degli studi di genere (vedi par. 1.2) inserendo ulteriori costrutti provenienti dalle teorie psicosociali quali il *commitment*, la *job satisfaction*, l'*engagement*, le intenzioni di *turnover* vs capacità di *retention*.

Le dimensioni analizzate sono state quindi sistematizzate in una mappa dei concetti (figura 3) che illustra i diversi effetti attesi dall'attuazione delle forme di lavoro a distanza (*telework*, *smart working* ecc.) sui differenti livelli di analisi: il primo livello considerato

³⁴Da questa stima risultano, nel quadriennio, percorrenze complessive evitate pari a circa 46 milioni di km, emissioni di CO₂ evitate per circa 8.000 ton e un risparmio per il mancato acquisto di carburante di circa 4 milioni di euro

è quello degli impatti sul livello individuale (micro), il secondo sugli impatti a livello delle organizzazioni (meso) fino a quello sulla comunità (macro).

Il ruolo di centralità che la dimensione lavorativa assume nella vita della comunità urbana e nell'organizzazione della città, [...] intercetta trasversalmente tutti gli aspetti dell'organizzazione personale e collettiva, condizionando la vita di persone e famiglie, l'economia locale, la qualità dell'ambiente, la domanda di mobilità, i consumi, le relazioni sociali e l'assetto urbano (Penna *et. al.*, 2020).

Seguendo le due dimensioni principali di sviluppo della politica orientati rispettivamente verso il cambiamento organizzativo e verso la conciliazione vita-lavoro, si possono inquadrare gli effetti attesi nell'alveo delle politiche di *performance management* come strumento di re-design dei processi organizzativi e degli spazi e della *corporate social responsibility* in chiave di welfare secondario³⁵ come strumento di miglioramento della qualità di vita e di lavoro dei lavoratori.

In particolare, sul piano degli impatti sugli individui, ci si attendono effetti sulla riduzione del carico di stress dovuto alla riduzione dei tempi e dei costi legati alla percorrenza del tragitto casa-lavoro-casa, alla minore esigenza di assentarsi dal lavoro per esigenze di cura e un riequilibrio dei carichi all'interno dei nuclei familiari. Sul piano degli effetti individuali nell'ambito della soddisfazione sul lavoro, ci si attendono effetti in termini di una acquisizione di maggiore autonomia e senso di responsabilità dato dal maggiore legame fiduciario con i superiori dato dal lavoro per obiettivi, un incremento delle competenze lavorative e manageriali e una maggiore produttività individuale.

Sul piano degli impatti sull'organizzazione ci si attendono effetti di riduzione dei costi legati al costo del lavoro (minori costi di trasferte, di trattamenti economici accessori, ecc.) e agli aspetti logistici legati alle minori esigenze di spazi dedicati ad uffici; un migliore clima organizzativo che favorisce la *retention* dei talenti e un miglioramento degli aspetti reputazionali dell'organizzazione e allo sviluppo della performance organizzativa (miglioramento della qualità dei servizi offerti e digitalizzazione dei processi).

³⁵ Si vedano i rapporti sul Secondo Welfare a cura di F. Maino e M. Ferrera <https://www.secondowelfare.it>

Gli effetti attesi sul contesto più ampio della comunità sono individuati schematicamente in termini di miglioramento dei tassi di occupazione, anche in chiave di minore tasso di abbandono del lavoro da parte delle donne gravate da compiti di cura; minori costi legati al sistema di *welfare* primario in termini di sopperimento, da parte delle organizzazioni e dei lavoratori, ai minori investimenti pubblici nei settori di assistenza sociale; minori costi di assistenza sanitaria conseguenti alla diminuzione del malessere legato alla gestione dello stress individuale, ma anche legati ai minori tassi di infortuni conseguenti alla riduzione di incidentalità stradale date dalla possibilità di modificare la domanda di mobilità.

Sul piano economico inoltre l'impatto si può attendere nell'accrescimento della competitività del sistema economico più ampio dato dallo sfruttamento delle potenzialità dell'ICT, alla rivisitazione degli spazi urbani in chiave di sostenibilità e alla redistribuzione dei poli produttivi sul piano nazionale infatti il lavoro a distanza, se opportunamente sostenuto da investimenti sulla copertura del territorio con la banda larga, può portare al recupero delle aree interne soggette a tendenze importanti di spopolamento.

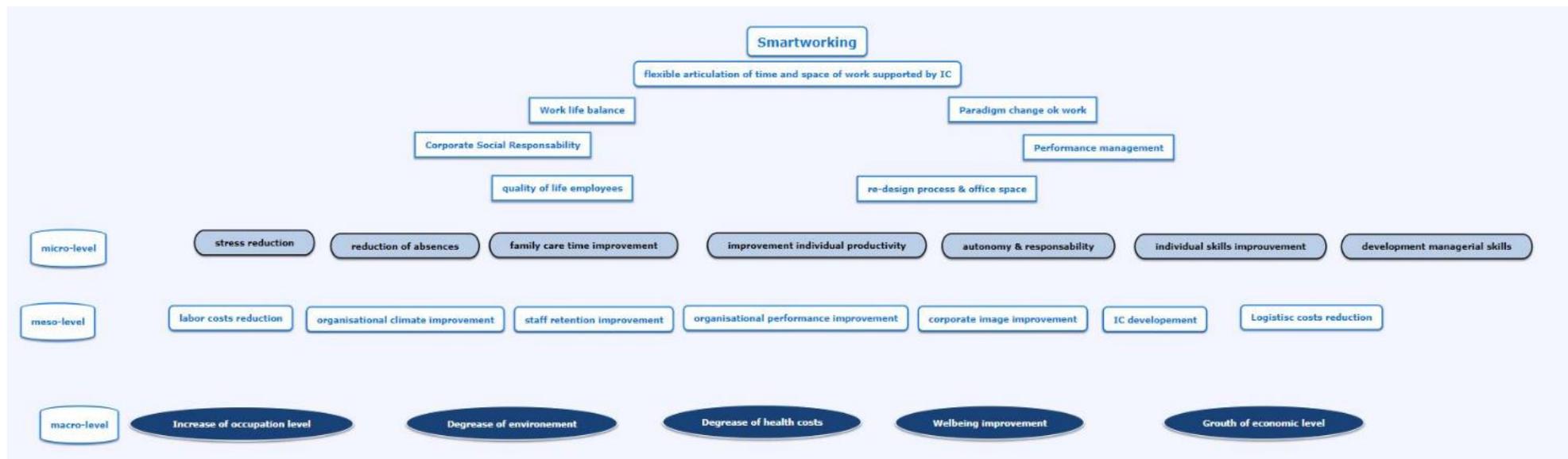


Grafico n. 4. Mappa degli impatti del telework

Cap. 2 La valutazione della policy

Partendo dalla definizione di ‘politica pubblica’ proposta in letteratura, Palumbo (2001, p.106) definisce le politiche pubbliche «come un insieme coordinato di azioni, ispirate da una o più finalità e indirizzate verso uno o più obiettivi (spesso in risposta a problemi o bisogni collettivi) di cui è titolare, in via diretta o indiretta, un soggetto pubblico» (ibidem). Per Palumbo le caratteristiche fondamentali delle politiche pubbliche sono *i*) un’azione intenzionale; *ii*) la titolarità riconducibile ad un soggetto pubblico; *iii*) la presenza di regole; *iv*) gli strumenti che forniscono motivazioni (positive o negative), ma soprattutto *v*) la presenza di una (o più) teoria causale che leghi le azioni degli attori ai comportamenti delle popolazioni obiettivo e questi ai risultati attesi.

Alla luce di quanto delineato finora, il lavoro agile nella pubblica amministrazione è classificabile come una politica pubblica vista *i*) l’intenzionalità politica concretizzata *iii*) in azione regolatoria di primo livello (L124/2015 e L.81/2017) e secondo livello (Dir. 3/2017 Dipartimento della Funzione Pubblica); *v*) la teoria causale in base alla quale viene assegnato al lavoro agile (così come al telelavoro) il potere di rendere possibile la conciliazione vita-lavoro dei dipendenti e di aumentare l’efficienza delle amministrazioni pubbliche e con l’ulteriore peculiarità che *ii*) la titolarità riconducibile al soggetto pubblico risiede anche in fase di attuazione e implementazione, quindi il soggetto pubblico, nelle sue articolazioni organizzative, si trova ad essere soggetto attuatore e prima «popolazione obiettivo della politica.

Visto che da più parti si sostiene che il lavoro agile eserciti un notevole impatto sull’assetto organizzativo delle amministrazioni, fino a richiedere un generale ripensamento dei modelli organizzativi della PA, si potrebbe quindi assegnare alla valutazione di questa politica, come ricerca sociale applicata, l’utilità pragmatica della conoscenza così prodotta (Agodi, 2002) di fornire un contributo alla formazione e al cambiamento della politica (*Evidence-Based Policy*). La valutazione potrebbe quindi costituire stimolo per introdurre cambiamenti incrementali finalizzati, ad esempio, a migliorare l’efficienza, rafforzare il coordinamento, innalzare la qualità dei servizi della PA.

Le amministrazioni sono, infatti, i primi soggetti chiamati ad adempiere al dettato normativo e quindi incaricati di raggiungere i risultati attesi (rendere possibile ad almeno il 10% del personale che ne faccia richiesta, l'accesso a modalità di lavoro flessibili); ma al tempo stesso sono contesti di processi organizzativi e sociali complessi che comprendono spinte di innovazione e resistenza al cambiamento. La politica infatti consta di una stratificazione di processualità e contesti sociali che attraversano la complessità sociale dal livello micro a quello macro (Agodi, 2002), elemento da tenere presente quando si affronta l'analisi del piano fenomenico dentro le organizzazioni, dove fondamentali diventano i *frames* all'interno dei quali la politica viene letta e interpretata dai funzionari (*street level burocrats*) la cui rilevanza viene evidenziata da Lipsky (1980).

I primi soggetti che dovrebbero essere interessati a valutare dovrebbero essere quindi proprio le singole amministrazioni che, tra l'altro, ormai da tempo dovrebbero avere acquisito la consapevolezza dell'importanza della valutazione, vista l'ormai ventennale esistenza di un apparato di regole e strumenti legati alla gestione del ciclo della performance ispirati ai principi del New Public Management introdotti dalla Riforma Brunetta (D.Lgs 150/2009).

Inoltre, come segnalato più volte dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle sue linee guida, il ciclo della performance riveste la funzione di strumento di gestione organizzativa vera e propria; oltre alla funzione meramente comunicativa i suoi documenti assumono valore di pianificazione, programmazione, misurazione e valutazione organizzativa.

L'attività valutativa del ciclo della performance delle amministrazioni pubbliche mira ad aumentare la trasparenza dell'operato dei soggetti attuatori delle politiche, rispondendo quindi innanzitutto al raggiungimento di un interesse squisitamente politico nel dare conto dell'uso delle risorse pubbliche (*accountability*) agli attori che prendono parte al *policy making* e alla stessa opinione pubblica (Lippi, 2007).

Proprio nella sfera pubblica si realizza infatti la funzione della valutazione quando va ad alimentare il dibattito sulle politiche; finora però, come si vedrà (cfr. par.2.1), nella sfera pubblica si è avuto scarso interesse ad una valutazione scientificamente

fondata, basando piuttosto il dibattito su una retorica dei vantaggi del lavoro agile sorretto più da convinzioni che da analisi empiricamente fondate.

Viene infatti da più parti segnalato, non ultimo nel Report della Commissione Europea sulla qualità della pubblica amministrazione³⁶, come in un numero significativo di paesi l'utilizzo di informazioni fattuali nell'elaborazione delle politiche sia ancora limitato e occorra migliorare in maniera significativa la qualità della valutazione d'impatto della regolamentazione (RIA).

Questo tipo di attività, tuttavia, come si vedrà più avanti, vista la scarsa maturità delle amministrazioni, non risulta ancora ben sviluppata al punto che non sempre pare aiutare le amministrazioni a capire ciò che funziona, ciò che non funziona e tantomeno il perché, per cui rischia di avere un impatto basso sul management pubblico e scarso potere informativo per il cittadino.

A livello centrale il compito di monitoraggio e valutazione sull'attuazione spetta al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha avviato la rilevazione dello stato di attuazione della Direttiva 3/2017 attraverso un sondaggio - diffuso su un portale dedicato al lavoro pubblico dal 2019 - i cui risultati sono stati pubblicati solo recentemente, durante il periodo della pandemia³⁷. Anche sulla spinta della massiccia diffusione del lavoro agile, il legislatore ha ritenuto evidentemente necessario rafforzare l'attività di monitoraggio centralizzato su questa politica istituendo, presso il DFP, un Osservatorio del funzionamento e dell'organizzazione del lavoro agile nel settore pubblico, col compito di monitorare e promuovere la sua efficienza³⁸.

Questa è una ricerca valutativa senza committenza, quindi senza la possibilità di esplorare il campo semantico attraverso l'esplicitazione del mandato valutativo con il confronto e la negoziazione tra valutatore e committente (Bezzi, 2010 pag.28); ciò rende più complessa la ricerca, essendo quelli appena citati parte di un passaggio giudicato (a

³⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_it.pdf

³⁷ <https://www.lavoropubblico.gov.it/>

³⁸ Nell'art. 263 del D.L. 34/2020 recante Disposizioni in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, così come modificato dalla Legge di conversione n. 77 del 17/7/2020, alle risultanze dello stesso viene assegnato il ruolo di fornire indicazioni su ulteriori e specifici indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e della legge 22 maggio 2017, n. 81, per quanto applicabile alle pubbliche amministrazioni, nonché regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere il lavoro agile e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

buona ragione, soprattutto nell'approccio costruttivista) indispensabile per la comprensione dell'*evaluando* (oggetto da valutare), che viene quindi indagato attraverso l'analisi dei testi attinenti (come già fatto per la letteratura nel cap.1) e documenti scritti da trattare con varie tecniche per conoscere e capire le intenzioni originarie, integrando la conoscenza con i pareri di persone esperte attraverso le dichiarazioni sui giornali e altre fonti scritte.

La ricerca adotta un approccio orientato alla ricostruzione della teoria del programma e viene svolta a partire dall'analisi del contenuto degli atti parlamentari elaborati in fase di *policy design*, dei regolatori emanati a livello comunitario e nazionale, di primo e secondo livello (tabella n. 5), degli articoli giornalistici e delle dichiarazioni, al fine di conoscere e capire le intenzioni originarie del legislatore per individuare l'origine, il tipo, gli strumenti, gli obiettivi e i risultati e gli effetti attesi³⁹.

Al contempo si è analizzato il materiale prodotto dai principali network che si sono costituiti in questo periodo attorno al tema del lavoro agile nella pubblica amministrazione, in particolare il progetto finanziato con il Programma Operativo Nazionale (PON) Lavoro agile per il futuro della P.A. – Pratiche innovative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro finanziato dai Fondi Strutturali europei e in particolare dal Programma Operativo Nazionale (PON) Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, di cui di cui il Dipartimento Pari Opportunità è beneficiario e il Dipartimento della Funzione Pubblica è Organismo Intermedio, il sito web dell'Osservatorio dello smart working del Politecnico di Milano⁴⁰ e il sito web di ForumPA⁴¹.

Con Teoria del programma si fa riferimento ad una serie di approcci teorici, di cui si fa parte anche la *Theory Based Evaluation* di Carol Weiss (1997), utili alla valutazione

³⁹ Questa classificazione, nota e ampiamente diffusa in letteratura e in pratica di valutazione, verrà mantenuta sia per l'analisi della normativa che nell'analisi dei dati. (vedi cap.3 – risultati della ricerca). Nella valutazione, realizzazione: il risultato finale dell'attività sottoposta a valutazione nella sua forma 'fisica' evidente: numero corsi realizzati e partecipanti qualificati; numero imprese beneficiarie; etc; I 'risultati' vanno intesi come il conseguimento degli obiettivi programmati dal programma, a differenza delle realizzazioni (conseguenze operative immediate) In generale i risultati rientrano nell'intenzionalità esplicita del programma; conseguenze di lungo periodo, dirette e indirette, positive o negative, sulla popolazione bersaglio e su altri soggetti coinvolti, di un programma o intervento. In generale sono auspicati in un programma, mentre è assai difficile programmarli come obiettivi. (Bezzi, 2010) Si è deciso di mantenerla, nonostante ne esistano altre, anche in considerazione del suo uso in alcuni documenti metodologici usati dalle PA per la propria programmazione (vedi Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 Indirizzo politico e 32.3 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza e nota metodologica pubblicato dalla Ragioneria Generale dello Stato 1/2015)

⁴⁰ <https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/smart-working>

⁴¹ <https://www.forumpa.it/>

e alla analisi di interventi complessi, multi-stakeholder e multi-obiettivo, ovvero che insistono su una molteplicità di obiettivi e coinvolgono un complesso articolato di portatori di interesse. Esplicitare la Teoria del programma di una politica pubblica significa manifestare il modello di cambiamento collegato all'intervento stesso, impattante sui beneficiari della misura e sul contesto di riferimento (Amaturo, 2002). Una teoria del programma (Carol Weiss, 1997) consiste quindi in un insieme di affermazioni che descrivono un particolare programma, spiegano perché, come e in quali condizioni si verificano gli effetti del programma, predicano i risultati del programma e specificano i requisiti necessari per ottenere gli effetti del programma desiderati. [...] La teoria del programma è vitale nella valutazione basata sulla teoria; inoltre, la metodologia di valutazione richiede un'attenta considerazione per determinare se il programma e quali aspetti del programma sono fondamentali per il cambiamento e per chi (Sharpe, 2011).

La griglia di analisi predisposta per interrogare i testi è stata costruita sulla base delle componenti fondamentali usate per descrivere i programmi negli approcci valutativi basati sulla teoria: 1. assunti o ipotesi alla base del programma; 2. input e attività; 3. risultati e *outcomes* attesi; 4. meccanismi attesi e teorie del cambiamento.

Attraverso il processo valutativo si tenta di comprendere come funziona l'organizzazione rispetto al tema e in che senso si è inciso per intervenire: la valutazione si ritrae così dall'idea di dare risposte ma intende aiutare a formulare le giuste domande, ovvero in cosa consiste l'efficacia del progetto, come si progetta, conduce e monitora il progetto.

Preme quindi richiamare l'attenzione su cosa si intenda per valutazione al fine di non cadere nel rischio di reificarne i risultati ottenuti.

Rispetto alla definizione che ne dà Stame (1998, p.9) valutare significa

analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. La valutazione è quindi un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole: si valuta per sapere non solo se un'azione è stata conforme ad un programma

esistente, ma anche se il programma è buono. Si tratta di un procedimento messo in moto da una domanda di valutazione da parte di un committente pubblico (e/o offerta di valutazione da parte del valutatore). Esso si articola in un disegno della valutazione [...] e una ricerca empirica [...]; e infine sfocia in una discussione dei risultati e una proposta al pubblico.

A questa si aggiunge quella di Palumbo (2001, p.59) che definisce la valutazione un'attività cognitiva volta «a fornire un giudizio su un'azione (o complesso di azioni coordinate) intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili» e si completa con quella di Bezzi (2010, p.23) che considera la valutazione l'insieme delle attività collegate tra loro utili ad esprimere un giudizio argomentato per un fine pubblico, basate sulla costruzione di un'ipotesi sulla realtà circa il programma da valutare, non la verità sulla realtà.

Attorno a tali ipotesi si compiono azioni di ricerca che possono anche modificare quelle iniziali ma che, in ogni caso, forniscono informazioni circa cosa abbia funzionato o no, consentendo di apprendere qualche cosa e migliorare i comportamenti decisionali e organizzativi degli attori del programma.

2.1 Come nasce la policy

Per tentare di delineare il processo di introduzione del lavoro agile nell'agenda istituzionale nazionale si è deciso di adottare un approccio oggettivista applicando quindi una modalità descrittiva cosiddetta logico-scientifica (Bruner 1990; 1991) ai casi empirici, per individuare la relazione tra agenda pubblica e istituzionale.

Così dicendo, si assume che l'agenda pubblica sia l'insieme dei problemi percepiti dall'opinione pubblica, la cui composizione risente di una serie di effetti noti in letteratura, tra i quali *l'agenda setting* dei media; essa è, inoltre, costituita, da tutti quei problemi su cui i *policy makers* si apprestano a discutere e decidere (Cobb – Elder 1972). Attraverso una necessaria semplificazione, si è scelto di operationalizzare il concetto di agenda istituzionale, intesa come attenzione dei *policy maker* al lavoro agile, scegliendo come indicatore il numero e la data di presentazione di atti (parlamentari come interrogazioni e mozioni o legislativi) presso i due rami del parlamento ricercate

all'interno delle banche dati delle due Camere⁴², e di ricondurre l'espressione dell'agenda pubblica ad articoli pubblicati su testate giornalistiche *online* attraverso l'interrogazione del motore di ricerca Google News nel periodo dal 2006 al 2018.

Questa scelta è necessariamente una semplificazione che risente della valutazione delle risorse a disposizione per la ricerca. Infatti, selezionare come indicatore della presenza del tema nell'area pubblica, scegliendo di usare come fonte del dato le edizioni *online* delle testate giornalistiche presenta alcune peculiarità di cui si ritiene di argomentare la validità.

Innanzitutto, ai fini di rendere conto della scelta delle edizioni *web* come parsimoniosa ai fini delle risorse della ricerca, ma al contempo non carente nella capacità descrittiva, si riporta quanto rilevato dall'ultimo rapporto sul consumo di informazione dell'Autorità Garante per le Comunicazioni del febbraio 2018. Secondo l'Agcom infatti «Internet si è ormai affermato, dopo la televisione, come secondo mezzo per finalità informativa, raggiungendo oltre il 70% della popolazione», alla luce quindi della preferenza assegnatogli nella dieta informativa degli italiani si è ritenuto un canale valido lato-utente.

Dal versante dell'offerta si considera il web una scelta valida rispetto al momento storico dello sviluppo dell'informazione online, considerando che a partire dal 1998 «ci fu un'esplosione nel settore dell'informazione via web» come riportato da Magrini (2002), per cui si ritiene un canale di informazione non marginale anche da questo punto di vista.

Per finire, per quanto riguarda la selezione delle testate monitorate nelle loro versioni telematiche, la scelta è stata fatta sulla base della numerosità degli accessi da parte degli utenti per la loro consultazione, numerosità che rispecchia la graduatoria registrata dalle vendite in edicola, almeno per le prime posizioni.

Secondo i dati forniti da Audiweb⁴³, infatti, il ruolo di leader è ricoperto dal sito di Repubblica (www.repubblica.it), seguito da quello del Corriere della Sera, nato nel 2000 (www.corriere.it), da quello della Gazzetta dello Sport (www.gazzetta.it), da quello del

⁴²Le due banche dati online consultate sono state rispettivamente <https://www.camera.it/leg18/285?documenti=30> per la Camera dei Deputati e http://www.senato.it/4143?newsletter_item=1193&newsletter_numero=112 per il Senato della Repubblica

⁴³ www.audiweb.it

Sole 24 Ore (www.ilsole24ore.com), da quello delle tre testate del gruppo Monti Riffeser, che riunisce il Resto del Carlino, la Nazione ed il Giorno (www.quotidiano.net), e da quello della Stampa (www.lastampa.it).

Tabella n. 5. Articoli edizioni online su smart working 2006-2018

DAT A	TESTATA	SEZIONE	TITOLO
07/04/2006	REPUBBLICA	CRONACA	Italiani senza tempo libero, siamo gli ultimi in Europa
16/10/2007	SOLE24ORE	ECONOMIA E LAVORO	In Posta arriva il telelavoro
16/02/2009	CORRIERE	CAMPANIA	Remote working, sarebbe l'ora
07/03/2011	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	Conciliazione orari lavoro-famiglia raggiunta intesa tra governo e sindacati
08/04/2011	CORRIERE	SALUTE	Al lavoro a tutti i costi. E i guadagni calano
13/12/2011	SOLE24ORE	IMPRESA E TERRITORI	La vera chiave è l'equilibrio tra lavoro e vita familiare
16/02/2012	REPUBBLICA	CASA	L'ufficio fatto in casa
23/03/2012	CORRIERE	BLOG	Milena e l'esperienza dell'E-Work in Siemens: rischio o opportunità?
18/06/2012	SOLE24ORE	ESPERTO RISPONDE	Tutto sul telelavoro: i contratti collettivi disegnano l'identikit
10/10/2012	CORRIERE	ITALIANS	Così il telelavoro in Italia non riesce a decollare
22/10/2012	CORRIERE	ITALIANS	Vi spiego perchè part time e telelavoro in Italia non decollano
25/02/2013	LA STAMPA	CULTURA	Così è svanito il sogno del telelavoro
11/03/2013	REPUBBLICA	TECNOLOGIA	Telelavoro, qualche big ci ripensa
27/10/2013	CORRIERE	LA VENTISETTESIMA ORA	Casalinghe 2.0: sono giovani, protagoniste della casa e del (tele)lavoro
10/01/2014	CORRIERE	LA VENTISETTESIMA ORA	L'unico svantaggio del telelavoro è il rischio di lavorare in pigiama
24/01/2014	CORRIERE	LA VENTISETTESIMA ORA	Sgravi fiscali per chi investe sul telelavoro: un'opportunità per tutti
04/02/2014	CORRIERE	LA VENTISETTESIMA ORA	Lavoro agile: dite la vostra (anche sulla proposta di legge)
06/02/2014	SOLE24ORE	ITALIA	A Milano centinaia di persone oggi lavorano da casa. Ecco pro e contro dello «smart-working»
17/02/2014	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	Formazione continua e benefit un nuovo modello organizzativo premia le imprese americane
26/02/2014	LA STAMPA	NOVARA	A casa col pc un giorno a settimana: il Comune di Galliate lancia il telelavoro
20/03/2014	REPUBBLICA TORINO	CRONACA	Il Comune rivoluziona l'orario dei dipendenti per aprire di più gli sportelli
27/05/2014	LA STAMPA	TECNOLOGIA	È l'ora dello Smart Working
09/10/2014	CORRIERE	ESTERI	Microsoft ai dipendenti: «Lavorate quando e dove volete»
30/10/2014	LA STAMPA	CRONACA	Muovo solo gli occhi per la Sla, eppure sono tornato al lavoro
02/12/2014	CORRIERE	ECONOMIA	L'Oréal, quando lo smart work cambia la cultura aziendale

24/01/2015	REPUBBLICA ROMA	INTERVISTE	Telelavoro in Campidoglio, Cesare Avenia: È un bene, migliora il rapporto privato - professione
15/02/2015	REPUBBLICA	DONNA.IT	Network mamas: la rete delle mamme professioniste
26/03/2015	SOLE24ORE	DIRITTO24	Che problemi pone il lavoro agile
15/04/2015	LA STAMPA	LAVORO	Lavorare da casa? Basta far richiesta e il capo non può dire di no
05/08/2015	QUOTIDIANO. NET	POLITICA	P.A., ok alla riforma Madia: ora è legge. Ecco tutte le novità: dai licenziamenti al 112
24/11/2015	CORRIERE		Smart Working, il lavoro 2.0 tra leggi e tecnologia
16/01/2016	CORRIERE	ECONOMIA	Lavorare da casa: il boom dello smart work
19/01/2016	REPUBBLICA	DONNA.IT	Chiedimi se sono felice: worksumer, il lavoratore 3.0
22/01/2016	REPUBBLICA	INCHIESTE	Se al welfare ci pensa l'azienda
29/01/2016	SOLE24ORE	ITALIA	Addio telelavoro, debutta lo smart working. Lavorare da casa aumenta la produttività?
09/02/2016	LA STAMPA	TECNOLOGIA	Smart working, tutti i pro e i contro del lavoro agile
15/02/2016	SOLE24ORE	SANITA'	Smart working: le differenze rispetto al telelavoro
22/02/2016	SOLE24ORE	AT WORK	Mariano Corso (Politecnico): lo smart working richiede una nuova leadership
08/03/2016	CORRIERE	IMPRESE	Smart working, in Regione è già realtà
19/03/2016	REPUBBLICA	GENOVA	Telelavoro record, è Genova la città più smart
21/03/2016	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	Adesso il messo comunale non suona più due volte
29/03/2016	REPUBBLICA	INCHIESTE	Telelavoro, lo psicologo mette in guardia: Attenzione all'alienazione
02/04/2016	CORRIERE	CRONACHE	Il benefit? Più tempo libero
07/04/2016	SOLE24ORE	WELFARE	Astrazeneca, un giorno di smart working alla settimana per tutti
27/04/2016	REPUBBLICA	INCHIESTE	La rivoluzione del lavoro smart
03/06/2016	SOLE24ORE	ECONOMIA	Smart working per attraversare la quarta rivoluzione industriale
03/08/2016	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Smart working, forma di conciliazione vita-lavoro o aumento della produttività? Analisi di 15 integrativi
24/10/2016	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Lo smart working non aspetta la legge
09/11/2016	CORRIERE	BLOG	Telelavoro per persone con disabilità psichiche
15/02/2017	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	Smart working, l'Italia è ultima in Europa
21/02/2017	REPUBBLICA	DONNA.IT	Smart working: per molti, ma non per tutti
14/03/2017	LA STAMPA	CUNEO	Ferrero smart: cento impiegati potranno lavorare restando a casa
21/03/2017	CORRIERE	TROVO-LAVORO	Telelavoro, oltre 200 opportunità
10/04/2017	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Smart working, arriva la legge su orari e garanzie
02/05/2017	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	PA, smart working in rampa di lancio. Anche a Palazzo Chigi
10/05/2017	SOLE24ORE	POLITICA ECONOMICA	Dalla retribuzione alla sicurezza, così funziona lo «smart working»
11/05/2017	LA STAMPA	ECONOMIA	Arriva lo smart working, il lavoro agile. Ma con regole
14/05/2017	SOLE24ORE	ECONOMIA	Smart working, l'esperienza delle aziende pioniere

17/05/2017	LA STAMPA	I TUOI DIRITTI	Lavoro agile, ecco come funziona
26/05/2017	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Pubblica amministrazione, smart working anche per i dirigenti
08/06/2017	SOLE24ORE	POLITICA ECONOMICA	Il lavoro agile piace anche ai dipendenti: uno su tre è più sereno e produttivo
20/06/2017	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	Anche la Pa diventa agile: gli uffici pubblici sperimentano il lavoro smart
16/07/2017	LA STAMPA	L'ESPERTO RISPONDE	Smart working: nuova opportunità per i lavoratori e per le imprese, come cambierà il lavoro? L'esperto risponde
26/07/2017	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Smart working, subordinazione soft
28/08/2017	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Il lavoro agile ridisegna i limiti su orario, controlli e sede di attività
01/09/2017	CORRIERE	EDISON	Smart working, cos'è e come funziona: facciamo chiarezza
25/09/2017	SOLE24ORE	NORME E TRIBUTI	Smart working, accordi non sempre validi. A partire dall'orario di lavoro
05/02/2018	REPUBBLICA	AFFARI E FINANZA	In Europa ogni Paese ha una ricetta per conciliare tempi di vita e lavoro
14/02/2018	REPUBBLICA TORINO	CRONACA	Con il telelavoro ho guadagnato quattro ore di vita al giorno
18/02/2018	QUOTIDIANO.NET	ECONOMIA	Lavorare da casa, è boom. Come funziona lo smart working
17/03/2018	REPUBBLICA	VIAGGI	Un atto d'amore per l'Appennino. Raccontato un viaggio lungo 900 chilometri
10/04/2018	SOLE24ORE	DIRITTO24	Smart working e telelavoro: la nuova concezione di subordinazione
30/04/2018	LA STAMPA	TORINO	Torino apripista del lavoro intelligente
21/05/2018	REPUBBLICA BOLOGNA	CRONACA	Cartellino addio, si lavora fuori dall'ufficio: la sperimentazione in Emilia Romagna
22/05/2018	REPUBBLICA	ECONOMIA E FINANZA	Dipendenti pubblici, calano i giorni di malattia. Ma nella PA i lavoratori rimangono anziani e con poca formazione
07/07/2018	SOLE24ORE	MANAGEMENT	Telelavoro, è boom tra i «senior» (e le aziende ci guadagnano 44 miliardi)
13/12/2018	SOLE24ORE	AT WORK	Lavoro agile, perché è necessario nella pubblica amministrazione

Come evidenziato nella tabella n. 6, dei settantasette articoli pubblicati dal 2006 al 2018 sulle cinque testate (è stata esclusa come ambito di rilevazione la Gazzetta dello Sport), solamente ventinove sono pubblicati prima dell'emanazione della L.124/2015 Decreto Madia⁴⁴, che per la prima volta introduce il lavoro agile in Italia. Il picco di 18 articoli all'anno si realizza, invece, nella fase di discussione ed emanazione della L.81/2017. A fronte di ciò, si può quindi affermare che il tema sia stato sostanzialmente ignorato nella sfera pubblica, che ha invece cominciato a seguirlo con molta più

⁴⁴ Tra questi, due riportano l'eclatante caso del ritiro della politica all'interno del colosso Yahoo (2013)

attenzione proprio in occasione dei due interventi normativi emanati nel 2014 e nel 2017.

Le pagine di economia rappresentano oltre il 26% tra le sezioni tematiche in cui sono distribuiti gli articoli; i pezzi trattano soprattutto temi legati a produttività e diminuzione dei costi gestionali delle organizzazioni che lo introducono.

In totale il tema del lavoro agile nella PA viene trattato dal 26% degli articoli soprattutto come illustrazione, in forma divulgativa, delle norme emanate in materia che vengono inserite nelle sezioni Norme e Tributi di Sole24Ore e I tuoi Diritti de La Stampa.

Tabella n. 6. Distribuzione per anno di articoli su testate web e atti parlamentari

Anno	N. articoli su testate	
	online	N. atti parlamentari
2006	1	0
2007	1	0
2008	0	0
2009	1	2
2010	0	2
2011	3	3
2012	5	2
2013	3	1
2014	11	7
2015	6	1
2016	18	0
2017	18	1
2018	10	0

Le testate che maggiormente hanno dato copertura al tema sono state il Sole24Ore, La Repubblica e il Corriere che insieme hanno pubblicato oltre l'85% del totale; interessante notare che Repubblica e Corriere hanno fatto la scelta editoriale di affrontare il tema all'interno di sezioni tematiche legate ai temi di genere come corriere.donna.it e il blog La ventisettesima ora di Repubblica.

Dall'analisi dei testi degli articoli individuati, si può evidenziare che buona parte di essi sono di commento ad esperienze e accordi siglati nel mondo delle imprese private

che hanno fatto da apripista anche in Italia sia al telelavoro sia allo *smart working*⁴⁵; o a singole iniziative a livello di enti locali (Galliate, Genova, Torino). In questi testi si percorre la retorica dei vantaggi dello *smart working* sulla conciliazione vita-lavoro, mentre gli altri sono di commento all'iniziativa legislativa.

Interessante notare, inoltre, come il Politecnico di Milano attraverso l'Osservatorio sullo *smart working* diretto dal prof. Mariano Corso, sia preso a riferimento quale nucleo esperto nella concettualizzazione della nuova modalità di lavoro. Le sue interviste trovano spazio su sezioni tematiche legate all'economia (Corriere Economia) o testate dedicate (Sole24Ore). Approfondendo, si evidenzia che il Rapporto annuale sullo *smart working* redatto dall'Osservatorio viene assunto come fonte ufficiale della diffusione dello *smart working* e rilanciato da tutte le testate, ma anche preso come fonte ufficiale nel mondo accademico e istituzionale. Questo risulta interessante ai fini dell'individuazione di quelle comunità epistemiche (Haas, 1992) che riescono ad influenzare la politica. Analizzando i suoi discorsi emerge come il tentativo costante sia quello di riportare il piano della concettualizzazione dello *smart working* nel *frame* del cambiamento organizzativo tentando di allontanarlo da quello *mainstream* della conciliazione vita-lavoro.

Ulteriori *communities* si possono rintracciare all'interno del network delle amministrazioni partecipanti ForumPA⁴⁶, un *network* di amministrazioni e operatori economici nel settore della digitalizzazione che organizza un evento annuale molto seguito dagli operatori del settore pubblico da oltre venti anni. In questo contesto vengono scambiate buone prassi e stimolati cambiamenti organizzativi basati sulla modernizzazione dei processi attraverso la leva tecnologica e la logica manageriale.

In ultimo, sul lavoro agile ha assunto centralità il network di amministrazioni coinvolte nel progetto Futuro Agile per la PA, di cui è capofila il Dipartimento della Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, finanziato all'interno del programma PON per l'implementazione della capacità amministrativa⁴⁷.

⁴⁵ Corriere.it del 16/10/2007 In Posta arriva il telelavoro;

⁴⁶ forumpa.it, testata online di **FPA**, è il più importante luogo virtuale di approfondimento e confronto tra le community di innovatori impegnate nei processi di trasformazione organizzativa e tecnologica della PA italiana.

⁴⁷ www.futuroagile.it

Questi network, tuttavia, non hanno avuto impatto sull'agenda pubblica imponendo frame propri; la comunicazione pubblica istituzionale pare non avere avuto risonanza nell'arena di dibattito, seppure povera, fino al momento dell'emergenza Covid, quando almeno la rete di ForumPA, attraverso l'indagine citata nel capitolo 1, è riuscita ad entrare nel dibattito sulla politica di lavoro agile nella pubblica amministrazione. Sono apparsi del tutto assenti invece i soggetti istituzionali come i Dipartimenti delle Pari Opportunità e della Funzione Pubblica che pure sono capofila del progetto più ampio nel settore pubblico e titolari del monitoraggio della Direttiva di attuazione (Dir.3/2017).

Per l'approccio costruttivista alla valutazione (Blumer 1971; Hilgartner-Bosk 1988), le condizioni sociali e i problemi pubblici sono costruiti attraverso rivendicazioni e sequenze di eventi (Neveu 2015, p.34-35). Se i problemi sono costruiti, i loro confini e le loro caratteristiche non sono definibili operativamente in maniera adeguata, ma diventano espressione dei soggetti che li costruiscono e dei contesti entro cui i soggetti sono inseriti. In questo senso possiamo dire che la definizione dei problemi ha natura condizionale e quindi mutevole, nel tempo, nello spazio e fra i soggetti (Bobbio, Pomatti, Ravazzi, 2017 p.56). La definizione è quindi un processo cognitivo che dipende dal *frame* (inquadramento cognitivo). *Frames* sono le storie che vengono costruite intorno a un problema pubblico e che toccano vari aspetti del triangolo delle politiche. Per questo si è ritenuto fondamentale analizzare i discorsi che si sono costruiti nel dibattito pubblico e nella pubblica amministrazione sullo *smart working*, nell'ipotesi che la lettura della politica possa avere influenza sulle pratiche organizzative attivate. I diversi inquadramenti del problema fanno ricorso a concezioni dei fenomeni sociali almeno in parte differenti e a definizioni parzialmente diverse dei soggetti toccati dal problema, dei soggetti e delle istituzioni titolate ad affrontarlo e dei potenziali beneficiari di misure di intervento pubblico.

I processi di definizione dei problemi pubblici e le insidie che li accompagnano mostrano come questa prima fase del ciclo di policy (definizione del problema) sia carica di ambiguità (Stone, 2002; Zittoun, 2014): perché i processi di categorizzazione tendono a selezionare alcuni aspetti dei problemi trascurandone altri; perché gli attori possono dare definizioni e interpretazioni diverse del medesimo problema, utilizzando etichette più o meno efficaci o comprensibili o al contrario non esplicitando le proprie

definizioni e dandole per scontate; perché alcuni problemi sono, almeno temporaneamente, indefinibili (Bobbio, Pomatti, Ravazzi, 2017 p.59).

Nella definizione dei problemi, come abbiamo accennato (cfr. par. 2.1) svolgono un ruolo importante le comunità epistemiche, ovvero quei gruppi relativamente ristretti composti da esperti, che producono conoscenza rilevante ai fini delle politiche pubbliche, condividendo gli stessi schemi concettuali. Non sono solo degli esperti, ma vere e proprie *élites* all'interno della categoria, ossia esperti che ricoprono ruoli di alto profilo (consiglieri speciali dell'esecutivo, esperti in istituzioni tecniche o scientifiche prestigiose) che operano come incubatori e diffusori di idee nelle arene di *policy*. Haas (1992) evidenzia quanto questi gruppi siano particolarmente influenti nei processi di definizione dei problemi pubblici, soprattutto in alcuni settori di *policy* in relazione a tre principali risorse:

- credenze solide, ossia relativamente stabili e resistenti di fronte a pressioni esterne dissonanti, perché si sono consolidate e rafforzate nel tempo attraverso processi di condivisione e riconoscimento reciproco dei membri – in questo caso rientrano anche le comunità di pratica nate all'interno dei progetti PON che raggruppano decisori pubblici ed esperti accademici e consulenti tecnici;
- controllo della conoscenza, nel senso che possiedono un bagaglio consistente di conoscenza su un certo tipo di fenomeni e sono quindi in grado di giustificare in modo convincente le proprie interpretazioni di certi problemi di fronte agli altri attori dell'arena di *policy* che non padroneggiano tale conoscenza allo stesso livello;
- posizioni strategiche, poiché sono in genere situati fra mondo della politica, della comunità scientifica, mondo della burocrazia e mondo della politica, il che consente loro di diventare intermediari della conoscenza (*knowledge brokers*), riuscendo a offrire formulazioni dei problemi che sono in grado di attrarre contemporaneamente l'attenzione di esperti, burocrati e politici (Gains, Stoker 2011).

Schattschneider (1957) sottolinea il fatto che il *frame* in cui è inserito il problema ha il potere di incidere sulla sua definizione; ciò significa di fatto esercitare potere, perché

significa in gran parte determinare non solo quali siano i termini del contendere, ma anche chi sia titolato a partecipare al processo decisionale e quali strade imboccare.

In questo senso, assume rilevanza, come accennato, il *frame* creato dall'Osservatorio del Politecnico di Milano, che ponendo in una cornice positiva *win-win* lo *smart working* anche nella PA, sta contribuendo alla creazione di un *policy network* (attori e relazioni) in cui si sta consolidando una visione positiva della politica anche nella pubblica amministrazione. Nella PA, infatti, si realizzano le condizioni per cui l'organizzazione possa beneficiare del maggiore contributo del singolo dipendente in virtù della maggiore conciliazione vita-lavoro e della accresciuta fiducia nei riguardi del responsabile di servizio.

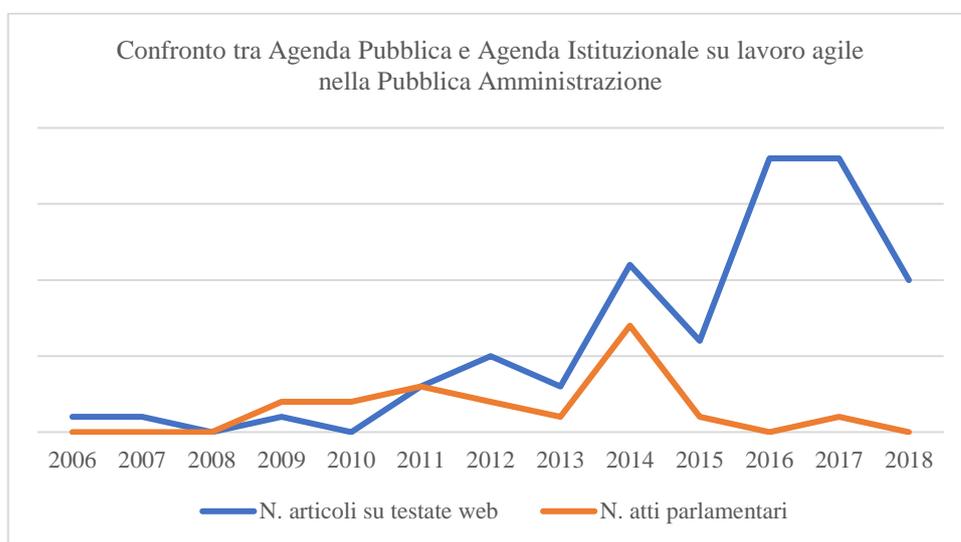


Grafico n. 5. Confronto tra Agenda Pubblica e Agenda Istituzionale su *smart working* e lavoro agile in Italia per anno (2006-2018)

Alla luce delle riflessioni svolte sui dati, si può inquadrare il lavoro agile tra le *policy without publics* (May, 1991), visto che il dibattito pubblico fino all'emanazione del *job act* pare insufficiente a giustificare un suo inquadramento tra le iniziative di *Voice* (Hirshman, 1978) dell'opinione pubblica. Analizzando i modelli di interrelazione tra agenda pubblica e agenda istituzionale, sulla strada tracciata da Cobb *et al.* (1976), pare di poter inquadrare il lavoro agile come una *policy* di *inside initiation* o iniziativa interna, ovvero la cui attenzione nasce autonomamente dentro i sistemi politici (più che altro sulla spinta della legislazione comunitaria), al contrario del tipo idealizzato della *outside initiation*, in cui è l'opinione pubblica che riesce a dettare l'agenda al *policy maker*.

2.2 Gli obiettivi di policy: una dualità tra conciliazione vita-lavoro e performance

Con l'esplicitazione della Teoria del programma soggiacente all'introduzione del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione si evidenziano obiettivi plurimi riconducibili essenzialmente a: 1) favorire la conciliazione vita-lavoro dei dipendenti pubblici; 2) migliorare la performance della Pubblica Amministrazione.

Le politiche in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, ampiamente affrontate in sede comunitaria⁴⁸, puntano a contribuire al conseguimento della parità di genere promuovendo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne, colmando il divario di reddito e retributivo di genere.

L'equilibrio tra attività professionale e vita familiare resta tuttavia una sfida considerevole per molti genitori e lavoratori con responsabilità di assistenza, in particolare a causa della crescente prevalenza di orari di lavoro prolungati e di orari di lavoro che cambiano, il che ha un impatto negativo sull'occupazione femminile. Uno dei principali fattori che contribuiscono alla sotto-rappresentanza delle donne sul mercato del lavoro è la difficoltà di conciliare l'attività professionale con gli impegni familiari. Quando hanno figli, le donne finiscono per dedicare meno ore al lavoro retribuito e più tempo all'adempimento di responsabilità di assistenza non retribuite. Inoltre, avere un familiare malato o dipendente, ha un impatto negativo sull'occupazione femminile e porta alcune donne ad abbandonare completamente il mercato del lavoro. L'attuale quadro giuridico dell'Unione prevede incentivi limitati volti a far sì che gli uomini condividano equamente le responsabilità di assistenza.

A livello europeo si può affermare che senza dubbio, anche in base a quanto argomentato finora, l'archetipo normativo sia da individuare nella regolazione del *telework* (secondo la definizione indicata nel cap. 1): il primo capitolo della Bozza dei principi e linee guida sul telelavoro redatta dal consiglio europeo nel 1997 recita

⁴⁸ A livello dell'Unione, diverse direttive negli ambiti della parità di genere e delle condizioni di lavoro affrontano già alcune questioni pertinenti all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, in particolare le direttive 2006/54/CE (4) e 2010/41/UE (5) del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 92/85/CEE (6), 97/81/CE (7) e 2010/18/UE (8) del Consiglio.

testualmente: in tutto il mondo le tecnologie dell'informazione stanno generando una nuova rivoluzione industriale che si annuncia fin d'ora non meno importante e portatrice di conseguenze di quelle dei secoli passati.

È una rivoluzione basata sull'informazione, essa stessa espressione della conoscenza umana: il progresso tecnologico ci consente oggi di elaborare, memorizzare, reperire e comunicare, l'informazione indipendentemente da come si estrinseca, orale, scritta, visiva, senza limiti di distanza, tempo e dimensione. È una rivoluzione che consente all'uomo di acquisire nuove capacità, cambiando il nostro modo di lavorare e di vivere insieme.

Si evidenzia quindi l'aspetto tecnologico, organizzativo e soprattutto culturale, con l'accettazione delle tendenze tipiche dell'era post-industriale, nella quale, le risorse chiave non sono più i beni materiali e l'energia ma le informazioni, le conoscenze scientifiche e la cultura.

Incentrata a garantire la parità di trattamento al personale inquadrato con contratti a tempo determinato è la Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'Accordo quadro CES, UNICE E CEEP sul lavoro a tempo determinato per tutti gli istituti contrattuali, tra cui la possibilità di accedere al telelavoro.

Già nell'Accordo-Quadro Europeo sul Telelavoro⁴⁹ del 2002 vengono introdotti il tema della possibile funzione sociale di questa modalità di lavoro con attenzione alla possibilità di inserimento lavorativo delle persone disabili.

Per la prima volta con la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale, si inquadra il *telework* definendolo in modo molto chiaro come «un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, [come] strumento di conciliazione dei tempi di vita e lavoro possibile incremento dell'occupazione femminile».

Da ultima, la Direttiva UE 2019/1158 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, ancora in

⁴⁹ Accordo-Quadro Europeo sul Telelavoro stipulato a Bruxelles il 16 luglio 2002 (tra CES, UNICE/UEAPME e CEEP).

fase di recepimento a livello nazionale inquadra le modalità di lavoro flessibili nella revisione della disciplina degli istituti di cura familiare, in particolare dei congedi parentali puntando a una più equa distribuzione dei carichi di cura.

La direttiva 2019 stabilisce prescrizioni minime relative al congedo di paternità, al congedo parentale, al congedo per i prestatori di assistenza e a modalità di lavoro flessibili per i lavoratori che sono genitori o i prestatori di assistenza. Facilitando la conciliazione tra lavoro e vita familiare per tali genitori e prestatori di assistenza, la presente direttiva dovrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi del trattato di parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro, la parità di trattamento sul posto di lavoro e la promozione di un livello di occupazione elevato nell'Unione.

Gli Stati membri, che sono chiamati ad attuare la direttiva entro agosto 2022, adottano le misure necessarie per garantire che i lavoratori con figli fino a una determinata età, che non deve essere inferiore a otto anni, e i prestatori di assistenza abbiano il diritto di chiedere orari di lavoro flessibili per motivi di assistenza.

La direttiva definisce «modalità di lavoro flessibili» quelle in cui vi sia la possibilità per i lavoratori di adattare l'organizzazione della vita professionale, anche mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro.

Affinché siano incoraggiati a rimanere a far parte della forza lavoro, i lavoratori che sono genitori e i prestatori di assistenza dovrebbero poter adeguare il calendario di lavoro alle proprie esigenze e preferenze personali. A tal fine, e prestando attenzione alle loro esigenze, i lavoratori hanno pertanto il diritto di richiedere modalità di lavoro flessibili al fine di adeguare l'organizzazione della vita professionale, anche, laddove possibile, mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro, allo scopo fornire assistenza.

Inoltre, la Direttiva invita gli Stati membri ad uscire dall'approccio della *soft law* indicando loro la necessità di prevedere un meccanismo sanzionatorio in caso di mancata applicazione o violazione⁵⁰.

⁵⁰ C. 43: Gli Stati membri dovrebbero stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della presente direttiva o delle disposizioni nazionali già in vigore alla data di entrata in

A livello europeo quindi il lavoro flessibile pare inquadrato in una teoria secondo quanto riportato nel grafico n. 6.

Assunto/Problema: Alla luce delle sfide che sorgono a seguito dei cambiamenti demografici, associate alla pressione che ne deriva sulla spesa pubblica in alcuni Stati membri, si prevede un aumento delle esigenze in termini di assistenza informale.

SE		ALLORA
Gli Stati membri emanano disposizioni nazionali in attuazione alla Direttiva prevedendo sanzioni per mancata applicazione o violazione		Le organizzazioni (pubbliche e private) mettono a disposizione modalità flessibili di lavoro in ottica di conciliazione vita-lavoro ai <i>caregiver</i>
Le donne lavoratrici e i lavoratori <i>caregiver</i> sono interessati		I lavoratori <i>eligible</i> manifestano la volontà al datore di lavoro
I lavoratori vengono avviati alla modalità flessibile di lavoro		I lavoratori <i>caregiver</i> conciliano i tempi di lavoro e cura
I lavoratori <i>caregiver</i> possono affrontare le esigenze di assistenza informale redistribuendo i carichi di cura familiare tra i generi		Le donne lavoratrici e i lavoratori <i>caregiver</i> non perdono il posto di lavoro
I livelli occupazionali non calano		Il sistema di spesa pubblica nazionale viene alleggerito dei costi di assistenza

Grafico n. 6. Teoria del programma del lavoro flessibile nel panorama delle politiche di conciliazione vita lavoro a livello europeo

A livello nazionale vale la pena ricordare che l'Italia detiene un primato: con l'art. 4 della legge 191/98 (meglio conosciuta come Bassanini ter, trattandosi della terza legge di semplificazione e riforma avanzata dal Ministro della Funzione Pubblica) pone la prima legge nazionale sul telelavoro nella pubblica amministrazione approvata in Europa, seguita dall'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191.

Prescrive che le amministrazioni possono avvalersi di forme di lavoro a distanza installando, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, le apparecchiature informatiche e i collegamenti telefonici e telematici necessari allo scopo. I dipendenti interessati dalla normativa potranno essere autorizzati ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa.

vigore della presente direttiva e riguardanti i diritti che rientrano nel suo ambito di applicazione. Tali sanzioni possono includere sanzioni amministrative e finanziarie, come le ammende o il pagamento di un indennizzo, nonché altri tipi di sanzioni.

Come nota Di Nicola (op.cit)

la formulazione, che sembra particolarmente felice, stabilisce, in un'unica frase, tre concetti di non poco conto: che il telelavoro non potrà in ogni caso comportare una riduzione di salario; che non ci si riferisce solo al telelavoro domiciliare ma, parlando di luogo diverso dalla sede di lavoro la legge apre alla possibilità per i dipendenti pubblici di prestare la loro opera come lavoratori mobili o da centri di telelavoro o telecottage; che deve esistere un meccanismo per verificare il lavoro svolto. Il fatto che si usi il termine adempimento della prestazione lavorativa anziché altri (quali ad esempio svolgimenti) pare configurare un meccanismo di controllo basato sul raggiungimento di obiettivi più che sul rispetto formale dell'orario di lavoro.

Si immaginò che l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche avrebbe potuto contribuire a decentrare le attività lavorative presso le residenze degli impiegati e nelle immediate vicinanze.

Ulteriori indicazioni europee vengono assorbite nel corpus nazionale con il decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66⁵¹, che pone una definizione generale di orario di lavoro, inteso come il tempo dedicato alle attività lavorative al di là di un limite giornaliero di durata dell'orario di lavoro. La durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi, che può essere dilatato (sempre con contrattazione collettiva) fino a sei o a dodici mesi, ma solo per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, che siano specificate negli stessi contratti collettivi. Lungi dall'essere un passaggio meramente formale, con questa disposizione si pongono le basi per la destrutturazione dell'orario di lavoro.

La legge 8 marzo 2000, n. 53 - recante Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città - e il successivo decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 - recante Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 - sistematizza una serie di strumenti di flessibilità oraria per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, con particolare attenzione all'accezione di tempi di vita in ottica di *caregiving*.

Sul piano della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni si pone il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - recante Codice dell'amministrazione digitale - che punta a fornire indirizzi e una *road map* allo sviluppo tecnologico delle PA.

⁵¹ recante Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro

L'articolo 9, comma 7, del D.L. n. 179/2012 convertito con L. n. 221/2012 ha introdotto l'obbligo, per le PA, di rendicontare periodicamente, in modo pubblico, i progressi nell'attuazione del piano di telelavoro e l'indicazione di procedere individuando le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro, dando così l'indirizzo che, fino a prova contraria, tutte le attività possono essere svolte, in tutto o in parte, anche a distanza.

L'articolo stabilisce, inoltre, la rilevanza dell'eventuale mancata pubblicazione del piano ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.

Si vedano, a tal proposito, il Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 - recante Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 - e l'articolo 9 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 - recante Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n.196 - in materia di bilancio di genere.

Il lavoro agile viene introdotto nella PA dai commi 1 e 2 dell'articolo 14 della l. 7 agosto 2015, n. 124⁵² (cosiddetta Riforma Madia che assegna deleghe al governo per una più ampia riforma della pubblica amministrazione). In questo articolato viene assegnato alle amministrazioni l'obiettivo di rendere possibile, ad almeno il 10% del personale che lo richieda, di accedere a telelavoro e lavoro agile al fine di favorire le cure parentali; l'accento è posto quindi esclusivamente sul piano della conciliazione vita-lavoro. Il richiamo alla performance organizzativa delle amministrazioni è qui presente esclusivamente nell'ottica di misurare la loro capacità di rendere concreta questa misura.

Ancora, la direttiva n.3/2017 del 1° giugno 2017 firmata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione - recante le linee guida del Dipartimento

⁵² Art. 14 legge 7 agosto 2015, n. 124 Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente comma costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche adeguano altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

della Funzione Pubblica e contenenti *Regole inerenti l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti* - inquadra in maniera chiara il lavoro agile tra le politiche di conciliazione vita-lavoro: ciò risulta ancora più evidente considerando che le prime sperimentazioni nella PA vengono realizzate presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla stessa linea si situa la contrattazione collettiva nazionale che assegna tanto al telelavoro quanto al lavoro agile l'obiettivo di «promuovere nuove forme flessibili e semplificate di lavoro», intese quali «nuove forme di organizzazione del lavoro capaci di migliorare la qualità dello stesso e di (...) conciliare l'attività lavorativa con la vita privata dei lavoratori».

La contrattazione collettiva aziendale ha cercato invece di specificare sia il concetto di produttività (in termini di maggiore focalizzazione sugli obiettivi, responsabilizzazione sui risultati, riduzione dell'assenteismo, efficienza organizzativa, cultura della performance, riduzione dei costi aziendali per gli spazi fisici); sia quello di conciliazione vita e lavoro (in termini di miglior benessere per il lavoratore, sostenibilità del lavoro, flessibilità dei tempi di lavoro), non di rado ricondotto dentro il più ampio contenitore del welfare aziendale.

Dal punto di vista normativo, solo con l'intervento della legge 22 maggio 2017, n. 81 si ha l'esplicitazione dell'inquadramento del lavoro agile anche come strumento di miglioramento della produttività (*performance* per le PA): infatti l'articolo 18, comma 1, assegna testualmente alla nuova disciplina del lavoro agile «lo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro», introducendo quindi una dualità di obiettivi che retoricamente viene risolta con un nesso causale riconducibile alla teoria dello scambio sociale, già più volte richiamato, per cui i dipendenti soddisfatti delle politiche di conciliazione vita-lavoro producono di più (*performance* individuale) e quindi migliora, di conseguenza, la performance dell'organizzazione.

Con l'introduzione del D.L. 2 marzo 2020, n. 9, recante Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, è superato il regime sperimentale dell'obbligo per le amministrazioni di adottare

misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa: il lavoro agile diventa la modalità di lavoro ordinaria.

La nuova configurazione del lavoro agile pone una serie di perplessità: potendo essere la modalità disposta autonomamente dal datore di lavoro, vengono meno le caratteristiche proprie della disciplina, la consensualità e il patto, e l'ICT da elemento accessorio si trasforma in un requisito necessario (ricalcando in tal modo la disciplina del telelavoro). Sembra quasi che il legislatore abbia reso ordinaria una modalità di lavoro ibrida, a metà tra il telelavoro e il lavoro agile, dimenticando in ogni caso di considerare la libertà di scelta del dipendente che pur nell'emergenza dovrebbe restare tra gli elementi essenziali in ogni rapporto di lavoro.

Su tale base normativa, la Direttiva n. 1 del 2020 invita ad utilizzare modalità telematiche per riunioni, convegni e momenti formativi, prevedendo misure specifiche per le prove concorsuali e per i locali di lavoro.

Con la Circolare n. 1 del 2020, il Ministro della P.A. fornisce inoltre alcuni chiarimenti sulle modalità di implementazione delle misure normative e sugli strumenti, anche informatici, a cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere per incentivare il ricorso a modalità più adeguate e flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa.

Viene auspicato, per tale via, il progressivo superamento del telelavoro e l'esigenza del ricorso a forme di partecipazione a distanza, aprendo la strada anche alla possibilità che il dipendente utilizzi, con opportune garanzie di sicurezza, apparecchiature proprie.

Tra le misure e gli strumenti a cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere per incentivare l'utilizzo di modalità flessibili di svolgimento a distanza della prestazione lavorativa, si evidenzia l'importanza dell'utilizzo di soluzioni cloud per agevolare l'accesso condiviso a dati, informazioni e documenti e l'attivazione di un sistema bilanciato di reportistica interna ai fini dell'ottimizzazione della produttività - anche in un'ottica di progressiva integrazione con il sistema di misurazione e valutazione della performance. La disciplina di emergenza fin qui descritta viene totalmente ripresa dagli articoli 75 e 87 del D.L. c.d. Cura Italia, convertito con la Legge n. 27 del 24 aprile 2020.

La Direttiva 3/2020 interviene nuovamente per disciplinare le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa da parte delle amministrazioni nella c.d. fase due dell'emergenza.

In particolare, viene chiesto di rivalutare la presenza fisica dei dipendenti per garantire la rapida conclusione dei procedimenti più urgenti, in linea con quanto previsto dal D.L. Cura Italia.

Le P.A. sono invitate ad organizzarsi, nonostante la generale sospensione dei termini, mettendo in campo misure di semplificazione orientate ad accompagnare la ripartenza di alcuni settori produttivi, avendo cura di rendere sempre fruibili i servizi fondamentali e di concludere le pratiche urgenti. La Direttiva richiama le norme sulla semplificazione e richiede alle P.A. di ricercare modelli organizzativi basati sul lavoro agile e sempre più efficienti, puntando sulla digitalizzazione dei processi, sulle dotazioni informatiche e sulla formazione del personale.

Il c.d. Decreto Rilancio, D.L. 19 Maggio 2020, n. 34, all'art. 263 introduce ulteriori disposizioni in materia di lavoro pubblico e di lavoro agile al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, per far fronte alle esigenze della progressiva riapertura di tutti gli uffici pubblici. Le PA sono infatti chiamate a organizzare il lavoro dei propri dipendenti e a garantire l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza (Gilli, 2020).

Abbiamo finora notato come vi siano obiettivi plurimi di *policy*. essenzialmente distribuiti sui due assi di conciliazione vita-lavoro (in ottica di pari opportunità) e della performance. Si ritiene allora necessario approfondire quest'ultimo aspetto finora non sufficientemente affrontato.

Il nesso più stringente è ravvisabile nel più recente atto normativo laddove, in sede di conversione del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, è stato introdotto il POLA o Piano organizzativo per il Lavoro Agile, che dovrà essere inserito per la prima volta come sezione del Piano della performance delle amministrazioni a partire dal triennio di programmazione 2021-2023.

L'art. 263 della legge 77/2020, di conversione del citato decreto legge cd. Rilancio n. 34/2020, prevede che il POLA costituisca una specifica sezione del Piano della performance dedicata ai necessari processi di innovazione amministrativa da mettere in atto nelle amministrazioni pubbliche.

Tale novità ha un forte significato organizzativo, perché rafforza il messaggio che il lavoro agile non nasce dall'improvvisazione bensì dalla programmazione. E il suo successo dipende dalla capacità dell'amministrazione di programmare, misurare e valutare:

- le condizioni abilitanti (misure organizzative, percorsi formativi del personale anche dirigenziale, esigenze economico-finanziarie, requisiti tecnologici) dello *smart working*;
- le modalità e lo stato di implementazione dello *smart working*, prevedendo 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, coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative, secondo un approccio di tipo partecipativo quale quello descritto nelle LG 4/2019 del Dipartimento della funzione pubblica (contributo dello *smart working* alle performance dell'ente);
- gli impatti interni ed esterni dello *smart working*.

Ancor prima della digitalizzazione, la chiave di volta viene ravvisata nell'affermazione di una cultura organizzativa di tipo *result-based*, capace di generare autonomia e responsabilità nelle persone, di apprezzare risultati e merito di ciascuno.

È evidente, quindi, come il tema della misurazione e valutazione della performance assuma un ruolo strategico nell'implementazione del lavoro agile; ruolo che veniva menzionato già dalla disposizione normativa che per prima lo ha introdotto nel nostro ordinamento⁵³. La misurazione e la valutazione delle performance nelle amministrazioni, che rivedono l'organizzazione del lavoro in ottica di lavoro agile, va

⁵³ Art. 14 legge 7 agosto 2015, n. 124 Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e , anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente comma costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche adeguano altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

inserita nel Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance generale dell'ente e deve essere omogenea e coerente rispetto ad esso.

Come ricorda Capano (1992) l'attuale Dipartimento per la Funzione Pubblica, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri già dal 1950 con l'Ufficio per la riforma burocratica, avendo al centro della propria *mission* la questione dell'efficienza degli apparati centrali, ha quindi seguito ed accompagnato i vari processi fin qui delineati fino agli sviluppi attuali.

Con il Dlgs. 150/2009 (la già citata Riforma Brunetta) vengono introdotte normativamente le logiche del New Public Management nella pubblica amministrazione, attraverso il disegno del ciclo della performance su due livelli. A livello della singola amministrazione è stata prevista l'istituzione di un Organismo indipendente di valutazione (OIV), con il compito di promuovere, garantire, monitorare, validare e controllare la correttezza dei processi relativi al ciclo della performance. A livello nazionale, l'OIV è stato attribuito alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT), poi divenuta Autorità Nazionale Anticorruzione e con il decreto legge n. 90 del 2014 (convertito nella legge n. 114/2014) ha trasferito tale competenza al Dipartimento della funzione pubblica che ha istituito al proprio interno l'Ufficio per la Valutazione della Performance.

Il Dipartimento, attraverso la Commissione Tecnica per la Performance e l'Ufficio dedicato, emana atti di indirizzo sotto forma di Linee Guida che hanno lo scopo di supportare il percorso ancora incompiuto e spesso criticato che le pubbliche amministrazioni stanno affrontando verso questo cambio di prospettiva.

Dal monitoraggio e l'analisi costante che l'UVP effettua è stato spesso riscontrato un approccio adempimentale frutto di resistenze al cambio di cultura organizzativa e favorito in parte dall'approccio iniziale improntato dalla Civit in sede di prima applicazione del Dlgs. 150/2009.

Facendo propria la riflessione di Crozier (1979) sull'impossibilità di cambiare la pubblica amministrazione per decreto, le LG 1/2017 hanno inteso stimolare il passaggio da una logica adempimentale, tesa alla *compliance* normativa, alla ricerca della qualità del Piano delle Performance (PdP) e del Ciclo della Performance (ovvero, della loro utilità a fini decisionali, di coinvolgimento e di *accountability*) (Deidda Gagliardo, 2015).

Per stimolare le pubbliche amministrazioni ad uscire da logiche di autoreferenzialità e adempimentali e rimettere al centro dell'attività amministrativa il raggiungimento del bene comune, di recente le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno fatto proprio il modello di valore pubblico concettualizzato da Moore (1995). Quest'ultimo viene richiamato, espressamente, nelle LG n.1 e 2/2017 come il livello di benessere economico-sociale della collettività di riferimento di un'amministrazione, e più precisamente dei destinatari di una sua politica o di un suo servizio⁵⁴.

La sfida è quella di spingere le amministrazioni a lavorare non solo in termini di *output* delle proprie attività (numero di pratiche, numero di riunioni, tempo di evasione ecc.), utili sicuramente alla misurazione di efficacia e di efficienza; ma anche a spostare l'orizzonte di ripensamento organizzativo in termini di valutazione degli *outcomes* intesi come effetti delle attività messe in campo (valutazione di impatto).

Pur non costituendo una categoria espressamente prevista dalla normativa, molte amministrazioni hanno cominciato ad inserire nei propri strumenti di programmazione le performance istituzionali (Rebora, 1999; Deidda Gagliardo, 2015; Deidda Gagliardo *et al.*, 2019): queste possono essere considerate come le promesse contenute nelle missioni istituzionali dell'ente e/o nelle missioni di mandato del governatore dell'amministrazione e possono essere programmate, misurate e valutate in termini di miglioramento atteso o effettivo delle condizioni di vita dell'ente (impatti interni o salute) e dei suoi utenti e stakeholder (impatti esterni), rispetto alle condizioni di partenza (Deidda Gagliardo, *et al.*, 2019, p. 3).

In particolare, la prospettiva del Valore Pubblico è stata inserita nel *Performance Management* nel seguente modo: (come si vede nel grafico n. 7) in fase di programmazione, il Valore Pubblico dovrebbe ispirare le '*performance istituzionali*' o impatti attesi. Le '*performance istituzionali*' dovrebbero orientare le '*performance organizzative*' attese e quest'ultime dovrebbero guidare le '*performance individuali*' attese. In fase di misurazione e valutazione, si dovrebbe misurare e valutare il contributo delle performance individuali al conseguimento delle performance organizzative, il contributo delle performance organizzative al conseguimento delle '*performance*

⁵⁴ Per approfondimenti sul concetto di Valore Pubblico si rimanda alla numerosa letteratura in merito tra cui Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2015; Talbot, 2011; Spano, 2014; Bracci *et al.*, 2014; Gobbi *et al.*, 2016; Papi *et al.*, 2018.

istituzionali' e il contributo di queste ultime, e in generale, delle varie performance al Valore Pubblico creato o consumato.

Sempre nelle LG 1/2017 si legge (p. 22) che la performance organizzativa è l'insieme dei risultati attesi dell'amministrazione nel suo complesso o delle sue unità organizzative. Essa permette di programmare, misurare e poi valutare come l'organizzazione, consapevole dello stato delle risorse (salute dell'amministrazione) utilizza le stesse in modo razionale (efficienza) per erogare servizi adeguati alle attese degli utenti (efficacia), al fine ultimo di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli *stakeholder* (impatto). La LG n. 4/2019 specifica, inoltre, che la performance organizzativa non deve essere valutata nella sola ottica dell'amministrazione, ma anche secondo la prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata pure secondo la loro percezione e realizzata con la loro partecipazione.

Quindi il concetto di Valore Pubblico presente nelle LG 1/2017 (p. 24) pare concettualmente prossimo a quello degli impatti dell'azione amministrativa delle PA (Deidda Gagliardo, Papi, 2020, p. 2): Gli indicatori d'impatto esprimono l'effetto atteso o generato (*outcome*) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio. Gli indicatori in oggetto possono riferirsi a diversi ambiti d'impatto degli obiettivi dell'amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto alla condizione di partenza.

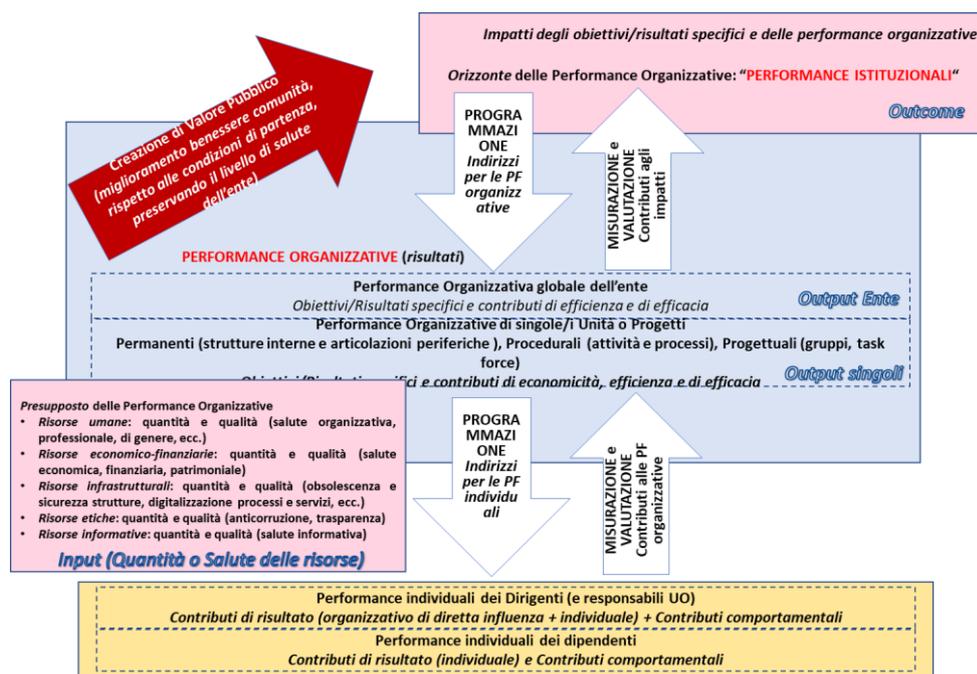


Grafico n. 7. Performance individuali, organizzative, istituzionali e Valore Pubblico; Fonte: Deidda Gagliardo, Gobbo, 2020.

Infine, per migliorare gli impatti esterni della propria azione, una pubblica amministrazione deve presidiare e sviluppare lo stato delle proprie risorse, ovvero deve migliorare gli impatti interni (Deidda Gagliardo, Papi, 2020, p.3): L'amministrazione crea Valore Pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni: per generare Valore Pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l'amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili (LG 2/2017, p. 19).

Assunto/Problema: La Pubblica Amministrazione deve rispondere più efficacemente alle esigenze della comunità gestendo meglio le risorse interne ed esterne

SE		ALLORA
Le organizzazioni pubbliche attivano modalità flessibili di lavoro in ottica di miglioramento della performance		Le amministrazioni pubbliche effettuano un re-design dei processi e degli spazi fisici basato sull'uso di ICT e modalità di lavoro flessibile
Le donne lavoratrici e i lavoratori sono interessati		I lavoratori eligible manifestano la volontà al datore di lavoro
I lavoratori vengono avviati alla modalità flessibile di lavoro		I lavoratori acquisiscono attraverso formazione ad hoc nuove competenze digitali e organizzative (fiducia, responsabilità, autonomia)
I lavoratori hanno maggiori soddisfazione, motivazione e competenze		I lavoratori migliorano la performance individuale
Migliora la performance organizzativa delle amministrazioni		La Pubblica Amministrazione produce maggiore Valore Pubblico offrendo servizi migliori alla comunità

Grafico n. 8. Teoria del programma del lavoro flessibile nel panorama delle politiche di performance management della pubblica amministrazione

2.3 Il tipo di policy e gli strumenti

Usando la tipologia di Lowi (1972, p.300) basata su due dimensioni: a) a seconda che la coercizione sia immediata o remota e b) a seconda che la politica si applichi alla condotta individuale o a comportamenti collettivi, si può definire il lavoro agile in Italia come una politica distributiva basata sull’assegnazione di risorse (la possibilità di conciliare vita e lavoro), a favore potenzialmente di tutti i lavoratori (principio di non discriminazione). La regolamentazione di siffatta politica risponde ad un principio di soft law: le pubbliche amministrazioni hanno l’obbligo di adottarla ma nessuna sanzione è prevista in caso di mancata attuazione (*Soft law*).

Politiche di questo tipo presentano un basso livello di conflittualità, ovvero distribuiscono vantaggi a tutte le persone interessate; inoltre il numero degli attori che contribuiscono alla loro attuazione – e che intervengono per far valere le proprie istanze – è relativamente esteso (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017).

		APPLICABILITÀ DELLA COERCIZIONE	
		ALL'AZIONE INDIVIDUALE	ALL'AMBIENTE DELL'AZIONE
POSSIBILITÀ DELLA COERCIZIONE	REMOTA	<i>Politiche distributive</i>	<i>Politiche costituenti</i>
	IMMEDIATA	<i>Politiche regolative</i>	<i>Politiche redistributive</i>

Grafico n. 9. Tipologia di Lowi (1972)

Lo strumento della *soft law*, per quanto meno dispendioso sul piano della spesa pubblica, può esporsi ad effetti non scontati. La rigidità intrinseca di una regolazione *erga omnes*, infatti, può portare a distorsioni applicative; inoltre se le regole non vengono interiorizzate dagli attori sociali, si innalzano i costi di controllo.

Uno schema concettuale in base al quale interpretare le decisioni assunte dai *policy makers* - in condizioni di certezza/incertezza - è rappresentato dalla combinazione di mezzi, alternative e soluzioni.

i modelli decisionali: la matrice di Thompson e Tuden (1959)

		OBIETTIVI	
		CONDIVISI (consenso)	NON CONDIVISI (conflitto)
MEZZI, ALTERNATIVE, SOLUZIONI	DISPONIBILI	1) RAZIONALITÀ SINOTTICA Programmazione standardizzata Calcolo Decisione ottimizzante	3) RAZIONALITÀ INCREMENTALE Negoziazione Cooperazione Decisione accettabile
	NON DISPONIBILI	2) RAZIONALITÀ LIMITATA Sperimentazione Pragmatismo Decisione soddisfacente	4) RAZIONALITÀ "CASUALE" Improvvisazione Ambiguità Decisione casuale <small>(in Thompson: stallo decisionale e riformulazione del programma di policy)</small>

Grafico n. 10. La Matrice di Thompson e Tuden (1959) sui modelli decisionali. (fonte: Thompson. Elaborazione di Bobbio, Pomatto e Ravazzi, 2017)

I fini sono certi quando è chiaro l'obiettivo e gli attori condividono l'ordine delle priorità. Sono viceversa incerti quando c'è conflitto sulla loro definizione e/o sull'ordine delle priorità e quindi non esiste un obiettivo chiaro sul quale puntare. A loro volta i mezzi sono certi quando si sa come fare cioè si conoscono le relazioni causa-effetto che possono generare il risultato voluto. Sono incerti quando non si sa come fare, cioè non si sa dell'esistenza di strumenti efficaci, per esempio perché esistono controversie tra specialisti⁵⁵.

Usando la tipologia di Wilson (1980, pp.366-372), l'introduzione del lavoro agile si potrebbe inquadrare tra le politiche di tipo C, ovvero caratterizzate da costi e benefici

⁵⁵ L'approccio razional-comprendivo è adatto solo nel quadrante 1, cioè quando mezzi e fini sono certi (cioè situazioni semplici, ad alto contenuto tecnico e non conflittuali) in casi di politiche mature e consolidate (Hayes, 2013). Nel quadrante 2, mezzi certi e fini incerti, bisogna prima risolvere il conflitto tra gli attori sui fini: la chiave è un processo decisionale politico (casi di aumento età pensionabile, adozioni copie gay ecc).

Nel quadrante 3 (fini certi e mezzi incerti) l'approccio dovrebbe essere sperimentale: si prova a mettere in pratica una misura e poi si cerca di capire se ha avuto effetto ed eventualmente a correggerla. È un po' la logica del modello a razionalità limitata e incrementale: si sceglie una soluzione che pare soddisfacente e poi si procede per prove ed errori (misure per ridurre consumo droghe, aumentare occupazione giovanile ecc).

Nel quadrante 4, situazione di incertezza massima, i policy maker non possono appoggiarsi a nessun approccio specifico: tutti i grandi problemi tendono inizialmente a presentarsi in questa forma.

diffusi. In questo tipo la letteratura ha rilevato il fenomeno dell'indifferenza e del *free-riding*, che potrebbe concretizzarsi in una minore prestazione lavorativa nelle giornate di lavoro fuori dalla sede.

I tipi descritti da Wilson servono a distinguere il diverso impatto (individuale o collettivo, coercitivo o non coercitivo) delle politiche sui destinatari, allo scopo di esaminare come vengono adottate, in quale arena e con quale grado di conflitto. A ciascun tipo può essere ricondotto un diverso strumento (regolatorio, a gestione pubblica diretta, incentivi/disincentivi, *soft law*) cui si aggiunge uno emergente chiamato *nudge* o spinta gentile (Thaler, Sunstein, 2008).

Le norme, fissando le regole che stabiliscono obblighi e divieti e prevedendo sanzioni laddove non vengano osservati (*command and control*), rappresentano la concretizzazione di una teoria (Lascoumes, Le Gales, 2004, p.27), nel senso che indicano l'applicazione pratica di teorie causa-effetto del mutamento sociale, dello sviluppo economico o del comportamento umano.

La normativa sul lavoro agile viene da più parti ricompresa nel genere della *soft law*, ovvero quel genere di norma che, non essendo corredata da un apparato sanzionatorio, si presenta come più votato ad orientare i comportamenti piuttosto che ad imporli, più orientato alla *moral suasion* che alla obbligatorietà.

La presenza di meccanismi sanzionatori e di coercizione indiretta possono essere individuati esclusivamente laddove viene esplicitato che l'attuazione della politica e il raggiungimento dell'obiettivo percentuale di dipendenti ammessi al lavoro agile è oggetto di valutazione della performance. Elemento che fa leva su un duplice livello: reputazionale, laddove attraverso l'*accountability* viene reso noto che la tale amministrazione non ha raggiunto gli obiettivi assegnati; e di incentivo/disincentivo monetario, legato alle retribuzioni di risultato conseguente alla valutazione della performance dei dirigenti responsabili dell'area organizzativa deputata.

2.4 le strategie di attuazione e i cambiamenti della policy

Durante la formulazione di una politica, il *policy making* dovrebbe condurre un esercizio di scenario *writing* (Bardach, 1979), cioè immaginare chi saranno gli attori impegnati nell'attuazione, a quali organizzazioni apparterranno, quali obiettivi verosimilmente perseguiranno, quali diverse culture dovranno entrare in relazione, cercando di valutare la complessità del processo di attuazione.

L'attuazione di una politica è un processo, infatti, tutt'altro che automatico, che combina in forme mutevoli e spesso non prevedibili componenti tecniche – risorse, regole e strumenti di intervento – con componenti sociali – attori, culture organizzative, relazioni. I contorni, la portata e, a volte, gli stessi obiettivi di una politica continuano a precisarsi anche e soprattutto durante l'attuazione.

I *policy makers* possono scegliere tra tre principali strategie per tentare di realizzare un qualche controllo sul processo di attuazione ed evitarne gli effetti perversi:

1) progettare l'attuazione nel dettaglio, limitando il più possibile la discrezionalità degli attuatori. È una strategia top-down, che in maniera preventiva definisce cosa deve essere fatto, quando e come. Essa è corredata da un apparato di incentivi e sanzioni per gli attuatori. Si tratta, dunque, di programmi condizionali nel senso che seguono la logica della condizione se x, allora y. Questo tipo di strategia, basata su processi quasi meccanici, è utile in casi di politiche di natura distributiva o redistributiva, in cui è chiara l'identificazione dei soggetti. Prevale la logica della valutazione *ex-ante*.

2) limitarsi ad individuare gli obiettivi della politica e a porre alcuni paletti, lasciando ampia discrezionalità agli attuatori. I cosiddetti programmi di scopo caratterizzati da un processo interattivo in cui la politica continua a riformularsi, in un processo di *co-design* con gli attuatori, che durante l'attuazione hanno modo di apprendere studiando strategie diverse per raggiungere gli obiettivi fissati dalla politica. Qui i *policy makers* fanno una politica a maglia larga. Questo metodo è adatto a politiche che non possono essere standardizzate o richiedono un'elevata capacità di adattamento (Matland, 1995). Prevale la logica della valutazione *ex post* sulla base della comparazione di esperienze diverse.

3) prevedere una funzione di regia durante il processo di attuazione - prospettiva del *network management* (Kichert, Kljin, Koppenjan, 1997). Integrando una certa discrezionalità e autonomia progettuale nella fase di attuazione, con una costante azione di regia del processo da parte di figure dedicate (Dente, 2011), vengono create strutture di implementazione composte da attori che dovrebbero cooperare tra loro. La regia serve come aiuto attivo a gestire l'incontro di interessi diversi. Il manager di processo è una figura chiave che deve rafforzare la logica del programma. (Angeletti, 2020). Può essere svolta sia da professionisti privati che da funzionari pubblici, purché investiti della necessaria autorità, dotati della necessaria autonomia rispetto a tutti gli attori impegnati nell'attuazione e dalle adeguate competenze sia di tipo tecnico sul merito della politica oggetto di attuazione, sia delle competenze relazionali. (Forester, 1989)

Prendendo in considerazione alcuni meccanismi individuati all'interno della teoria della *bounded rationality* (Simon, 1978 tra gli altri), si può inoltre ricondurre il lavoro agile in Italia al fenomeno del *policy transfer*, ovvero il trasferimento di politiche pubbliche da un paese all'altro (Dolowitz, Marsh, 2000).

Il *policy maker*, con questo modello, non cerca quindi la soluzione più adatta al proprio contesto, ma si affida a quelle misure già sperimentate altrove. Il metodo di imitazione o di implementazione di pacchetti già pronti all'uso è di fatto una pratica organizzativa molto diffusa anche nel campo delle politiche organizzative nella PA a livello nazionale. A questo aumento della capacità amministrativa della PPAA è dedicato un capitolo di spesa presso il Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha elaborato nel tempo numerosi strumenti a disposizione delle singole amministrazioni su vari aspetti, come per la gestione delle indagini sul benessere organizzativo. Lo *smart working*, in questo, non fa eccezione, sia per l'introduzione di questa innovazione organizzativa, sia per la scelta di importare modelli esteri (nella LG della Direttiva 3/2017 si fa esplicito riferimento ad alcuni metodi di valutazione adottati in Corea ad esempio). I progetti PON⁵⁶, che finanziano attività di

⁵⁶ I Programmi Operativo Nazionale (PON) precisano gli obiettivi definiti a livello europeo e mettono eventualmente a disposizione dei fondi e ulteriori risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) o dei fondi strutturali (FESR)

supporto all'introduzione del lavoro agile nella PA, hanno tra i principali *output* la produzione di cassette degli attrezzi da rendere disponibili alle amministrazioni.

Linbdlom (1959) osserva che, mentre i manuali di management pubblico prescrivono un approccio omnicomprensivo e sinottico, i *policy makers* concretamente impegnati nel mondo reale tendono piuttosto a *muddle through*, ossia a cavarsela alla meno peggio con un atteggiamento pragmatico. Tendono cioè ad adattare i fini a seconda dei mezzi che hanno a disposizione, in un continuo processo di adattamento degli uni agli altri (incrementalismo). Ciò implica un elemento fondamentale, ovvero che non è possibile distinguere in modo netto tra i compiti dei politici e quelli dei tecnici al punto che una certa sovrapposizione è inevitabile. Linbdlom parla a questo proposito di «aggiustamento partigiano», ovvero di processo di adattamento reciproco tra gli attori diversi coinvolti nell'arena di policy: ciascuno, attraverso la propria analisi semplificata e parziale del problema, rinuncia ad una visione globale e punta ad adottare variazioni marginali delle soluzioni proposte.

Nel settore pubblico si stanno consolidando *think tanks* aggregati intorno ai primi progetti finanziati dai PON 2014-2020 (Progetto VELA e Lavoro agile per il futuro della PA): gli attuatori compongono una rete di soggetti appartenenti a diverse organizzazioni, pubbliche e private, che devono collaborare per la buona riuscita della politica. Come si può notare, quindi, l'attuazione della politica consiste in una catena molto lunga di azioni tra loro interconnesse che coinvolgono uno o più attori che non hanno preso parte alla formulazione della politica.

Secondo Pressman e Wildavsky (1973) la complessità dell'azione congiunta è la principale difficoltà dell'attuazione di una politica pubblica: la difficoltà di coordinare e orientare le azioni frammentate dei molti attori coinvolti in modo tale da conseguire gli obiettivi della politica. Ogni attore ha infatti un diverso grado di adesione agli obiettivi (alcuni possono essere incoerenti con quelli del programma). È necessario, per una buona attuazione, concentrare l'attenzione sugli attori che dispongono delle risorse indispensabili all'attuazione. Se l'adesione è blanda, si rischia che l'attore in corso d'opera perda interesse per il progetto e finisca per impegnarsi solo marginalmente. Nella rete di attori si può creare un'area negoziale in cui i contorni della politica vengono ridefiniti.

Un programma può essere cominciato su larga scala o come programma pilota, decidendo quanto personale dedicare, quali procedure operative attuare ecc.: ad esempio l'amministrazione può avere timore di dover rivedere le procedure organizzative, il sindacato può temere la riduzione di garanzie per i lavoratori.

Alla fine della negoziazione si può arrivare a importanti ridimensionamenti del progetto iniziale. In alcuni casi, alcuni attori durante l'attuazione possono giocare a ostacolare e impedire l'attuazione della politica o piegarla ai propri fini, mettendo in atto veri e propri comportamenti strategici o giochi di contro-implementazione, facendo leva sulle risorse di cui dispongono (informazioni, conoscenze rilevanti, competenze professionali, relazioni con gli attori chiave, poteri autorizzativi ecc) e forzando le regole definite in sede di formulazione della politica, senza necessariamente violarle (Bardach, 1977).

É quello che succede spesso proprio nelle politiche europee, in cui in molti casi le amministrazioni nazionali resistono al cambiamento dei propri sistemi amministrativi, rendendo farraginoso l'iter di approvazione dei regolamenti o svuotando di fatto le riforme con regolamenti atti a conservare le procedure tradizionali (Attinà, Natalicchi, 2010) - elemento che sarà al centro dell'analisi del capitolo successivo.

Riassumendo, la politica di lavoro agile nella pubblica amministrazione italiana pare essere inquadrabile tra le politiche distributive attivate per processo di *policy transfer* da politiche europee, principalmente focalizzate sulla conciliazione vita-lavoro e a cui, anche a fini politici, si è integrata la politica di performance della PA.

La seppur giovane politica ha inoltre affrontato alcuni cambiamenti rilevanti, che oggi le assegnano una configurazione in parte notevolmente diversa dalla forma assegnatale in fase di *policy design*.

La classificazione più utilizzata per descrivere i cambiamenti delle politiche è quella di Peter Hall (1992, 1993) che distingue in base a gradi di mutamento. Il *primo grado* è un cambiamento incrementale, ovvero, consiste nell'apportare piccole modifiche e aggiustamenti lasciando ferma la natura dei punti del triangolo delle politiche, la definizione del problema e degli obiettivi, l'ipotesi di intervento e l'ipotesi causale, ma anche i principali strumenti adottati e i gruppi di destinatari e beneficiari. Ad esempio,

ampliando la platea a una categoria ristretta di beneficiari che erano esclusi o dandogli priorità. Il mutamento di *secondo grado*, investe in maniera significativa componenti essenziali del design della politica: strumenti e gruppi di beneficiari e/o destinatari (passaggio da welfare monetario a basato su servizi). Il mutamento di *terzo grado* è chiamato paradigmatico (Kuhn, 1962) perché viene modificato il paradigma della politica pubblica, cioè mutato un insieme di principi e teorie talmente radicati e condivisi da essere percepiti come autoevidenti e indiscutibili (Hall, 1993).

Considerando le politiche adottate fino al 2019, è possibile sostenere che esse riferiscano i mutamenti enucleati nei cd. cambiamenti di *primo grado*: in tal senso vanno interpretate le azioni positive compiute dall'allora Ministro Bongiorno, con la introduzione del criterio di priorità per le madri entro il terzo anno di età del figlio (L.81/2017). La legge di bilancio 2019 ha riconosciuto, infatti, priorità di accesso al lavoro agile, in deroga a qualsiasi contingente eventualmente previsto alle seguenti categorie: genitori di figli disabili e lavoratori e lavoratrici entro i tre anni dal congedo di maternità.

Come sopra accennato però, nella fase attuale si sta assistendo ad un riposizionamento di significato alla *policy* che ha già compiuto un notevole salto da politica prettamente di conciliazione vita-lavoro, inquadrabile nel filone della CSR (*Corporate Social Responsibility*), a strumento di contenimento di una crisi pandemica, e adesso a modalità ordinaria di lavoro in ottica di performance della pubblica amministrazione. Il venire meno del progetto di lavoro agile quale formalizzazione della manifestazione di volontarietà del lavoratore rappresenta l'abbattimento di un carattere fondante della politica, che può essere classificato come cambiamento di terzo tipo - secondo la classificazione di Hall (1992).

Altro cambiamento rilevante, sempre inquadrabile tra i cambiamenti di terzo tipo, avviene anche riguardo gli strumenti di attuazione della politica in chiave di conciliazione vita-lavoro: si sta assistendo, infatti, ad un cambio di piano laddove anche nelle politiche di conciliazione a livello europeo, constatando il mancato raggiungimento degli obiettivi posti, si sta virando da una legislazione basata su scarsi incentivi e *soft regulation*, con la Direttiva 2019 già citata, a una politica basata su sanzioni in caso di mancata applicazione e violazione.

Cap. 3 L'attuazione della policy nelle Amministrazioni Centrali

Come accennato finora, il *telework*, come una delle possibili forme di lavoro flessibile (inteso nel senso di flessibilità principalmente di orari e luogo di svolgimento dell'attività lavorativa), ha preso piede da qualche anno a livello globale e sta registrato una rapida crescita soprattutto in Asia, India, America Latina e in molte altre aree del mondo industrializzato (GlobalWorkplaceAnalytics.com 2016; Reyney, 2012) come strumento di *policy* differenti.

Negli Stati Uniti in cui, come accennato, assume principalmente la forma di *telecommuting*⁵⁷ dagli anni Settanta del Novecento come strumento di politica economica per fare fronte alla crisi energetica data dal costo del petrolio, oggi oltre il 24% della forza lavoro utilizza una qualche forma di *telework* (Bureau of Labor Statistics 2016; Golden *et al*, 2019).

Le analisi del Dipartimento dei trasporti degli Stati Uniti (2006) indicano la potenzialità del *telework* nella riduzione dei consumi energetici (ad esempio petrolio ed elettricità), dell'inquinamento atmosferico, degli incidenti stradali e dell'esigenza di manutenzione di infrastrutture di viabilità da cui possano derivare risparmi di finanza pubblica oltre che per i cittadini (Caillier, 2012). Vantaggi che si ottengono appunto con la diminuita esigenza di spostamenti casa-lavoro in caso di *telecommunting*, (si ricorda che negli Stati Uniti il *telework* è principalmente realizzato come *home-working*)

Ulteriore vantaggio sociale è la possibilità di garantire continuità all'attività della macchina burocratica in termini di erogazione di servizi al cittadino come l'elaborazione delle richieste di risarcimento, quando le catastrofi impediscono ai dipendenti del governo di recarsi presso le loro agenzie, in caso di disastro naturale o provocato dall'uomo (Mello, 2007).

Negli Stati Uniti dal punto di vista normativo un caposaldo nella promozione del *telework* nel settore pubblico risale alla legge 106-356 del 2000 che impone che, per quanto possibile, sia consentito il *telework* almeno un giorno alla settimana a tutti i dipendenti idonei (Major, Verive, Joice, 2008). Per valutare l'efficacia di questa

⁵⁷ Per la definizione di Niles si veda cap.1

normativa, poi rafforzata dal già citato *Telework Enhancement Act* del 2010, l'Ufficio per la gestione del personale ha avviato una serie di rilevazioni sistematiche del grado di attuazione della politica e della soddisfazione dei dipendenti delle agenzie governative e semi-governative attraverso la Federal Human Capital Survey (FHCS) e FedView (Caillier, 2012).

Sull'impatto macro-economico si concentrano molte analisi anche di società di consulenza; il rapporto Deloitte Access Economics (2013), ad esempio, stima l'impatto finanziario del *telework* in Australia, evidenziando che se il 40% di tutti i lavoratori telelavorasse due giorni alla settimana su circa 40,5 miliardi di dollari australiani 21,2 miliardi (il 52%) sarebbero attribuibile all'aumento stimato della produttività del lavoro⁵⁸. Sulla base di analisi compiute dall'Australian Telework Advisory Committee (ATAC), istituito nel 2005 per fornire consulenza al governo su una serie di questioni relative al *telework*, dal 2013 anche il governo australiano ha attivato un programma di sperimentazione del *telework* nel settore pubblico. La *policy* viene inquadrata come strumento in grado di contribuire al raggiungimento di vari obiettivi sociali ed economici individuati dal governo australiano come aree di priorità politica. A livello microeconomico, ad esempio, viene indicato come strumento di miglioramento della produttività, come strumento di politica economica per affrontare l'invecchiamento della forza lavoro e la carenza di competenze in alcuni settori, oltre che di sviluppo economico locale nel rivitalizzare zone rurali. Il *telework* favorirebbe l'inclusione lavorativa, coerentemente con le politiche di Welfare to Work del governo, tra i gruppi che hanno difficoltà a partecipare al tradizionale *office based* sul posto di lavoro, come persone con disabilità e *caregiver*. Le potenzialità del *telework* sono inoltre individuate nell'incoraggiare un maggiore sviluppo della comunità e ridurre l'impatto ambientale della congestione del traffico e delle emissioni dei veicoli. Per ultimo fornirebbe l'opportunità di garantire una maggiore continuità dei servizi essenziali, del governo e della funzionalità delle imprese in caso di catastrofi naturali o umane.

A livello individuale, invece, viene assegnata al *telework* la capacità di aiutare i dipendenti a migliorare il loro equilibrio tra lavoro e vita privata e conciliare il lavoro con le responsabilità familiari, risparmiando tempo nei viaggi da e verso il luogo di

⁵⁸ Lo studio analizza l'impatto dell'uso delle tecnologie nei processi lavorativi nelle piccole e medie imprese in Australia e Nuova Zelanda.

lavoro e fornendo maggiore flessibilità nell'orario e nelle modalità di lavoro. Si configurerebbe anche come uno strumento efficace per i lavoratori anziani che stanno compiendo la transizione verso la pensione, ad esempio, riducendo il loro orario di lavoro e permettendo di lavorare diversi giorni a settimana fuori dall'ufficio. (ATAC, 2016)

Per rispondere a esigenze di riduzione del pendolarismo dalle due città principali, Melbourne e Cramberra, il *telework* punta, quindi attraverso le flessibilità organizzativa, ad attrarre e trattenere i dipendenti «ad alte prestazioni⁵⁹», favorendo un migliore equilibrio tra lavoro e vita familiare e l'accesso ad alloggi a prezzi accessibili fuori dai centri urbani principali.

Sempre per fare fronte a esigenze di decongestionamento del traffico urbano nelle ore di punta, soprattutto in megalopoli come Seul (che supera abbondantemente i 13 milioni di abitanti e che si estende ormai su un'amplissima superficie) in cui il tempo richiesto per andare e tornare dal lavoro è molto, invece di chiedere ai propri impiegati di lavorare da casa propria, il governo coreano ha adottato ufficialmente la politica "Smartwork" al fine di incoraggiare le agenzie governative a consentire vari programmi di lavoro flessibile (FWA) per i propri lavoratori in ottica di conciliazione vita-lavoro soprattutto con attenzione alle esigenze dei nuovi tipi di famiglia (principalmente monoparentali) date dal cambiamento demografico (Kwon, Cho, Song, 2019).

Il modello coreano mette principalmente a disposizione dei dipendenti pubblici "smart work center", cioè spazi di co-working sparsi sul territorio nazionale: a partire dal 2010 il Ministero dell'amministrazione pubblica ha annunciato i propri piani di promozione dei sistemi di lavoro smart, che prevedono la costruzione di 50 centri di lavoro smart; ha inoltre aperto tre centri di lavoro smart situati nel distretto Dobong di Seul (il primo ad essere usato sia dagli impiegati pubblici che da quelli di aziende private) e nei distretti di Bundang e Bucheon della regione Gyeonggi.

Secondo il ministero coreano della gestione del personale (KMPM, 2017), i programmi FWA si sono rapidamente diffusi in tutti i livelli di governo della Corea del Sud; sempre più agenzie governative e paragonative hanno autorizzato i programmi

⁵⁹ <https://www.apsc.gov.au/teleworking>

FWA per il loro personale a seguito dell'adozione del *Smartwork policy* nel 2010 e prevede che la crescita di questi programmi incoraggerà un gran numero di dipendenti pubblici a partecipare ai programmi (Kwon, Cho, Song, 2019).

Il governo giapponese ha avviato iniziative di promozione del *telework* alla fine degli anni Novanta ma tuttora è una pratica ben poco diffusa che è stata pensata per rispondere principalmente ad esigenze di riduzione della concentrazione di pendolari nelle principali città. Soprattutto in occasione di eventi come le future Olimpiadi e le Paralimpiadi di Tokyo, il governo intende favorire l'espansione del nuovo stile di lavoro per far fronte all'orario di lavoro notoriamente lungo del Giappone e migliorare la produttività in un contesto demografico caratterizzata da una elevata età media (Higa, Shin, 2003).

Nel 2017 il presidente Shizo Habe ha iniziato una attività di promozione in vista dei problemi di congestione del traffico probabili durante le progettate Olimpiadi 2020⁶⁰, ma è tuttora lontano dall'obiettivo del governo di vedere il telelavoro introdotto nel 34,5% delle aziende in Giappone nel 2020. Nonostante la sua immagine "high-tech", il Giappone è per molti versi relativamente "low-tech". Mentre le aziende e i governi di molti paesi sono passati al "telelavoro" o al "lavoro da casa" per far fronte alla diffusione del COVID-19, molte aziende e uffici governativi giapponesi non sono stati in grado di adattarsi.

Il basso livello di digitalizzazione del Giappone è l'ostacolo più significativo all'implementazione del telelavoro, una recente ricerca (ITR) ha anche rilevato che solo il 28% delle aziende intervistate dispone di un sistema online che consentisse al personale di lavorare da remoto. Secondo un sondaggio condotto dal Ministero della salute, del lavoro e del welfare (MHLW), solo il 26,8% dei dipendenti d'ufficio in Giappone ha lavorato da casa durante il *lockdown* tra il 7 aprile e il 26 maggio 2020

Le transazioni commerciali e l'amministrazione governativa in Giappone tendono a essere svolte attraverso pratiche burocratiche basate su incontri faccia a faccia. Un sondaggio condotto dal Japan Institute for Promotion of Digital Economy and Community ha mostrato che solo poco più del 40 per cento delle aziende giapponesi

⁶⁰ Ricordiamo che l'espandersi dell'emergenza Covid ha sospeso la progettazione delle Olimpiadi che non hanno avuto luogo.

è in grado di far fronte alla digitalizzazione dei documenti cartacei. Inoltre, un sondaggio condotto dalla Japan Association for Chief Financial Officer ha rivelato che il 77% delle aziende non ha introdotto il telelavoro a causa della difficoltà di digitalizzare i documenti cartacei. Anche i bassi livelli di digitalizzazione sono un fattore importante che contribuisce alla bassa produttività del lavoro del Giappone, la più bassa tra i paesi del G7⁶¹.

La politica di *telework* nel pubblico impiego in Canada risale al 1999 come politica marcatamente inserita nell'alveo delle politiche di conciliazione vita-lavoro con particolare riferimento ai lavoratori *caregivers*, lo stato di famiglia è uno degli undici motivi di discriminazione vietati dal Canadian Human Rights Act: ai sensi della legge, i datori di lavoro hanno quindi l'obbligo di non discriminare i propri lavoratori *caregivers* (Mullins, et al., 2020).

La Canadian Human Rights Commission (CHRC, 2014) inquadra esplicitamente il *telework* tra gli strumenti di contrasto alla discriminazione contro un dipendente basata sulle responsabilità di cura (Martucci e Sinatra, 2008): «l'accoglienza dei dipendenti viene ottenuta al meglio attraverso accordi di lavoro flessibili (FWA) che consentono al dipendente di prendersi cura di un membro della famiglia e continuare a svolgere il proprio lavoro». Il CHRC (2014, p. 7) afferma inoltre: «È stato dimostrato che accordi di lavoro flessibili riducono l'assenteismo, promuovono la lealtà dei dipendenti, migliorano il morale e la fidelizzazione e aumentano la produttività».

Stante la rassegna delle *policy* nazionali finora illustrate, si potrebbe inquadrare il *telework* come strumento per raggiungere obiettivi di sviluppo sostenibile secondo la definizione di Agenda 2030 delle Nazioni Unite, ad esempio per raggiungere l'obiettivo

⁶¹ I fax sono ancora spesso utilizzati sia negli affari che nel governo al posto delle e-mail e degli allegati PDF. Fino a maggio 2020, c'era l'obbligo legale che i medici completassero manualmente i documenti sui nuovi casi COVID-19 e poi li inviassero via fax ai centri di salute pubblica. Molti contratti commerciali e documenti governativi richiedono anche un hanko, un tradizionale sigillo giapponese da apporre sui contratti, come consuetudine comune anche se non è legalmente richiesto per la maggior parte delle transazioni. Alcuni uomini d'affari e funzionari governativi non sono stati quindi in grado di evitare di recarsi in ufficio poiché hanno dovuto timbrare un hanko sui contratti.

Una delle ragioni principali del basso livello di digitalizzazione sono le normative burocratiche e le politiche dei gruppi di interesse. L'attuale ministro della Scienza e della tecnologia, responsabile della promozione della digitalizzazione delle procedure della pubblica amministrazione, Naokazu Takemoto, è anche presidente del "gruppo per la protezione della cultura hanko giapponese" sotto il governo del Partito Liberal Democratico (LDP). Le società Hanko hanno agito come un gruppo di interesse e hanno chiesto al governo di astenersi dal promuovere la digitalizzazione a scapito della loro attività. Per questo motivo, Takemoto è stato riluttante a promuovere la digitalizzazione fino a poco tempo fa, quando le linee guida del governo per lavorare da casa per prevenire la diffusione del COVID-19 lo hanno costretto a cambiare atteggiamento; vedi <https://ajrc.crawford.anu.edu.au/department-news/16894/low-levels-digitalisation-are-barrier-telework-japan>

di parità di genere; riconoscere e valorizzare il lavoro di cura e il lavoro domestico non retribuiti tramite la fornitura di servizi pubblici, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione della responsabilità condivisa all'interno del nucleo familiare.

L'introduzione del lavoro agile potrebbe contribuire a centrare il Goal 8.2 "Lavoro dignitoso e crescita economica" che fissa l'obiettivo di «Raggiungere livelli più elevati di produttività economica attraverso la diversificazione, l'aggiornamento tecnologico e l'innovazione, anche attraverso un focus su settori ad alto valore aggiunto e settori ad alta intensità di manodopera»; o ancora il Goal 11.3 che si prefigge entro il 2030 di aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i paesi. Inoltre si potrebbe inserire tra gli strumenti utili a raggiungere il Goal 11.6 che si pone l'obiettivo di ridurre entro il 2030 l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti. Infine, il Goal 11.a focalizzato sulla possibilità di sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale.

A livello europeo inoltre, come si è visto attraverso l'analisi della normativa, il *telework* è chiaramente inquadrato nelle politiche di conciliazione vita-lavoro tra gli assi strategici del pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto nel 2017, che racchiude tre "categorie" di diritti – i) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; ii) condizioni di lavoro eque; iii) protezione sociale e inclusione

Anche i Paesi che si sono uniti alla compagine comunitaria più di recente hanno intrapreso azioni di armonizzazione della normativa del lavoro con la legislazione dell'UE, tra questi la Slovacchia che ha implementato il *telework* mediante una modifica del codice del lavoro (legge n. 348/2007). Qui l'uso del telelavoro è promosso in diversi documenti strategici, come la strategia nazionale per l'occupazione della Repubblica slovacca o il programma nazionale di riforma della Repubblica slovacca (in particolare i settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale) (Murray Svidroňová, Meričková Mikušová, Stejskal, 2016). In questo contesto di introduzione per *policy transfer*, il governo Slovacco intende usare il telelavoro per ottenere l'aumento dell'occupazione in

regioni con un alto tasso di disoccupazione (aree rurali, periferie) e l'inclusione di categorie svantaggiate tra cui i *caregivers* e cittadini disabili.

3.1 La diffusione del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione

Se il *telework* pare assumere i connotati del «concetto magico» in grado di sedurre e ispirare i decisori politici (Pollitt, Hupe, 2011) al punto di essere inserito come strumento di *policy* così diverse, è altrettanto vero che non riesce ad attrarre nello stesso modo chi lo deve attuare, se come vedremo, enormi sforzi sono compiuti dai governi nella fase di attuazione della politica e numerosi studi si concentrano proprio sull'analisi delle cause della bassa partecipazione dei lavoratori ai programmi.

L'esistenza della normativa, infatti, non solo non attiva un processo praticamente automatico, ma a volte rappresenta addirittura un freno a causa delle rigidità che impone; a questo proposito da più parti, come abbiamo già visto, proprio l'apparato regolatorio del telelavoro è stato additato da molti come ostacolo all'implementazione e causa principale del suo fallimento in Italia.

Inoltre, il processo di attuazione combina in forme mutevoli, e spesso non prevedibili, componenti tecniche - risorse, regole, strumenti di intervento - con componenti sociali - attori, culture organizzative, relazioni (Vino, 2014).

Lavieri *et al.* (2013) notano come in Brasile, nonostante la recente modifica della legislazione sul lavoro che consente il monitoraggio a distanza di dipendenti (introdotta nel 2011), le aziende percepiscono ancora la legislazione come un ostacolo all'adozione e alla diffusione di telelavoro. In molti casi, infatti, le aziende non sono disposte a spendere risorse per adattare i regolamenti interni alla nuova legislazione, poiché alcune leggi sono contraddittorie. A fronte di una legislazione sul lavoro più flessibile, si è introdotto infatti un obbligo di controllo elettronico della presenza dei dipendenti da parte delle aziende, elemento che richiede investimenti certi a fronte di guadagni incerti e che spinge le imprese a vedere in questo conflitto un'ulteriore difficoltà nell'implementazione di politiche di lavoro a distanza. Altro impulso alle imprese viene recentemente da parte della autorità locali, che in base a una nuova normativa (Legge

12.587 / 2012 - Politica Nazionale per la Mobilità Urbana) hanno l'obbligo di sviluppare dei "Mobility Master Plans" per tutte le città oltre 20.000 abitanti per migliorare il sistema di trasporto e adottare incentivi alla sostituzione del viaggio, come il *telework*.

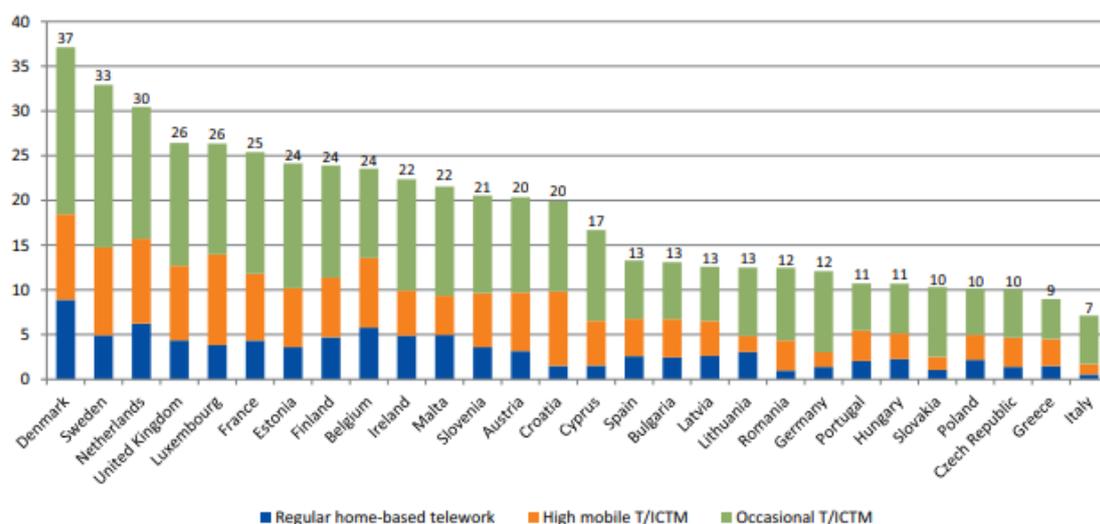
In alcuni paesi, il governo ha svolto un ruolo essenziale nella diffusione del telelavoro, attraverso progetti pilota nelle agenzie pubbliche e implementando politiche che promuovono il *telework* come il caso della creazione dei "telecentri" in Australia o gli "smart work center" in Corea, cui si è già accennato. Tuttavia, anche in questi paesi, pur a fronte di investimenti importanti, si registrano livelli di adesione lontani dai target fissati dai governi.

È necessaria, tuttavia, cautela quando si confrontano dati circa l'adozione del *telework* e le tendenze di utilizzo paesi e nel tempo: i diversi sondaggi utilizzano tipicamente definizioni diverse di *telework* e misurano anche i tempi in modo diverso.

Ad esempio, come abbiamo già accennato (cfr. cap.1), alcune indagini definiscono il *telework* come lavoro da casa, mentre altre, compresa quella dell'Accordo Interconfederale Europeo del 2002 mantengono una definizione ben più ampia includendo tutti gli accordi di lavoro al di fuori dai locali aziendali, ma anche da postazioni mobili all'interno dei locali (*smart-office*⁶²). Altra cautela da tenere presente riguarda il riferimento al parametro temporale. In alternativa, alcuni studi misurano tempo di telelavoro eseguito il giorno dell'indagine, mentre altri includono il tempo di telelavoro svolto nel corso dell'anno. Allo stesso modo, alcune indagini misurano il tempo di telelavoro che si ha su base irregolare o occasionale, mentre altre misurano solo il tempo di telelavoro quando questo è una forma di lavoro a tempo pieno ed è svolto da casa.

Tuttavia, tenendo presenti questi avvertimenti, il confronto dei dati disponibili può ancora fornire un contributo alla comprensione generale dell'attuale diffusione del fenomeno a livello internazionale.

⁶² Osservatorio Smart working del Politecnico di Milano



Source: EWCS 2015.

Grafico n. 11. Percentuale di teleworkers nei diversi paesi EU 28, in base a Paese e tipo di telework (fonte ECWS, 2015)

Come si nota nella figura 5, secondo la definizione adottata nella European Working Conditions Surveys (EWCS) di Eurofound⁶³, l'Italia, a livello globale, si posiziona all'ultimo posto tra i paesi europei per diffusione di lavoratori a distanza, con una maggiore presenza di *teleworkers* occasionali.

Come si può vedere dal grafico n. 12, a livello europeo inoltre il lavoro basato sull'uso prevalente della tecnologia e al di fuori dei locali delle amministrazioni è diffuso per il 15%.

⁶³ High mobile telework/ICT-mobile intende dipendenti che lavorano in vari luoghi su base regolare con elevata mobilità e elevato utilizzo di ICT (Eurofound & ILO, 2017)

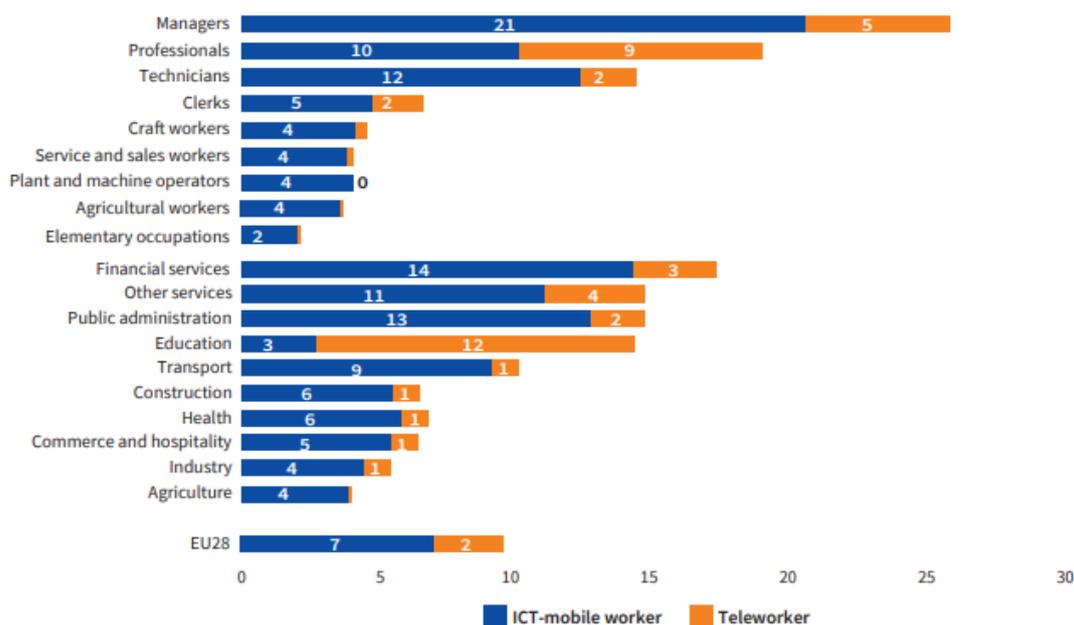


Grafico n. 12. ICT-mobile workers and teleworkers per settore e tipo di occupazione (EU28) – ECWS 2015

Nel recente rapporto sulla pubblica amministrazione a livello europeo realizzato dall’European Public Administration Network⁶⁴ si usa il termine *New Way of Work* come «termine generico per una vasta gamma di condizioni flessibili come orari di lavoro flessibili, luoghi di lavoro flessibili e forme di lavoro flessibili. Si riferisce quindi a diverse forme di flessibilità temporale, spaziale e funzionale che adattano il lavoro anche alle esigenze dei lavoratori, concedendo loro una certa autonomia al riguardo, bilanciandole con gli interessi del datore di lavoro» (Hill *et al.*, 2001)

Lo studio realizzato nel 2018, condotto in 17 paesi e pubblicato dal Ministero austriaco del Servizio Pubblico, mostra che la percentuale di diffusione di modalità di lavoro flessibili in Europa varia tra il 2 % e il 40%, con rilevanti differenze da paese a paese e tra settori produttivi. I paesi scandinavi sembrano essere i più aperti all’idea di lavorare da remoto, e il settore della pubblica amministrazione è il terzo in termini di flessibilità, dopo IT e servizi finanziari. Riguardo la percentuale di dipendenti che usano modalità di lavoro flessibili, tranne Danimarca, Paesi Bassi e Norvegia dove circa il 75% dei dipendenti della pubblica amministrazione adottano questa modalità di lavoro, nella maggior parte dei paesi solo pochi dipendenti fanno uso di accordi di telelavoro,

⁶⁴ EUPAN www.eupan.eu

in linea con le stime effettuate a livello nazionale dall'Osservatorio del Politecnico di Milano.

Per quanto riguarda la flessibilità di luogo di lavoro, sono stati considerati in questo studio vari tipi di modalità di lavoro al di fuori della sede dell'amministrazione: il telelavoro, il telelavoro ad alta mobilità⁶⁵, la condivisione della scrivania e gli uffici flessibili basati sulle attività⁶⁶. Analogamente alla flessibilità temporale, le forme di flessibilità spaziale offerte ai dipendenti della pubblica amministrazione variano notevolmente da paese a paese (cfr. Grafico n.13). Diversi paesi come i paesi nordici, l'Estonia, la Svizzera, i Paesi Bassi o il Belgio offrono tutti e quattro i tipi di flessibilità spaziale. La Francia e la Germania offrono tre tipi di flessibilità spaziale. Solo due paesi non offrono alcuno dei quattro tipi di flessibilità spaziale. In generale, la distribuzione riflette le differenze nell'adozione di un nuovo modo di lavorare tra i paesi del nord e del sud.

La forma più comunemente offerta di flessibilità spaziale è il telelavoro che è per lo più proposto come un'opzione e non come un diritto individuale (si veda anche la relazione sugli aspetti legali del nuovo modo di lavorare). L'offerta di telelavoro ai dipendenti dipende dai compiti e dalla posizione. Ad esempio, il telelavoro di solito non viene considerato adatto per i dipendenti che hanno contatti faccia a faccia con i clienti o lavorano in settori dove più alta è la necessità di protezione dei dati. La scelta se destinare o meno i lavoratori a questo modo di lavorare è demandata ai loro responsabili.

Il telelavoro viene classificato in “strutturato”, in cui i dipendenti lavorano regolarmente al di fuori dei locali dell'organizzazione per uno o due giorni alla settimana o “occasionale”; nella maggior parte dei Paesi il lavoro a distanza si sostanzia nel lavoro da casa anche se alcuni paesi offrono soluzione di “telecentri”. Mentre il lavoro “ad alta mobilità”, ovvero senza predeterminazione del luogo di lavoro, è ancora poco comune nei paesi che aderiscono all'EUPAN; su questa modalità di lavoro, rientrando pienamente nella definizione di lavoro agile secondo la normativa nazionale, il rapporto afferma che l'Italia non è stata in grado di fornire dati, come si è appurato

⁶⁵ Lavoro con prevalente uso di device digitali senza una postazione predeterminata (contrario di *home-working*).

⁶⁶ Nuovo concetto di ufficio che fornisce diverse posizioni di lavoro all'interno dell'ufficio per adattarsi alle esigenze delle diverse attività lavorative, in Italia il Politecnico di Milano parla di smart-office.

anche in questa indagine: chi scrive ha constatato che non è stato pubblicato il rapporto di monitoraggio ad opera del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Riguardo le forme di flessibilità del tempo di lavoro, lo studio EUPAN mostra che a livello europeo nella pubblica amministrazione vengono offerte varie forme di flessibilità, mentre l'Italia anche in questo aspetto risulta carente, offrendone solamente una.

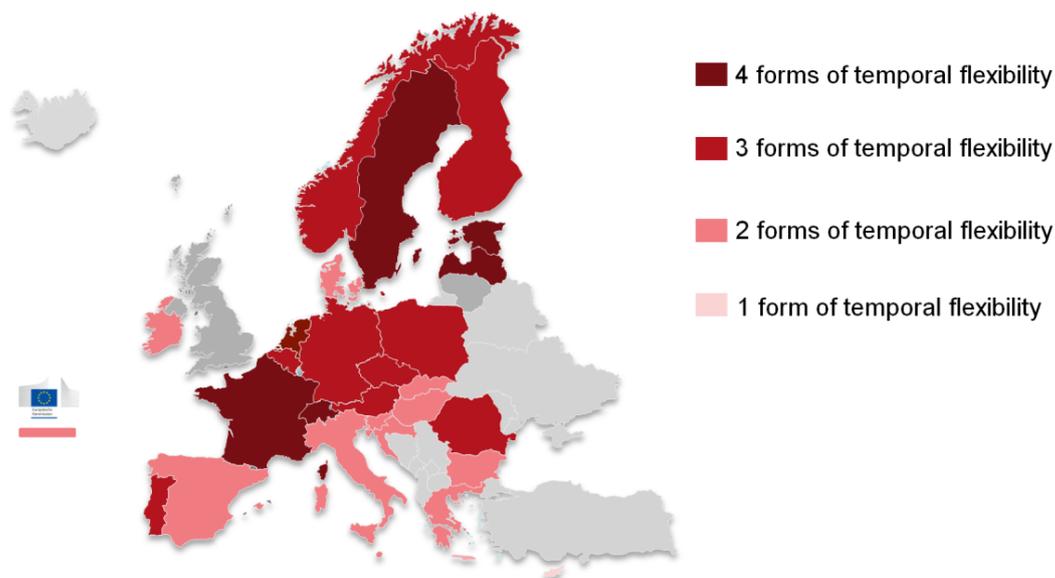


Grafico n. 13. Numero forme di flessibilità oraria del lavoro nella PA a livello europeo (EUPAN, 2018)

In generale, si può affermare che la politica di flessibilità oraria sia abbastanza diffusa nella pubblica amministrazione a livello europeo visto che normative per telelavoro e orario di lavoro flessibile fanno parte delle politiche governative in oltre 15 paesi (OCSE, 2015); e che nel settore pubblico inoltre sono molto più diffuse che nel settore privato strumenti di flessibilità oraria nell'UE28 (Eurofound, 2013).

In Italia, nonostante gli accordi di *smart working* vengano trasmessi obbligatoriamente al Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e le amministrazioni vengano consultate annualmente a partire dal 2018 dal DFP per effettuare il monitoraggio della diffusione del lavoro agile, ad oggi i dati a livello nazionale, anche prima dell'emergenza Covid, erano basati esclusivamente su stime effettuate sulla base dell'indagine annuale dell'Osservatorio del Politecnico di Milano.

Secondo i dati dell'Osservatorio *smart working* della School of management del Politecnico di Milano, il lavoro agile ha fatto registrare, nel 2019, una crescita significativa: in un anno sono raddoppiati i progetti strutturati di *smart working* (passando dall'8% al 16%); il 7% delle amministrazioni ha attivato iniziative informali (erano l'1% nel 2018), il 6% prevedeva di avviarli nei successivi dodici mesi; il 42% delle amministrazioni di grandi dimensioni ha già introdotto iniziative strutturate. Nonostante questi dati incoraggianti, il ritardo resta evidente: 4 amministrazioni su 10 non hanno progetti di lavoro agile e si mostrano incerte (31%) o addirittura disinteressate (7%) rispetto alla sua introduzione. Quanto ai dipendenti coinvolti, la diffusione continua ad essere limitata, posto che il lavoro agile coinvolge mediamente il 12% della popolazione dell'amministrazione, percentuale radicalmente diversa da quella delle imprese private e vicina al 10%, fissato come limite inferiore all'adozione per le amministrazioni.

3.2 La pubblica amministrazione italiana

La crescente attenzione all'innovazione del settore pubblico, definita da Osborne e Brown (2005) come l'introduzione di nuovi elementi in un servizio pubblico, sotto forma di nuova conoscenza, nuova organizzazione e/o nuove capacità gestionali o processuali, che rappresentano discontinuità con il passato, sta producendo ampia letteratura riguardo alle sue determinanti e alla sua adozione sia come priorità politica che come campo di studio (Nemec, Spacek, Suwaj, 2012; Nemec e Svidroňová, 2015).

Eppure, è ancora più ampia la cattiva fama della Pubblica Amministrazione italiana raffigurata come mastodontica, immobile ed inefficiente come affermato recentemente da Sabino Cassese.

Oltre ai temi sempre attuali della riorganizzazione delle strutture e della semplificazione delle norme e delle procedure, la pubblica amministrazione italiana è associata a uno stigma negativo legato all'immagine del dipendente pubblico-fannullone, motivo per il quale ogni Ministro si pone come obiettivo l'incremento della produttività dei lavoratori. (De Masi, 2020)

Il pubblico impiego italiano ha dimensioni ampie tanto da essere il primo datore di lavoro in Italia: gli impiegati pubblici sono circa 3,2 milioni⁶⁷, secondo il rapporto dell'OCSE sullo stato del settore pubblico nei paesi membri (OCSE, 2015), la PA impiega in media quasi un quinto della forza lavoro. Nonostante questa cifra possa sembrare enorme e la percezione dell'opinione pubblica sia di una sovrabbondanza di dipendenti pubblici, il confronto con altri stati europei, tratto da un rapporto della Ragioneria Generale dello Stato sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni⁶⁸ mostra chiaramente che con i suoi 5,5 lavoratori pubblici su 100 abitanti l'Italia è in linea – in alcuni casi più virtuosa – con le realtà occidentali a noi più vicine.

Gli addetti della scuola sono il grosso dei dipendenti pubblici, circa un terzo del totale; seguono il Servizio sanitario nazionale, le Regioni e Autonomie Locali, i corpi di Polizia e le Forze armate. Le funzioni centrali (Ministeri, Agenzie, Enti pubblici non economici, Autorità indipendenti) sono netta minoranza, pari a circa l'8% del totale dei dipendenti pubblici.

In considerazione del ruolo centrale che il capitale umano gioca in un settore a elevata intensità di lavoro quale è la PA (Giorgiantonio *et al.*, 2016) il settore pubblico inteso come «datore di lavoro modello» (Ezra, Deckman, 1996) è un contesto in cui valori come equità, correttezza, rappresentatività e reattività per le diversità sono valori fondamentali (United States Office of Personnel Management, 2011⁶⁹). Qualsiasi tipo di discriminazione sul posto di lavoro sfida questi valori e limita la capacità delle organizzazioni del settore pubblico di raggiungerli e quindi perseguire il bene comune, sua *mission* istituzionale.

In un recente studio che confronta le organizzazioni migliori in cui lavorare, Ross *et al.* (2017) hanno trovato che un fattore significativo nell'individuazione del "posto migliore in cui lavorare" è stato rappresentato proprio dalla presenza di politiche di conciliazione vita-lavoro.

Da più parti (Peters *et al.*, 1999) si sottolinea la fluidità e la difficoltà nell'individuazione del perimetro della pubblica amministrazione, al cui interno sono

⁶⁷ Conto Annuale MEF 2016.

⁶⁸ <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2018/01/CONFRONTIINTERNAZIONALI.pdf>

⁶⁹ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/diversity-and-inclusion/reports/diagencyspecificstrategicplanguidance.pdf>

ricomprese organizzazioni e modelli del tutto disomogenei, frutto di stagioni di riforma degli apparati amministrativi, partite dagli anni Ottanta sulla spinta della necessità di politiche di riduzione della spesa pubblica.

Vari fenomeni hanno contribuito a restringere il perimetro della pubblica amministrazione, si pensi tra i più noti, a quelli legati a politiche considerate da alcuni di stampo neoliberista: dalla *deregulation* alle privatizzazioni e alle liberalizzazioni, in cui forte è stata l'influenza di modelli di matrice angloamericana, che hanno teorizzato una sostanziale *retreat of the State* (Venanzoni, 2017).

Con l'attuazione di questo approccio si assiste a due movimenti contrapposti che influenzano la dimensione e i confini della pubblica amministrazione. Da un lato si impone, in nome dell'economicità e dell'efficienza dei fattori produttivi, la sensibile contrazione delle sfere e delle materie di intervento, delle funzioni esercitate, delle risorse e dei mezzi con cui intervenire. Dall'altro, tuttavia, si assiste alla proliferazione di un insieme relativamente omogeneo di organizzazioni burocratiche che, proprio nelle dinamiche di privatizzazione e deregolamentazione dei pubblici servizi, trovano la loro ragione d'essere⁷⁰.

Ripercorrendo a grandi linee il percorso evolutivo della pubblica amministrazione, si osservano alcune tendenze generali come un processo di “fuga dallo Stato”, già dall'inizio del '900 quando sul fronte delle dinamiche organizzative, vengono create nuove strutture, “amministrazioni parallele” alle tradizionali organizzazioni pubbliche statali e locali; fino a quando, negli anni Ottanta, si potevano contare decine di amministrazioni e aziende statali autonome e più di 50.000 enti pubblici (Cassese, 1983 p.18⁷¹).

Nel corso degli anni Cinquanta, avviene la proliferazione anche dei dicasteri, in una progressiva e caotica differenziazione endo-organizzativa: si moltiplicano le sottounità ministeriali (direzioni e divisioni); le competenze e le funzioni tendono a frammentarsi ulteriormente; la necessità di coordinamento aumenta in modo

⁷⁰Esempi classici sono le agenzie amministrative chiamate a svolgere la funzione di autorità garante create per scongiurare il “fallimento di mercato”, ovvero l'insorgenza di fattori che possano pregiudicare che i benefici collettivi della libera concorrenza possano portare a effetti negativi da parte di alcuni utenti a danno di altri.

⁷¹A questo proposito si parla di “entificazione” dell'azione pubblica per rispondere alle richieste maggiori di intervento pubblico, attraverso forme organizzative che assicurassero un grado di efficienza e efficacia superiore a quelle consentite dalla tradizionale struttura gerarchica dei ministeri e delle amministrazioni locali.

sproporzionato il grado di centralità dei gabinetti ministeriali. Il sistema dei ministeri, espandendosi, radicalizzava pertanto le proprie patologie (Serrani, 1978).

È necessario poi ricordare la prima regionalizzazione negli anni Settanta, nata per cercare di razionalizzare il sistema amministrativo e bilanciare l'espansione degli apparati centrali (Amato, 1972), ma che si è concretizzata in ulteriore frammentazione e polverizzazione dell'azione pubblica. La reiterazione delle stesse strutture gerarchico-funzionali dei ministeri nelle macchine regionali ha portato a una pericolosa duplicazione di strutture che insistevano nella stessa area di politica pubblica e all'uso da parte delle Regioni di ulteriori amministrazioni parallele per svolgere funzioni non solo di gestione ma anche di programmazione (Capano, Gualmini, 2011). Al centralismo statale si è sostituito un nuovo centralismo regionale, motivo per cui adesso esistono sistemi amministrativi che si sviluppano a geometria variabile con diverse velocità.

Come già accennato, la quasi totalità dei progetti di riforma dagli anni Ottanta ha ipotizzato un cambiamento della pubblica amministrazione in direzione di una maggiore efficienza nell'uso delle risorse e dei fattori di produzione, di una maggiore efficacia nel soddisfacimento dei bisogni espressi dalla collettività e di una maggiore equità nell'erogare servizi e prestazioni. Eppure, alla relativa omogeneità degli obiettivi e degli strumenti, fa da contrappeso la fluidità, e quindi la disomogeneità dei modelli che emergono dalla loro messa in opera: accanto a pochi esempi di applicazione quasi pedissequa delle prescrizioni dottrinarie contenute nella legislazione di indirizzo neo-liberista, convivono, lungo l'asse stato-mercato, numerosissimi modelli spuri (Tebaldi in Peters, 1999).

3.3 L'ambito di indagine: il perimetro, i tempi, le caratteristiche

Esiste quindi ad oggi la difficoltà di un approccio unitario che giunga alla rilevazione di un perimetro della sfera pubblica. Alcuni (Peters, 1999, p.7) definiscono la pubblica amministrazione in termini funzionali, come il procedimento di messa in atto di norme; altri ne danno un'accezione più ampia. De Masi (2020) scrive che “per pubblica amministrazione si possono intendere tre cose: la gestione dei programmi

pubblici in attuazione della politica governativa; la gestione dei dipendenti pubblici; la disciplina che studia questa attuazione e questa gestione”.

Resta intatta la necessità di procedure definitorie per riuscire a comprendere se una certa previsione normativa debba trovare applicazione o meno.

Da un lato, sono emersi anche nella giurisprudenza *indici sistematici* che privilegiano la riconduzione di un dato soggetto al canone della pubblica amministrazione: si pensi in tema di società *in house*, ai requisiti del controllo analogo e della produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita. Molti di questi indici, poi, sono stati recepiti dal legislatore nella nozione di “*organismo di diritto pubblico*” di origine comunitaria (direttive Ue sugli appalti). Dall’altro lato, il legislatore ha spesso optato per una tecnica ad elencazione decisamente flessibile, e in alcuni casi differenziata anche all’interno dello stesso testo legislativo.

La più importante tra queste elencazioni è senza dubbio quella mediante tecnica della enumerazione, contenuta nell’articolo 1, comma 2 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (già articolo 1 comma 2 del d. lgs. 3 Febbraio 1993, n. 29) che contiene una lunga elencazione di pubbliche amministrazioni finalizzata alla loro riconduzione nell’alveo del rapporto di lavoro alle pubbliche dipendenze e viene richiamata da altre leggi, per la applicazione di una particolare disciplina. (Venanzoni, 2017, p.13).

E proprio sulla base di questa elencazione è stato individuato l’ambito di indagine di questo studio; infatti a partire dall’elencazione contenuta nel Testo Unico del Pubblico Impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) che disciplina il rapporto di lavoro nel settore pubblico, si è scelto di selezionare le amministrazioni a cui fossero direttamente applicati i principi del *New Public Management* introdotti dalla cosiddetta “Riforma Brunetta”, ovvero l’articolato del D.Lgs. 150/2009, come modificato o integrato dal D.Lgs. 74/2017), che regola la gestione del ciclo della *performance*.

In particolare facendo riferimento all’indice sintetico delle amministrazioni pubbliche dell’ISTAT⁷² si è deciso di partire dall’elencazione delle Amministrazioni Centrali che racchiude una pletora di organizzazioni pubbliche molto differenti tra loro

⁷² https://www.istat.it/it/files/2016/09/ISTAT_lista_AAPP_30_settembre2020_GU_numero242.pdf

sotto vari profili⁷³, *mission*, struttura organizzativa e dimensione fra tutti: Organi costituzionali e di rilievo costituzionale; Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri; Agenzie fiscali; Enti di regolazione dell'attività economica; Enti produttori di servizi economici; Autorità amministrative indipendenti; Enti a struttura associativa; Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali; Enti e Istituzioni di ricerca ed Istituti zooprofilattici sperimentali.

A partire da questa lista si è operata una selezione in base ad un processo di applicazione di criteri successivi di esclusione: innanzitutto sono state escluse a) tutte le amministrazioni centrali che non fossero presenti sul portale web dell'Ufficio per la Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica che fornisce indirizzi e compie il monitoraggio del ciclo della performance⁷⁴; b) tutti gli Enti a struttura associativa per ragioni legate alla impossibilità di ottenere informazioni sulle articolazioni (territoriali e/o settoriali) in cui sono organizzati; c) gli Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali in base a un duplice criterio: l'elevata eterogeneità delle organizzazioni racchiuse in questa classe e l'ampia diversità con le altre amministrazioni oltre che le dimensioni in molti casi molto ridotte elemento che spesso impedisce politiche di gestione del personale di ampio respiro⁷⁵,

L'ambito di indagine si è definito quindi in 43 amministrazioni centrali come illustrato in tabella n. 7, ovvero tutti i tredici ministeri, la Presidenza del Consiglio e l'Avvocatura dello Stato; i tre Organi costituzionali e di rilievo costituzionale; quattro

⁷³ I criteri utilizzati per la classificazione delle unità all'interno del perimetro del Settore S.13 hanno natura statistico-economica; di seguito se ne fornisce una breve descrizione. Secondo il SEC 2010, il Settore S.13 "è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese" (paragrafo 2.111) Secondo il SEC 2010, le unità istituzionali vengono classificate o meno nel Settore S.13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dalla forma giuridica assunta. Le unità incluse nel Settore delle Amministrazioni Pubbliche possono appartenere ai seguenti tipi(paragrafo 2.112): a) entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio; c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche; d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da amministrazioni pubbliche (nota esplicativa ISTAT).

⁷⁴ Sono stati esclusi inoltre gli Enti e Istituti di ricerca che, pur presenti sul portale, fossero sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Università e della Ricerca e quindi inseriti nel perimetro di indirizzo e vigilanza di ANVUR per la gestione del ciclo della performance.

⁷⁵ Lo stesso Osservatorio dello Smart working del Politecnico di Milano esclude dalla sua rilevazione annuale le organizzazioni pubbliche e private che impiegano meno di 10 persone.

Enti produttori di servizi economici; entrambi gli enti di previdenza e assistenza sociale; sei enti di ricerca non vigilati dal MIUR; e tre Autorità indipendenti.

Tabella n. 7. Ambito di indagine – Amministrazioni centrali selezionate per classe di amministrazione

Classe di Amministrazione	Denominazione Amministrazione	AVVST
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	Presidenza del Consiglio Dei Ministri	PCM
	Ministero dell'economia e delle Finanze	MEF
	Ministero dello Sviluppo economico	MISE
	Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali	MLPS
	Ministero della Giustizia	MIN GIU
	Ministero Degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale	MAECI
	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	MIUR MIN INTERN
	Ministero dell'interno	O
	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	MAATM
	Ministero delle infrastrutture e Dei Trasporti	MIT
	Ministero della difesa	MDIF
	Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali	MPAAF
	Ministero Dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	MIBACT
	Ministero della Salute	MIN SAL
	Avvocatura Generale dello Stato	AVST
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	Corte dei Conti	CDC CDS_TA
	Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali	R
	Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro	CNEL
Enti produttori di servizi economici	Ente Nazionale per l'Aviazione Civile	AGEA
	Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata	ANBSC
	Agenzia per la Promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle Imprese Italiane (ex Ice)	ICE
	Agenzia Industrie Difesa	AID
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	Istituto Nazionale Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro	INAIL
	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale	INPS
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo economico Sostenibile	ENEA
	Istituto Superiore di Sanità	ISS
	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale	ISPRA
	Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'economia Agraria	CREA

	Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche	INAPP
	Istituto Nazionale di Statistica	ISTAT
Enti di regolazione dell'attività economica	Agenzia Italiana del Farmaco	AIFA
	Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie	ANSF
	Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni	ARAN
	Agenzia per le erogazioni in Agricoltura	AGEA
	Agenzia Nazionale per I Servizi Sanitari Regionali	AGENAS
	Agenzia per l'Italia Digitale	AGID
	Ispettorato Nazionale del lavoro	INL
	Agenzia per la Coesione Territoriale	ALCT
	Agenzia Nazionale Politiche Attive lavoro	ANPAL
	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo	AICS
Autorità amministrative indipendenti	Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca	ANVUR
	Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo	ANSV
	Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione	ISIN

Come si può evincere già scorrendo l'elenco, nonostante queste amministrazioni siano tutte classificate come amministrazioni centrali hanno caratteristiche molto diverse tra loro; in questo studio sono trattate come omogenee in base alla comune applicazione di istituti giuridici considerati rilevanti ai fini di questa analisi. Oltre l'obbligo di introduzione del lavoro agile stabilito dalla legge 124/2015 e dalla Direttiva 3/2017, tutte sono tenute ad applicare: a) per la gestione del rapporto di lavoro il TU sul pubblico impiego e la regolazione di primo e secondo livello sulle pari opportunità sul luogo di lavoro⁷⁶; b) per la gestione della funzione di *accountability* la normativa sulla trasparenza che impone loro la pubblicazione di atti organizzativi in una apposita sezione denominata "Amministrazione Trasparente" sul proprio sito web istituzionale; c) per la gestione del ciclo della performance sono tenute a pubblicare i documenti sul *Portale della Performance*⁷⁷ del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Si ritiene utile questa omogeneità al fine di compiere un'analisi a partire dalla rilevazione della presenza/assenza di elementi considerati significativi e scelti come indicatori sui siti web delle amministrazioni e sul portale della performance scelti come fonte dei dati. Sono stati quindi consultati i quarantatré siti web delle amministrazioni e

⁷⁶ Direttiva 2/2019 del Dipartimento delle Pari Opportunità e della Funzione Pubblica

⁷⁷ performance.gov.it

la sezione documenti della performance del portale nel periodo dal 31 gennaio 2019 al 30 giugno 2020.

L'ambito di indagine copre quindi la totalità delle amministrazioni comprese in ciascuna delle classi selezionate, e presenta la distribuzione percentuale illustrata nel grafico n. 14.

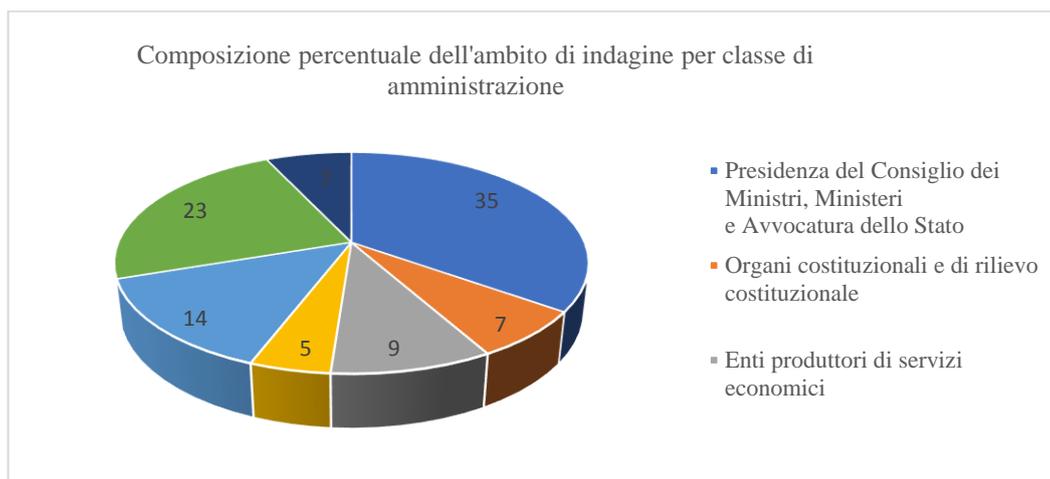


Grafico n. 14. Distribuzione percentuale dell'ambito d'indagine per classi di amministrazioni

L'ambito temporale è stato scelto in coerenza con il ciclo della performance delle amministrazioni, infatti il Dlgs 150/2009 stabilisce che entro il 31 gennaio di ciascun anno le amministrazioni pubblichino il Piano della Performance, documento di carattere programmatico a durata triennale con “scorrimento annuale” in cui indicano obiettivi, attività e target da raggiungere a cadenza annuale, ed entro il 30 giugno dell'anno successivo pubblichino invece il documento di analisi e valutazione dell'andamento annuale di quanto programmato, la Relazione sulla Performance.

È stato inoltre preso in considerazione l'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), il documento metodologico che illustra sulla base di quali criteri e attraverso quali processi avviene la misurazione e la valutazione della performance individuale e organizzativa all'interno di ciascuna amministrazione. Questa attività, da cui dipende anche il riconoscimento della premialità di risultato ai dipendenti pubblici, è stata oggetto infatti di una modifica normativa con un decreto attuativo della riforma del pubblico impiego nel 2017⁷⁸ alla luce del quale era necessario

⁷⁸ Decreto n.74/2017.

rivedere le regolazioni interne delle amministrazioni per ampliare gli effetti della valutazione individuale oltre che alla premialità. Ciò anche ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali e altre importanti novità come il riconoscimento per la prima volta di un ruolo attivo dei cittadini ai fini della valutazione della performance organizzativa, mediante la definizione di sistemi di rilevamento della soddisfazione degli utenti in merito alla qualità dei servizi resi.

Il rispetto dei tempi nella redazione e pubblicazione di questi documenti è considerato un indicatore di attenzione alla performance in quanto spesso gli Organismi Indipendenti di Valutazione⁷⁹ rilevano che le amministrazioni tendono a rispondere al dettato normativo in chiave spesso meramente adempimentale, non riconoscendo la valenza gestionale di questi documenti. È, infatti, evidente che un documento programmatico adottato in corso d'anno non può svolgere la sua funzione di guida alle attività istituzionali in maniera adeguata, così come la sua rendicontazione, con l'analisi degli scostamenti nel raggiungimento degli obiettivi, se effettuata in ritardo, non permette la revisione e implementazione della programmazione del ciclo successivo.

Per quanto riguarda la gestione delle pari opportunità e del benessere del personale, al di là del rispetto del Testo Unico in materia di sostegno alla maternità e alla paternità che disciplina i congedi, i riposi, i permessi e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori connessi alla maternità e paternità di tutti i figli (naturali, adottivi e in affidamento)⁸⁰, si è scelto di riconoscere significatività ad alcuni istituti normativi distintivi del settore pubblico. In particolare, si è ritenuto un valido indicatore di attenzione alle politiche in questo ambito la presenza di un Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) che goda di sufficiente *commitment* da parte dei vertici dell'amministrazione, tanto da avere una sua visibilità sul sito istituzionale della stessa. I CUG, istituiti ai sensi dell'art. 57 del dlgs n.165 del 2001, sono comitati paritetici costituiti all'interno delle Amministrazioni pubbliche con compiti propositivi, consultivi e di verifica in materia di pari opportunità

⁷⁹ L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è un soggetto nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e ha compiti di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni; è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, del metodo e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica, supporta l'amministrazione sul piano metodologico e verifica la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale.

⁸⁰ Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 modificato con D.Lgs n. 80/2015.

e di benessere organizzativo al fine di contribuire all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, agevolando l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni e favorendo l'affezione al lavoro, garantendo un ambiente lavorativo nel quale sia contrastata qualsiasi forma di discriminazione per i/le lavoratori/trici. Questo organismo ha compiti consultivi, ma anche di vigilanza sull'operato dell'amministrazione; recentemente, infatti, la direttiva n.2/2019 di DFP e DPO ha indicato il dovere da parte del CUG di segnalare all'OIV le inadempienze dell'amministrazione di politiche di pari opportunità, così legando in maniera sostanziale la performance sulla gestione del benessere organizzativo alla performance organizzativa dell'amministrazione e al riconoscimento della premialità ai dirigenti responsabili.

Le politiche in questo ambito dovrebbero essere contenute nel *Piano triennale di azioni positive*, documento programmatico che le amministrazioni devono predisporre per metter in atto azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità nel lavoro, introdotto con il “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*⁸¹”, la cui presenza sul sito web non è sottoposta ad obbligo di legge, ma che nelle amministrazioni più attive in questo ambito viene pubblicizzato e a volte integrato nel Piano della Performance⁸², motivo per il quale si è scelto di rilevare la presenza/assenza in tali sedi.

Lo stesso criterio ha guidato la scelta di rilevare la presenza della pubblicazione della Relazione sullo stato del personale⁸³ che il C.U.G. deve redigere annualmente e che deve consistere in «una dettagliata relazione sulla situazione del personale nell'amministrazione pubblica di appartenenza, riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro – mobbing».

Sono poi stati presi in considerazione ulteriori elementi che si sono ritenuti rilevanti, fra questi l'istituzione della figura della Consigliera di fiducia⁸⁴, uno strumento di

⁸¹ D.lgs. n. 198 del 2006 articolo 48

⁸² L'integrazione nel PdP è divenuto poi obbligatorio in seguito alla direttiva 2/2019 a partire dal ciclo 2020-2022.

⁸³ Direttiva 2011 art. 3.3.

⁸⁴ “Parte imparziale”, deputata a raccogliere nell'organizzazione lavorativa segnalazioni riguardo atti di discriminazione, molestie sessuali e morali, vicende di mobbing e porre ad esse concreto rimedio, con tecniche di prevenzione e di risoluzione. non è un pubblico ufficiale (a meno che non sia un pubblico dipendente), gode di un più ampio spettro di azione sul piano funzionale, nel senso che interviene in ogni caso di discriminazione e/o di molestia e non solo per le diseguaglianze di genere e di converso è affetto

politica attiva nella promozione del benessere organizzativo e del presidio delle pari opportunità. È una figura riconosciuta in ambito comunitario ma non disciplinata nella contrattazione e quindi non obbligatoria, una sorta di “sentinella di situazioni di disagio lavorativo” deputata alla loro composizione e risoluzione, soprattutto in caso di denuncia di casi di discriminazione; la realizzazione di indagini sul benessere organizzativo o l’istituzione di sportelli di ascolto per l’orientamento ed il supporto in situazioni di malessere e disagio della persona e/o delle relazioni che la impegnano e coinvolgono è uno degli strumenti nell’ambito di altre iniziative di ascolto e attenzione nei confronti del personale, al fine di stimolare azioni di miglioramento organizzativo⁸⁵.

Questi ultimi strumenti di ascolto organizzativo, non imposti dalla normativa⁸⁶ la cui istituzione non può essere confusa per attività di mera *compliance* adempimentale, gravano l’organizzazione di costi di consulenza (spesso sono gestiti da professionisti psicologi) e per questo motivo sono stati ritenuti indicatori di una attenzione sostanziale da parte dell’amministrazione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo.

3.4 Quali antecedenti per l’implementazione del lavoro agile nelle PPAA

Quando un analista tenta di stimare quali condizioni di contesto influiscano sul *policy making* e sui suoi esiti e quanto questa influenza sia rilevante, adotta, a grandi linee, lo stesso approccio del valutatore che intende stimare gli effetti di una politica pubblica, ma invertendo la prospettiva: da variabile indipendente (un intervento che dovrebbe produrre certe conseguenze), la politica pubblica o una sua componente diventa variabile dipendente (il fenomeno che bisogna spiegare risalendo alle sue cause).

Mira a spiegare il perché la politica assume determinate caratteristiche, pertanto mirano ad individuare i fattori che le hanno generate, sollecita a stimare quanto

da un più limitato raggio di azione, poiché non avendo valenza topografico-territoriale opera solo all’ interno del ristretto ambito di una specifica pubblica amministrazione, o di un specifica azienda privata da cui ha ricevuto mandato.

⁸⁵ Iniziativa MISE 2008 con MIBACT.

⁸⁶ Le indagini sul benessere organizzativo sono state realizzate massivamente nel corso dell’anno 2013 a causa dell’obbligo fissato dalla CIVIT in capo agli OIV, poi abolito.

influiscono certe condizioni ambientali (vedi variabili sotto) sulle dinamiche o gli esiti dei processi di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche.

Nella prima fase ci si è chiesti quali fossero le relazioni causa-effetto fra quelle che potrebbero essere le condizioni determinanti per l'adozione della politica da parte delle amministrazioni e si è arrivati a formulare le seguenti ipotesi sull'importanza di fattori esogeni alla politica che possono averne favorito l'adesione: 1) una cultura organizzativa attenta alla gestione della performance; 2) una cultura organizzativa in cui vi sia attenzione alle politiche di benessere organizzativo e pari opportunità; 3) essere all'interno di un network di esperti e altre amministrazioni; 4) aver già maturato esperienza nella gestione di lavoratori fuori dalla sede dell'amministrazione (elemento che potrebbe fungere da facilitatore nell'abbattimento di resistenze culturali basate sul controllo visivo della presenza).

Al fine di rendere operativamente definito il concetto di “avere attivato il lavoro agile”, considerata variabile indipendente in questa sede, vista la mancanza di dati ufficiali (illustrata nel par.3.1) si è proceduto inizialmente ad una analisi del contenuto dei quarantatré Piani della Performance 2019 per rilevare se vi fossero obiettivi legati alla realizzazione del lavoro agile. Avendo constatato l'insufficienza di questo metodo di indagine, dato dall'evidenza che solo una parte residuale di amministrazioni si era data obiettivi in tal senso nel ciclo di programmazione 2019-2021 e al contempo erano note le esperienze di lavoro agile di amministrazioni che non avevano menzionato il lavoro agile nel PdP 2019, si è integrata l'indagine con la rilevazione della presenza/assenza di un “atto organizzativo” in tema di lavoro agile; per atto organizzativo si intende un documento ufficiale dell'amministrazione firmato da un responsabile (può assumere la forma di decreto, direttiva, determina, protocollo d'intesa sindacale) in cui sia assunta la decisione di dare avvio all'introduzione del lavoro agile.

Il reperimento di questo atto ha comportato un notevole sforzo in sede di raccolta dei dati in quanto le amministrazioni non hanno obbligo di pubblicazione e solitamente lo rendono disponibile al solo personale interno nella rete intranet: è stato possibile ottenerlo solo attraverso richieste alle singole amministrazioni in via formale.

L'operazionalizzazione delle condizioni che compongono l'ipotetica relazione causale da controllare empiricamente è stata compiuta stabilendo uno o più indicatori per ciascuna condizione, come illustrato nella tabella n. 8.

Tabella n. 8. La definizione operativa degli antecedenti dell'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni

Variabile dipendente: aver attivato il lavoro agile	Ipotesi	Indicatore
Attenzione alla performance	Più l'amministrazione è attenta alla gestione della performance più è probabile che l'amministrazione abbia attivato il lavoro agile	Pubblicazione del PdP 2019 entro il 31 gennaio 2019
		Pubblicazione della RdP 2019 entro il 30 giugno 2020
		Pubblicazione del SMVP aggiornato post 2017
Attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo	Più l'amministrazione è attenta alla gestione della politica di pari opportunità e benessere organizzativo più è probabile che l'amministrazione abbia attivato il lavoro agile	Presenza di una sezione dedicata al CUG sul sito istituzionale dell'amministrazione
		Presenza del PTAP sul sito istituzionale dell'amministrazione o come allegato al PdP
		Presenza della Relazione sullo stato del personale CUG 2018 sul sito istituzionale dell'amministrazione
		Presenza della figura della Consigliera di Fiducia sul sito istituzionale dell'amministrazione
		Presenza di strumenti di indagine sul benessere organizzativo o sportelli di ascolto pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione

Influenza del network	Più l'amministrazione è inserita in network di scambio di buone prassi più è probabile che abbia attivato il lavoro agile	Adesione ufficiale a PON "Lavoro agile per il futuro della P.A. – Pratiche innovative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" Presenza a tavoli sul tema del lavoro agile presso il ForumPa 2018 e 2019 Presenza del CUG dell'amministrazione nella Rete Nazionale dei CUG
Avere esperienza maturata nella gestione del personale fuori dalla sede	Più l'amministrazione ha già maturato esperienza di telelavoro più è probabile che abbia attivato il lavoro agile	Presenza del Piano di attuazione del telelavoro pubblicato sul sito web dell'amministrazione

Per definire operativamente il livello di attenzione alla gestione della performance (condizione 1), si è scelto di usare come unico indicatore l'indice composto dalle seguenti variabili categoriali:

- piano della Performance pubblicato nei tempi (ipotizzando che se adottato in tempo possa essere un concreto strumento di programmazione);
- relazione della Performance pubblicata nei tempi (ipotizzando che se adottato in tempo possa essere un concreto strumento di rendicontazione, ma anche di ricalibrazione della programmazione successiva);
- sistema di Misurazione e Valutazione della Performance aggiornato post 2017 (anno di introduzione delle linee guida 3/2017 Linee Guida in materia di Lavoro Agile e del Decreto legislativo, 25/05/2017 n. 74 in tema di valutazione della performance dei dipendenti pubblici).

Per la condizione 2 si è scelto come indice il livello di attenzione alla gestione e promozione del benessere organizzativo e pari opportunità attraverso la combinazione di sei variabili dicotomiche basate sulla presenza/assenza sui siti istituzionali delle amministrazioni di alcuni elementi considerati attinenti e significativi rispetto alla dimensione di indagine:

- Sezione del Comitato Unico di Garanzia⁸⁷
- Piano Triennale di Azioni Positive⁸⁸
- Relazione sullo stato del personale CUG 2018⁸⁹
- Consigliere Fiducia⁹⁰
- Strumenti di indagine sul benessere organizzativo o sportelli di ascolto.

Per valutare la possibile influenza dei *network*, è stata costruito un indice di integrazione in un network a partire dalle seguenti variabili:

- per le reti formali l'appartenenza alla rete dei progetti PON "Lavoro agile per il futuro della P.A. – Pratiche innovative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" che sta gestendo il progetto di introduzione del lavoro agile in alcune amministrazioni;
- per le reti informali è stata considerata la presenza a tavoli sul tema del lavoro agile presso il ForumPa 2018 e 2019;
- la presenza del CUG dell'amministrazione nella Rete Nazionale dei CUG.

Considerando infine il telelavoro, oltre che come archetipo normativo, anche come esperienza di gestione di lavoratori al di fuori della sede aziendale, si è presa in considerazione la presenza/assenza di politiche di telelavoro attraverso la rilevazione della presenza/assenza del Piano annuale di attuazione del telelavoro⁹¹ già precedentemente menzionato.

I dati così raccolti sono stati organizzati costruendo una matrice casi per variabili in cui in riga sono state poste le amministrazioni dell'ambito di indagine (si veda sopra), e in riga le proprietà definite operativamente in forma dicotomica assegnando valore 1 se presente e 0 se assente; da questa prima fase di costruzione delle definizioni operative sono state compiute due analisi differenti.

⁸⁷ Istituito in sostituzione del Comitato Pari Opportunità art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183 – rif. 3/2011 e 2/2019 Dipartimento Pari Opportunità

⁸⁸ previsto dalla Legge n.125/1991, dal Decreto legislativo n.196/2000 Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad elaborare, approvare e attuare un proprio "Piano triennale per le azioni positive", seguendo quanto previsto dal Codice delle pari opportunità. (*Obbligo previsto dall' Art. 48 del Decreto Legislativo n. 198/2006*).

⁸⁹ Direttiva 2011 art. 3.3 prevede per il Comitato unico di garanzia (C.U.G.) il compito di redigere annualmente «una dettagliata relazione sulla situazione del personale nell'amministrazione pubblica di appartenenza, riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro – mobbing

⁹⁰

⁹¹ Art.9, comma 7 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito in Legge 17 dicembre 2012, n.221.

3.5 Le politiche delle amministrazioni

Come si evince dal grafico n. 15 delle 43 amministrazioni indagate solo poco più della metà ha attivato il lavoro agile nel 2019 secondo la definizione operativa data (cfr.par.3.3); le amministrazioni che più si sono mosse fanno riferimento alle classi degli Enti di previdenza e assistenza sociale, dove entrambi gli Enti l'hanno attivato, della PCM e Ministeri (12 ministeri su 15 amministrazioni pari all'80% della classe) e degli Enti di ricerca in cui le amministrazioni con Lavoro Agile superano abbondantemente il 60% del totale della classe. Le amministrazioni afferenti alle altre classi hanno invece tassi di attivazione ben più bassi: solo un Organo costituzionale su tre, due Enti di regolazione economica su 10 e nessuna Autorità Indipendente.

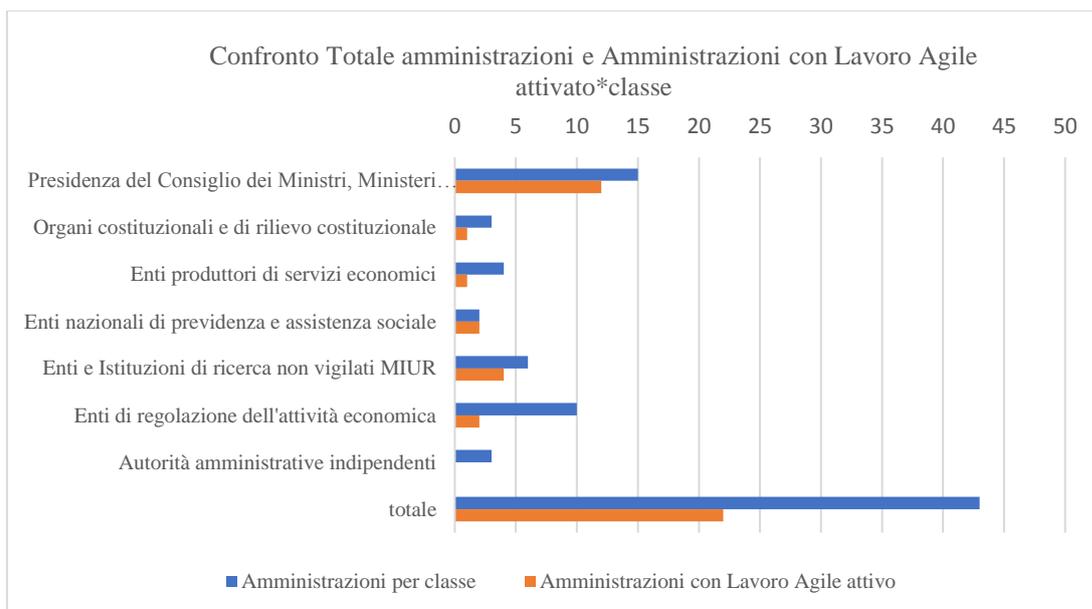


Grafico n. 15. Il livello di attivazione del Lavoro Agile nelle Amministrazioni Centrali (2019)

Per quanto riguarda le politiche di performance i dati sono piuttosto negativi; rispetto ad un totale di 129 documenti attesi⁹², sono stati considerati validi secondo le definizioni operative adottate solamente 63, pari al 50%. In particolare, come si evince dalla tabella n. 9, le amministrazioni in generale hanno prestato meno attenzione alla fase programmatica, pubblicando il Piano della Performance nei tempi utili solo nel 40% dei casi. Soprattutto le amministrazioni rientranti nella classi della Presidenza del

⁹² PdP+RdP+SMVP*43

Consiglio dei Ministri e Ministeri (solo 3 su 15 amministrazioni pari al 20% della classe) e nella classe degli Organi Costituzionali (1 su 3) hanno prestato poca attenzione alla *compliance* con il ciclo programmatico, al contrario delle amministrazioni rientranti nelle classi degli Enti produttori di servizi economici (75% dei quali ha pubblicato il PdP entro il 31 gennaio) e gli Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR (67% della classe).

Tabella n. 9. Analisi dei documenti del ciclo della performance 2019 e SMVP per classe di amministrazione e tipo di documento

Classe Amministrazioni	PdP	SMVP	RdP	Percentuale di <i>compliance</i> per classe
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	3	7	6	36%
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	1	1	1	33%
Enti produttori di servizi economici	3	3	2	67%
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	0	2	1	50%
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	4	5	3	67%
Enti di regolazione dell'attività economica	5	5	6	53%
Autorità amministrative indipendenti	1	2	2	56%
Totale documenti validi	17	25	21	
Percentuale di <i>compliance</i> per tipo di documento	40%	58%	49%	49% media

Maggiore attenzione, dovuta probabilmente anche a motivi legati agli effetti amministrativi della pubblicazione e validazione della fase a consuntivo⁹³, è stata posta alla Relazione della Performance, pubblicata nei tempi previsti da quasi la metà delle amministrazioni.

In particolare, le amministrazioni della classe delle Autorità amministrative indipendenti hanno posto attenzione a questa fase rendicontativa per il 67%, mentre solo una amministrazione su tre di quelle rientranti tra gli Organi Costituzionali.

Più elevato grado di attenzione è stato riscontrato invece in merito all'aggiornamento dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance, dove a fronte di un dato generale del 58% delle amministrazioni del totale, si segnala che entrambi gli Enti di previdenza e Assistenza Sociale (INPS e INAIL), e l'83% degli Enti di ricerca non

⁹³ Il riconoscimento della premialità al personale è subordinata alla validazione della Relazione della Performance da parte dell'OIV.

vigilati MIUR hanno provveduto a rivedere questo documento alla luce della revisione normativa con le sue importanti novità già brevemente illustrate nel paragrafo precedente.

Sulla base dei dati analizzati è stato costruito un indice del livello di attenzione alla gestione della performance delle amministrazioni per classe in base alla percentuale di *compliance* della data di pubblicazione dei documenti con quella prevista dalla normativa e ritenuta sostanziale per una buona gestione del ciclo di performance. Come si evince dalla tabella n. 10, le amministrazioni più attente fanno parte delle classi degli Enti di ricerca e degli Enti produttori di servizi economici, mentre quelle afferenti alla classe degli Organi Costituzionali manifestano un'attenzione minore. La distribuzione mostra comunque che la maggior parte delle amministrazioni (30 su 43) denota una attenzione di grado medio a questo aspetto organizzativo.

Tabella n. 10. Indice di attenzione alla performance delle amministrazioni per classe

Classe Amministrazioni	Livello Attenzione alla performance
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	Alto
Enti produttori di servizi economici	Alto
Enti di regolazione dell'attività economica	Medio
Autorità amministrative indipendenti	Medio
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	Medio
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	Medio
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	Basso

Si sono poi messi in raffronto i dati sull'indice di attenzione alla gestione delle politiche di performance con quelli della diffusione del lavoro agile per indagare la relazione tra le due variabili ottenendo dei dati che non confermano pienamente una relazione positiva tra le stesse. Infatti tra le amministrazioni con un alto livello di attenzione alla performance ha attivato il lavoro agile il 50% di esse, percentuale inferiore a quello delle amministrazioni con un livello medio di attenzione alla performance, che hanno attivato il lavoro agile nel 53% dei casi. Questa differenza, seppur percentualmente poco rilevante, non permette di affermare che vi sia una relazione positiva tra le due modalità delle variabili prese in considerazione.

Tabella n. 11. - Indice di attenzione alla performance lavoro agile 2019 (% di riga)*

	Numero amministrazioni per livello di importanza performance	Numero amministrazioni che hanno attivato lavoro agile	Percentuale di amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile per livello di attenzione alla performance
Alto	10	5	50%
Medio	30	16	53%
Basso	3	1	33%
	43	22	

Per quanto riguarda le politiche di benessere organizzativo e pari opportunità, come si è già accennato, si è compiuta inizialmente una analisi distinta tra gli strumenti di politica di pari opportunità e benessere organizzativo prescritti normativamente e quelli invece facoltativi. Si precisa che anche tra quelli indicati dalla norma, non vi è obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni, per cui si considera in ogni caso indicatore di assegnazione di importanza da parte delle amministrazioni dare risalto a questi strumenti sul proprio portale web istituzionale.

Come si evince dalla tabella n. 12, le amministrazioni afferenti alle classi degli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale e delle Autorità amministrative indipendenti hanno praticamente ignorato questi strumenti organizzativi sulle loro pagine web istituzionali.

Buona parte (65%) delle amministrazioni ha dedicato una sezione specifica al CUG sul proprio sito istituzionale, in particolare si segnala che entrambi gli Enti di previdenza e assistenza sociale, e oltre l'80% delle amministrazioni rientranti nelle classi della PCM e Ministeri (87%) e degli Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR (83%).

Tabella n. 12. Distribuzione degli strumenti di pari opportunità e benessere organizzativo obbligatori pubblicati sui siti web delle amministrazioni per classe di amministrazione e strumento

Classe Amministrazioni	Sezione CUG	PTAP	Relazione sullo stato del personale	Percentuale di strumenti di PO e BO obbligatori per classe
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	13	12	6	69%
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	0	0	0	0%
Enti produttori di servizi economici	2	1	0	25%
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	2	2	1	83%
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	5	4	4	72%

Enti di regolazione dell'attività economica	6	5	4	50%
Autorità amministrative indipendenti	0	0	0	0%
totale	28	24	15	
Percentuale per strumento organizzativo	65%	56%	35%	

Il Piano Triennale di Azioni Positive è stato pubblicato sui siti web delle amministrazioni o allegato al Piano della Performance 2019-2021 nel 56% dei casi, con particolare attenzione alle amministrazioni afferenti alla classe della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato (80%) e a INPS e INAIL.

Mentre la Relazione sullo stato del personale al 2018 redatta dal CUG è rintracciabile solo nel 35% dei casi, si distinguono in questo caso gli Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR che lo pubblicano per il 67% delle amministrazioni della classe.

In generale da questi dati si rileva che le amministrazioni che danno maggiore risalto alla presenza di questi strumenti di pari opportunità e benessere organizzativo sono quelle afferenti alla classe degli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, a quella degli Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR e alla PCM e Ministeri.

Passando poi agli strumenti di ascolto organizzativo: Consigliera di fiducia e indagini sul benessere organizzativo o l'istituzione di sportelli di ascolto, la cui presenza è stata rilevata oltre che dai siti web, dall'analisi dei documenti del ciclo della performance analizzati e dal PTAP laddove pubblicato, si evince come da tabella n. 13, che a fronte di una diffusione non molto alta, solo il 35% delle amministrazioni ne pubblicizza l'esistenza, coerentemente con quanto mostrato nella analisi precedente, le amministrazioni afferenti alle classi degli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale e delle Autorità amministrative indipendenti hanno praticamente ignorato questi strumenti organizzativi sulle loro pagine web istituzionali.

Inoltre si nota che le amministrazioni più attente si sono mostrate anche in questo caso quelle afferenti alla classe degli Enti previdenziali e di assistenza sociale che hanno attivato ogni strumento di ascolto organizzativo preso in considerazione.

Tabella n. 13. Distribuzione degli strumenti di ascolto organizzativo facoltativi pubblicati sui siti web delle amministrazioni per classe di amministrazione e strumento (percentuali di riga)

Classe Amministrazioni	Consigliera di Fiducia	Indagine BO/Sportello ascolto	Percentuale di compliance per classe di amministrazione
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	4	11	50%
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	0	0	0%
Enti produttori di servizi economici	0	2	25%
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	2	2	100%
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	4	2	50%
Enti di regolazione dell'attività economica	2	1	15%
Autorità amministrative indipendenti	0	0	0%
totale	12	18	35%
Percentuale di compliance per strumento organizzativo	28%	42%	

Inoltre, si evidenzia che, nonostante la figura della Consigliera di Fiducia sia presente in meno di un terzo delle amministrazioni, il 67% degli Enti di ricerca non vigilati MIUR ha attivato questa figura, presente anche in 4 su 15 delle amministrazioni afferenti alla PCM e Ministeri (27%) e in 2 Enti di regolazione dell'attività economica (20% della classe).

Per quanto riguarda invece gli altri due strumenti considerati insieme, il 42% delle amministrazioni ne ha attivato almeno uno, con particolare attenzione manifestata dalle amministrazioni afferenti alla PCM e Ministeri; il 73% delle amministrazioni afferenti a questa classe ha reso pubblica la realizzazione di un'indagine sul benessere organizzativo realizzata a seguito dell'abrogazione dell'obbligo o l'istituzione di uno sportello di ascolto.

Come già fatto per il ciclo della performance, sulla base dei dati analizzati è stato costruito un indice del livello di attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo delle amministrazioni per classe in base alla percentuale dei cinque strumenti organizzativi considerati attivati nelle amministrazioni sulla base della pubblicazione sui siti web istituzionali o sul PdP o sul PTAP. Come mostra la tabella n. 14, le amministrazioni più attente sono quelle afferenti alle classi degli Enti

Previdenziali ad Assistenziali e della PCM e Ministeri che rappresentano circa il 40% delle amministrazioni, mentre oltre un terzo (16 amministrazioni su 43) hanno un livello basso di attenzione a queste politiche e il 23% si posiziona su un livello medio.

Tabella n. 14. Distribuzione delle classi di amministrazioni in base al livello di attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo

Classe Amministrazioni	Indice attenzione alle politiche di Pari Opportunità e Benessere Organizzativo
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	Alto
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	Alto
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	Medio
Enti produttori di servizi economici	Medio
Enti di regolazione dell'attività economica	Basso
Autorità amministrative indipendenti	Basso
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	Basso

Si è quindi compiuto un raffronto tra l'indice di attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo e l'attivazione del lavoro agile per indagare l'eventuale presenza di relazioni tra le due variabili. Dall'analisi tabella n. 15 si evidenziano dati che confermano pienamente l'ipotesi che una cultura organizzativa attenta ai temi della gestione delle politiche del personale in ottica di pari opportunità e benessere organizzativo abbia una relazione positiva con l'attivazione del lavoro agile. Infatti, oltre l'80% di le amministrazioni che esibiscono un indice alto di attenzione alle pari opportunità e al benessere organizzativo ha attivato il lavoro agile, a fronte del 19% tra quelle con un basso livello di attenzione a queste politiche.

*Tabella n. 15. Indice di attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo * lavoro agile 2019 (% di riga)*

	Numero amministrazioni per livello di importanza alle politiche di PO e BO	Numero amministrazioni che hanno attivato lavoro agile	Percentuale di amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile per livello di attenzione alle politiche di PO e BO
Alto	17	14	82%
Medio	10	5	50%
Basso	16	3	19%
	43	22	

In tema di telelavoro, solo 12 amministrazioni su 43 nel 2019 avevano attivato postazioni di telelavoro, tra questi un terzo è rappresentato dai ministeri e un terzo dagli Enti di ricerca che risultano particolarmente attenti a questa modalità di lavoro essendo attivata in 4 su 6 degli Enti della classe.

Ponendo in confronto la diffusione del telelavoro con l'attivazione del lavoro agile nelle amministrazioni, si osserva che in tre classi di amministrazioni vi è identità di diffusione delle due modalità di lavoro a distanza, cioè tra le amministrazioni afferenti alle classi degli Enti produttori di servizi economici, Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR e gli Enti di regolazione dell'attività economica; mentre in altrettante classi il lavoro agile ha avuto una introduzione ben superiore. Infatti oltre il 50% in più delle amministrazioni afferenti alle classi della PCM e Ministeri e degli Enti previdenziali e di assistenza sociale che non aveva attivato il telelavoro, ha invece attivato il Lavoro Agile. Non emergono casi in cui le amministrazioni afferenti ad una classe non abbiano attivato il telelavoro ma abbiano attivato il lavoro agile: questo può far supporre in ogni caso una relazione debolmente positiva.

Tabella n. 16. Raffronto percentuale tra tassi di attivazione del Telelavoro nelle amministrazioni e Lavoro Agile per Classe di amministrazione

<u>Classe Amministrazioni</u>	Telelavoro	Lavoro agile	Differenza percentuale Lavoro Agile e Telelavoro
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	27%	80%	+53%
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	0%	33%	+33%
Enti produttori di servizi economici	25%	25%	0%
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	50%	100%	+50%
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	67%	67%	0%
Enti di regolazione dell'attività economica	20%	20%	0%
Autorità amministrative indipendenti	0%	0%	0%

Infine, si è analizzato il grado di integrazione in un *network*. Dalla tabella n. 17 appare una relazione positiva tra l'essere all'interno di un network di scambio di buone prassi sulla politica di lavoro agile e l'aver attivato lo stesso; infatti si nota che il 100% delle amministrazioni che hanno un alto livello di integrazione nei network considerati ha attivato il lavoro agile e i valori assunti dalla variabile "percentuale di

amministrazioni in base al livello di integrazione” mostrano lo stesso andamento di quella della diffusione del lavoro agile. Ovvero alla diminuzione del livello di integrazione, diminuisce il livello di introduzione del lavoro agile.

Tabella n. 17. *Indice di integrazione in un network * attivazione* Lavoro Agile nel 2019 (percentuali di riga)*

	Numero amministrazioni per livello di importanza alle politiche di PO e BO	Numero amministrazioni che hanno attivato lavoro agile	Percentuale di amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile per livello di integrazione in un network
Alto	2	2	100%
Medio	25	14	56%
Basso	16	6	38%

3.6 La tavola della verità

Si è quindi tentato di ricostruire se vi siano contesti che hanno favorito l'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni centrali utilizzando la Qualitative Comparative Analysis (QCA) ragionando sulla necessità o sufficienza di combinazioni minime di condizioni in grado di spiegare la presenza o assenza del lavoro agile nei singoli casi.

Per ciascuna amministrazione si è quindi rilevata la presenza o assenza delle condizioni che si erano poste in ipotesi (cfr. par. 3.4) rispetto alla attivazione o meno del lavoro agile, attraverso una differente definizione operativa rispetto a quella utilizzata per costruire gli indici; si è infatti operato una semplificazione in forma dicotomica delle variabili riguardanti le ipotesi secondo il seguente *codebook* (tabella n.18).

Tabella n. 18. Definizione operativa delle ipotesi delle caratteristiche del contesto organizzativo che possono facilitare l'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni per la QCA

Variabile dipendente: aver attivato il lavoro agile	Ipotesi	Indicatori	Sì=1	No=0
Attenzione alla performance	Un contesto attento alla gestione della performance facilita l'introduzione del lavoro agile	Pubblicazione del PdP 2019 entro il 31 gennaio 2019 Pubblicazione della RdP 2019 entro il 30 giugno 2020 Pubblicazione del SMVP aggiornato post 2017	almeno 2 documenti aggiornati	nessuno o un solo documento aggiornato
Attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo	Un contesto attento alla gestione della politica di pari opportunità e benessere organizzativo facilita l'introduzione del lavoro agile	Presenza di una sezione dedicata al CUG sul sito istituzionale dell'amministrazione Presenza del PTAP sul sito istituzionale dell'amministrazione o come allegato al PdP Presenza della Relazione sullo stato del personale CUG 2018 sul sito istituzionale dell'amministrazione Presenza della figura della Consigliera di Fiducia sul sito istituzionale dell'amministrazione Presenza di strumenti di indagine sul benessere organizzativo o sportelli di ascolto pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione	almeno 3 strumenti attivati	nessuno o massimo due strumenti attivati
Influenza del network	Lo scambio di buone pratiche all'interno di un network facilita l'introduzione del lavoro agile	Adesione ufficiale a PON "Lavoro agile per il futuro della P.A. – Pratiche innovative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" Presenza a tavoli sul tema del lavoro agile presso il ForumPa 2018 e 2019 Presenza del CUG dell'amministrazione nella Rete Nazionale dei CUG	adesione ad almeno due network	adesione a nessun o ad un solo network
Esperienza con lavoro a distanza	Avere maturato esperienza di telelavoro facilita l'introduzione del lavoro agile	Presenza del Piano di attuazione del telelavoro pubblicato sul sito web dell'amministrazione	Piano attuazione telelavoro presente	Piano attuazione telelavoro assente

Per stabilire se il contesto organizzativo abbia subito l'influenza di un network di amministrazioni ed esperti che si scambiano esperienze e buone prassi sui temi gestionali si è presa in considerazione la partecipazione alla rete formale del PON Lavoro Agile per il Futuro della PA e le reti informali di ForumPA e della Rete Nazionale dei CUG, considerando presente l'integrazione laddove l'amministrazione avesse partecipato alle attività di almeno due dei *networks* considerati.

Un contesto è stato considerato come attento alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo laddove avesse attivato almeno tre degli strumenti tra i cinque considerati, mentre è stato considerato attento alla gestione della performance se avesse pubblicato almeno due su tre dei documenti del ciclo della performance considerati. In ultimo, al fine di valutare se l'esperienza maturata dall'amministrazione nella gestione dei lavoratori al di fuori della sede avesse svolto un ruolo di facilitazione nell'abbattimento delle resistenze date dal dover rivedere l'ottica del controllo visivo del lavoratore, si è presa in considerazione la presenza di un Piano di attuazione del Telelavoro, già rilevato in forma dicotomica nella precedente analisi.

Tabella n. 19. Tavola della verità dell'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni centrali

Amministrazione	Lavoro Agile (0=no; 1=sì)	Network (0=no; 1=sì)	Pari Opportunità (0=no; 1=sì)	Telelavoro (0=no; 1=sì)	Performance (0=no; 1=sì)
MISE	1	1	1	1	1
INPS	1	1	1	1	1
ISPRA	1	1	1	1	1
ISTAT	1	1	1	1	1
MAECI	1	1	1	0	1
MIN INTERNO	1	1	1	1	0
MDIF	1	1	1	1	0
ENAC	1	1	1	0	1

ENEA	1	1	1	1	0
AIFA	1	1	1	0	1
ANSF	1	1	0	1	1
MEF	1	1	1	0	0
MAATM	1	1	1	0	0
MPAAF	1	1	0	1	0
MIBACT	1	1	1	0	0
INAIL	1	1	1	0	0
PCM	1	1	0	0	0
MLPS	1	0	0	0	1
MIUR	1	0	1	0	0
CDS_TAR	1	0	0	0	1
INL	1	0	0	0	1
AVST	1	0	0	0	0
MIN GIU	0	1	1	0	1
ICE	0	1	0	1	1
CREA	0	1	0	1	1
ARAN	0	0	1	1	1
MIT	0	1	0	0	1
MIN SAL	0	1	1	0	0
INAPP	0	1	0	0	1
AGID	0	0	1	0	1
ALCT	0	1	1	0	0
CDC	0	1	0	0	0
ANBSC	0	0	0	0	1
ISS	0	0	0	0	1
AGENAS	0	0	0	0	1
ANVUR	0	0	0	0	1
ANSV	0	0	0	0	1
CNEL	0	0	0	0	0
AID	0	0	0	0	0
AGEA	0	0	0	0	0

ANPAL	0	0	0	0	0
AICS	0	0	0	0	0
ISIN	0	0	0	0	0

Dall'analisi della tavola della verità presentata in tabella n. 19, si possono osservare le configurazioni del campione considerato, ossia l'insieme delle combinazioni di fattori associate ai due diversi valori della variabile dipendente (0 = assenza di introduzione del lavoro agile; 1 = presenza dell'introduzione del lavoro agile).

Come si può notare non si evidenziano combinazioni che accomunano tutte le amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile rispetto a quelle che non lo hanno fatto; infatti, seppure tra le prime vi sia la presenza concomitante di più fattori in misura maggiore delle seconde (2,4 in media nella prima serie contro 1,3 nella seconda), al tempo stesso vi sono casi di introduzione in contesti dove è presente solo una o due delle condizioni considerate facilitanti, e comunque non le stesse o anche i casi in cui non è stata rilevata nessuna delle condizioni a fronte della introduzione (caso dell'Avvocatura Generale dello Stato – AVVST).

Così come anche amministrazioni integrate in più network, con spiccata attenzione alle politiche di pari opportunità e attenzione alla performance, non si sono comunque attivate per introdurre il lavoro agile (caso Ministero della Giustizia).

Si ritiene quindi di non poter individuare delle condizioni necessarie e sufficienti tra gli elementi selezionati in base alle ipotesi avanzate; tuttavia si ritiene che si possa evidenziare che alcune condizioni sono più diffuse tra le amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile: in particolare l'essere parte di più network è una condizione che accomuna il 77% delle amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile, a fronte del 18% tra quelle che non l'hanno attivato. Si nota pure che l'attenzione alle politiche di parità e pari opportunità sono maggiormente diffuse tra le prime (68%) che tra le seconde (24%). Sulla stessa linea anche la distribuzione riguardante l'aver maturato esperienza nella gestione del personale dipendente a distanza: il telelavoro è stato attivato dal 40% delle amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile a fronte del 14% tra quelle che non lo hanno attivato. Dato differente invece si ha riguardo alla

attenzione alla performance che viene rilevata nel 57% delle amministrazioni che non hanno attivato il lavoro agile a fronte del 50% delle altre.

Concludendo, al momento dell'esplosione dell'emergenza sanitaria e dell'introduzione del lavoro fuori dalle sedi delle organizzazioni la diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni centrali era piuttosto ridotta. Nonostante la normativa avesse introdotto l'obbligo di permettere ad almeno il 10% del personale dipendente di lavorare in modalità flessibile (lavoro agile o telelavoro) alle amministrazioni entro il 2018, nel 2019 solo poco più della metà delle amministrazioni del campione aveva emanato almeno un atto organizzativo che desse avvio alla politica.

Il lavoro agile comincia ad avere nelle amministrazioni pubbliche, sia pure con risultati ancora al di sotto delle aspettative, una certa diffusione anche se, per dimensioni e risultati fin qui colti, non è minimamente paragonabile a quella che si registra nel settore privato, dove peraltro lo *smart working* è stato introdotto da più tempo e opera, in molte aziende, pienamente a regime.

Secondo alcuni (Angeletti, 2020) il ritardo attuativo delle amministrazioni pubbliche può essere spiegato, almeno in parte, in relazione alle specifiche condizioni normative, organizzative e culturali. Innanzi tutto, rilevante è il fatto che, per l'introduzione del lavoro agile, pure obbligatoria, il legislatore non ha previsto né incentivi (nonostante l'organizzazione e la gestione del lavoro da remoto richieda indubbiamente significativi investimenti tecnologici, organizzativi e nello sviluppo delle competenze delle persone), né sanzioni per la mancata implementazione.

Il tema di incentivare l'adozione di questa modalità lavorativa è diffuso nell'agenda politica di molti governi, come mostrato nell'introduzione di questo capitolo; la fase dell'attuazione della policy risulta infatti decisiva per il raggiungimento delle finalità che si è posto il policy maker e certamente se le amministrazioni non adottano neanche formalmente la politica, difficilmente si potranno cogliere gli effetti prefissi in termini di miglioramento delle condizioni di pari opportunità e riequilibrio nella distribuzione dei carichi familiari, nel livello di occupazione femminile e tantomeno nell'impatto sul pendolarismo, il traffico urbano e sui livelli di inquinamento.

In alcuni contesti internazionali i governi presidiano attraverso un attento monitoraggio il livello di attuazione (Stati Uniti, Canada, Australia, tra gli altri) e al contempo investono in infrastrutture fisiche e tecnologiche: si pensi al caso dei telecentri in Australia e Corea in cui possono lavorare dipendenti pubblici e privati. Nel nostro paese, come spesso notato criticamente, si compiono “riforme a costo zero” cioè in ogni norma finora l’ultimo comma riporta in chiusura “nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica⁹⁴”.

Come evidenziato da più parti, un cambiamento organizzativo così rilevante richiede forti investimenti da parte dell’organizzazione sull’infrastruttura tecnologica sia in termini di dotazione informatica e software, sia in formazione per le competenze digitali dei dipendenti, soprattutto in un contesto come quello pubblico i cui addetti hanno un’età media decisamente avanzata (52 anni in media). Ma non solo, richiede un forte cambio di cultura manageriale che si può sperare di ottenere solo con importanti sforzi formativi e reclutamento di personale qualificato e di età media più bassa, in un contesto caratterizzato da un blocco delle risorse per la formazione per legge (Legge finanziaria 2009) e dal blocco del *turnover* perdurante da quasi un ventennio.

Per le amministrazioni quindi puntare su questa “rivoluzione” dei modi di lavoro classici, basati su un controllo visivo, sulla burocrazia difensiva della logica adempimentale proveniente dalla cultura del diritto amministrativo italiano e su una impostazione gerarchica dei rapporti, in un clima decisamente ostile da parte dell’opinione pubblica rispetto alla macchina burocratica afflitta dallo stigma del “dipendente pubblico fannullone” (cfr. par.3.3), per di più attingendo a risorse del proprio bilancio, evidentemente è poco “attraente”.

Per lo più inquadrata nell’alveo delle politiche di pari opportunità, finora anche alcune amministrazioni che si possono considerare attente alla gestione del personale in ottica di conciliazione vita lavoro e benessere organizzativo, al momento della esplosione dell’emergenza covid che ha portato ad una adozione obbligata in forza di legge, non avevano ancora attivato il lavoro agile, seppure si è evidenziato nelle analisi precedenti (cfr. par 3.4 e 3.5) che nelle amministrazioni centrali dove è presente una

⁹⁴ Legge 7 agosto 2015, n. 124.

cultura organizzativa orientata alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo è più diffusa l'attuazione del lavoro agile.

L'uscire dall'autoreferenzialità della singola amministrazione, confrontandosi con altre esperienze (integrazione in network) e facendo tesoro delle proprie simili (telelavoro) sembrano caratteristiche maggiormente presenti tra le amministrazioni che hanno attivato il lavoro agile; ciò potrebbe suggerire ai decisori politici di destinare fondi al finanziamento di altri progetti come il PON Lavoro Agile per il Futuro della PA e VELA nonché il potenziamento dello scambio di buone prassi attraverso la diffusione dei *toolkits* elaborati come *output* di queste esperienze.

Inoltre, il tema della gestione della performance pare controverso in relazione al lavoro agile: dalle analisi, infatti, non risulta una relazione positiva tra il possesso di una cultura organizzativa attenta alla performance e l'introduzione del lavoro agile. Più in generale, l'introduzione di modalità di lavoro fuori dall'ufficio (e quindi "in deroga" alle forme di controllo tradizionali) pare scontare un giudizio non positivo, abbastanza diffuso non solo presso l'opinione pubblica, ma anche nei manager e nei *policy makers* in merito alla produttività del lavoro pubblico. Un giudizio, che è rinvenibile anche nella discontinuità dell'indirizzo politico: contestualmente alla promozione del lavoro agile, si prevedevano sistemi di rilevazione biometrica delle presenze col fine dichiarato di recuperare l'efficienza nelle amministrazioni⁹⁵.

Uno sguardo diverso si potrà assumere in futuro, sulla base dell'esperienza dell'emergenza covid-19 che ha cambiato per sempre il modo di lavorare di milioni di lavoratori, e che è destinata a lasciare una traccia indelebile perché si spera abbia abbattuto pregiudizi e cambiato attitudini e aspettative di organizzazioni e persone verso l'organizzazione del lavoro (Corso, 2020).

⁹⁵ Legge 19 giugno 2019, n. 56, recante "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo". La legge ha previsto, all'art. 2, che le amministrazioni pubbliche, ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, introducano sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi.

Cap. 4 Quali modelli di implementazione, una valutazione di processo

Come abbiamo finora visto, i programmi di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni centrali sono molto recenti. I primi atti organizzativi che danno avvio a tale politica organizzativa nelle amministrazioni centrali risalgono al 2018 e la loro diffusione è ancora molto bassa. Ciò impedisce di effettuare una meta-analisi delle esperienze finora portate avanti, per due motivi: sia per la mancanza di dati (visto lo stato iniziale del processo di attuazione della politica), sia per la resistenza delle organizzazioni pubbliche a fornirne le parziali rilevazioni interne, finora effettuate.

Questa constatazione ha fatto sì che fin dall'inizio di questo studio, si sia escluso l'obiettivo di valutare gli effetti di tale politica sulle modalità di lavoro nelle organizzazioni e sui lavoratori pubblici. Ha portato invece a concentrarsi su come si stia dando forma a tale politica organizzativa e sui cambiamenti che sta portando nei modelli organizzativi.

Quando si ragiona sul cambiamento organizzativo trainato da un artefatto, afferma Masino (2003) che non si deve fare l'errore di considerare le possibili conseguenze della stessa applicazione solo in relazione alle sue caratteristiche intrinseche e oggettive, si deve evitare di banalizzare il cambiamento stimolato:

non reificare l'interpretazione del fenomeno per evitare ad esempio di ipotizzare che una pratica per lo sviluppo di prodotti in remoto e in parallelo si risolva necessariamente in una radicale trasformazione delle modalità di coordinamento quando invece nella concreta situazione di lavoro questa può produrre addirittura un rafforzamento dello *status quo*.

Masino (2011) propone tre categorie analitiche riguardanti la catena logica, i processi di azione e decisione e i processi di progettazione, adozione e uso:

- a) azioni decisioni di progettazione riguardanti l'ideazione e la produzione dell'artefatto, gli obiettivi a cui dovrebbe rispondere e le specifiche funzioni che dovrebbe svolgere;
- b) azioni decisioni di adozione riguardanti i processi organizzativi in cui si intende integrare l'artefatto e al modo in cui si intende integrarlo;

c) azioni decisioni di utilizzo riguardanti l'uso effettivo dell'artefatto viene fatto e gli obiettivi per il quale è usato che possono essere differenti da quello ipotizzato in sede di progettazione.

Al fine di valorizzare la dimensione contestuale di attuazione delle politiche di lavoro agile, si tenterà un percorso analitico di indagine, centrato sulla ricostruzione delle logiche decisionali adottate dalle amministrazioni sperimentatrici che sono state incluse nel contesto d'indagine. Secondo i pionieri dell'approccio realista alla valutazione delle politiche pubbliche, Pawson e Tilley, l'analisi dei meccanismi decisionali non può prescindere dalla descrizione dei fattori strutturali e culturali di *contesto* che condizionano l'azione delle amministrazioni.

Pawson introduce, infatti, quale nuovo modello di spiegazione/previsione sociologica l'equazione Outcome= Context + Mechanism (modello OCM), nel caso di spiegazione di un singolo evento o Regularity= Context + Mechanism (modello RCM), nel caso di un programma di intervento (Fasanella, 2002¹) con un approccio teorico localizzato o di medio raggio.

In realtà, quindi, secondo questo approccio, non sono i programmi a funzionare, quanto piuttosto le risorse che essi offrono ai soggetti destinatari per metterli in condizione di essere essi stessi a far funzionare l'intervento. Il processo rappresentato dal modo in cui questi soggetti interpretano la strategia dell'intervento è chiamato "meccanismo" del programma ed è il cardine attorno al quale la valutazione realista si costruisce. Ma poiché le forze causali di questi meccanismi dipendono invariabilmente dal contesto non si presume che essi funzionino sempre e comunque.

Poiché sono i "meccanismi dei programmi" a innescare il cambiamento piuttosto che "i programmi" in quanto tali, è molto più ragionevole basare la valutazione sulle "famiglie di meccanismi" invece che sulle famiglie di programmi.

Secondo la concezione realista, l'operare di condizioni, fattori causali o "forze" che possono essere situate a ciascuno dei livelli della complessità sociale, dà origine a forze generative di regolarità e uniformità empiriche, caratterizzate da una dualità espressiva nelle interrelazioni tra livello individuale e istituzionale, struttura e azione (Pawson

Tilley, 1997, p. xiii¹) che può essere colta attraverso la distinzione tra meccanismi e contesti (Agodi, 2002¹):

“un programma funzionerà se le condizioni di contesto in cui è inserito son favorevoli al suo operare [...] ciò che deve essere capito è cosa fa sì che certe comunità renderanno più facile l’efficacia del programma (Pawson, Tilley, 1997, p. 52)

Ciascuna amministrazione sperimentatrice è considerata, quindi, come contesto specifico di indagine da ricostruire attraverso: *i.* una analisi dei documenti di policy delle amministrazioni (nello specifico, le informazioni raccolte con l’analisi del contenuto dei documenti programmatici deliberati dalle PP.AA. sono state raccolte e sistematizzate in una matrice casi per variabili CxV); *ii.* interviste semi strutturate ai responsabili organizzativi delle policy. (Merton, 1967).

La ricerca di fattori e meccanismi endogeni, ossia di quei fattori che agiscono, in modo più diretto, all’interno del processo e che incidono direttamente sui processi, mira a spiegare il perché una politica assuma determinate caratteristiche, individuando i fattori che la hanno generata e i meccanismi che si attivano nel corso del processo.

Questa prospettiva, pur non negando l’importanza delle condizioni esogene, parte dal presupposto che i processi di policy making, certe loro fasi o certi loro componenti possano essere spiegati anche attraverso ciò che si attiva nel corso dei processi stessi (Mayntz, 2004; Pawson, 2006; Elster 2007; Hedstrom, Ylikoski, 2010; Collier, 2011; Blatter, Haverland, 2012).

4.1 Il disegno metodologico

Lo studio tenta di ricostruire empiricamente gli elementi salienti del fenomeno che consentono di stabilire un nesso causale fra gli accadimenti (eventi e azioni) che si verificano nel corso del processo, attraverso la disamina di documenti, e le interviste in profondità ai cosiddetti testimoni privilegiati, ossia a coloro che hanno preso parte alla vicenda o che hanno avuto l’occasione di osservarla da vicino. Questo enorme sforzo obbliga il ricercatore a limitare l’indagine a uno o pochi casi studio.

L’analisi si svolge attraverso tre fasi principali (Howlett e Rayner, 2006; Bennett, 2010): si parte con un intento esplorativo e si procede con un approccio incrementale,

volto soprattutto a perfezionare ed approfondire intuizioni iniziali più che a testare precise ipotesi causali.

La prima tappa consiste nel ricostruire l'andamento della vicenda, ossia la sequenza di azioni ed eventi che da una situazione iniziale ha generato il risultato che si vuole spiegare. In questa fase l'obiettivo non è rendere conto nel dettaglio di ogni aspetto del processo, ma identificare e descrivere accuratamente quelli che, secondo la ricostruzione del ricercatore, paiono i passaggi chiave o i momenti critici.

La seconda fase richiede un lavoro di approfondimento sui meccanismi che consentono di spiegare la concatenazione di tali passaggi e momenti critici. Qui l'analista va alla ricerca di indizi salienti e delle motivazioni degli attori che siano in grado di dimostrare che i passaggi non sono solo temporalmente concatenati, ma sono anche legati da specifici meccanismi, che configurano l'esistenza di legami causa-effetto.

L'ultima tappa, la più complicata, consiste nella costruzione di una "spiegazione analitica" (George, Bennett, 2005), ossia di un ragionamento sui risultati della ricerca volto a far emergere nuove ipotesi teoriche che vadano a confermare o confutare una teoria consolidata. Lo studioso può situare quindi ora il proprio contributo all'interno di una teoria consolidata o nell'ambito del dibattito attuale sul tema, argomentando i risultati della sua analisi, senza generalizzarli, in quanto sono frutto di pochi casi e non sono sottoposti a test logici o statistici, ma con la consapevolezza che essi contribuiscono ad aggiungere un tassello allo stato attuale della conoscenza su un determinato fenomeno.

Essendo questa ricerca un inedito per lo studio di come le pubbliche amministrazioni stiano introducendo, implementando e valutando il programma, questa ultima tappa sarà basata sull'ipotesi che contesti organizzativi differenti, pur nella loro classificazione univoca (pubbliche amministrazioni centrali), abbiano costruito "sensi" diversi, dando vita a modelli organizzativi differenti, basati su strumenti regolatori, organizzativi e di monitoraggio e valutazione differenti che mirano a misurare⁹⁶ e valutare effetti diversi.

⁹⁶ Sull'abuso del termine misurazione si è a lungo scritto in quanto «fortemente connotato da un'aura deterministica e positivistica»(Bezzi, 2001, Marradi, 2007)

Ci si aspetta quindi di trovare differenti teorie del programma e differenti modelli di attuazione a seconda del contesto organizzativo studiato.

Gli approcci costruttivisti insistono per un'analisi *partecipata*, vale a dire che la teoria del programma non può essere semplicemente dedotta in modo logico (anche se questo è uno degli approcci presenti in letteratura) ma deve essere dedotta in modo partecipato insieme ai principali attori sociali implicati nel programma oggetto di studio perché la realtà effettiva del programma è ciò che gli attori immaginano essere (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017)

Per questo motivo è stata integrata, nell'analisi dei modelli di implementazione, la somministrazione di interviste semi strutturate ai responsabili dell'attuazione del programma nei singoli contesti organizzativi per capire, quali siano le teorie implicite e i meccanismi che dovrebbero farle funzionare. I vari attori, infatti, a seconda dei valori in cui si identificano, degli interessi che li guidano e delle esperienze che hanno vissuto, possono avere rappresentazioni differenti dell'oggetto di valutazione, di ciò che fanno, degli scopi e degli obiettivi.

La modalità di analisi che si adotta è quindi una modalità “interpretativo-narrativa” che, pur partendo da alcune definizioni teoriche, descrive empiricamente il fenomeno identificando, confrontando e integrando le percezioni e le interpretazioni degli attori.

L'obiettivo di questo metodo è produrre quella che Emery Roe (1994) chiama *metanarrazione*, ossia un racconto di tutte le narrazioni prodotte dagli attori o, in altre parole, una raffigurazione che metta in evidenza l'esistenza di definizioni e visioni differenti⁹⁷, e tenti di argomentare quali elementi delle diverse concezioni paiono inconciliabili tra loro e quali invece sono, in ultima istanza, integrabili tra loro.

Si cerca nello specifico di comprendere se le teorie interne alle organizzazioni siano più o meno distanti dalla teoria generale del programma, rispetto all'inquadramento dell'obiettivo, alle misure e agli strumenti adottati. Si cerca inoltre di comprendere se tali teorie siano davvero servite a risolvere, almeno in parte, i problemi pubblici per cui

⁹⁷ Lo studio di Hajer (1993) su piogge acide in Gran Bretagna – coalizioni di sostegno – interviste in profondità a policy maker di livello nazionale, rapporti di istituzioni pubbliche, centri di ricerca e *think tanks* di rilevanza nazionale, articoli di quotidiani nazionali e riviste scientifiche, dichiarazioni pubbliche dei policy maker nazionali in trasmissioni televisive e radiofoniche, ai comizi elettorali, nelle commissioni parlamentari ecc. individuò due coalizioni di sostegno entrambe dotate di comunità epistemiche che inquadravano il problema in due modi opposti, l'una con il principio di precauzione e l'altra con il principio tradizional-pragmatico di fare finché non fosse dimostrata la nocività

erano state adottate, quali strumenti di valutazione (solo input-output? Anche Outcome?) siano stati adottati dalle amministrazioni e se gli indicatori scelti siano in grado di rappresentare adeguatamente il fenomeno.

Per l'analisi dei testi degli atti organizzativi e per le interviste è stata creata una griglia di rilevazione che poneva le seguenti domande:

- Come ha costruito il processo di attuazione e a che punto si trova? (par.4.3)
- Chi sono gli attori dell'implementazione? (par. 4.4)
- Quali finalità l'amministrazione intende raggiungere (par. 4.5)
- A chi è destinata la politica? (par. 4.6)
- Come ha inteso la flessibilità di tempo e luogo di lavoro? (par. 4.7)
- Cosa e come intende valutare? (par. 4.8)

Le informazioni raccolte attraverso l'analisi degli atti organizzativi che hanno dato avvio all'introduzione del lavoro agile (Determine, Decreti, Protocolli d'intesa con le organizzazioni sindacali, Regolamenti) e dei Piani e Relazioni della Performance della Performance 2019 oltre che i Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance delle amministrazioni, sono state codificate in una matrice casi per variabili su cui sono state compiute analisi principalmente classificatorie.

4.2 L'ambito di indagine

L'analisi sui modelli organizzativi ha l'obiettivo di ricostruire il processo di introduzione del lavoro agile secondo le caratteristiche che ha assunto nei singoli contesti di attuazione, ponendo l'attenzione sugli attori che svolgono un ruolo influente, soprattutto al fine di capire quali sono gli obiettivi che perseguono, le logiche che adottano e le relazioni che stabiliscono (Pawosn, Tilley 1997).

La delimitazione del campo di studio è stata operata sulla base di un criterio obbligato: tra le amministrazioni selezionate (cfr. cap3), sono state scelte quelle (22) che nel 2020 hanno emanato un atto organizzativo che avviasse o regolasse il lavoro agile, in modo da poterne interrogare i testi e metterne in luce le caratteristiche principali da sottoporre ad analisi. L'analisi può quindi considerarsi rappresentativa con riferimento al criterio della presenza/assenza di atti regolatori della politica nelle amministrazioni centrali, selezionate (par. 3.3), al momento in cui è scattata l'emergenza sanitaria.

Rispetto alle 43 amministrazioni centrali selezionate in base a quanto già illustrato nel capitolo 3 (cfr. par.3.3), l'ambito di indagine si è quindi ristretto di circa il 50% del totale, con una distribuzione non omogenea per tipo di amministrazione secondo la classificazione ISTAT (grafico 15).

In particolare per la classe "Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato", sono esclusi i ministeri della Giustizia, delle Infrastrutture e Trasporti e della Salute (20% delle amministrazioni della classe); per la classe "Organi costituzionali e di rilievo costituzionale" sono stati esclusi la Corte dei Conti ed il CNEL (66% della classe); per la classe "Enti produttori di servizi economici", sono stati esclusi l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata, l'Agenzia per la Promozione all'Estero e l'Internazionalizzazione delle Imprese Italiane (ex ICE) e l'Agenzia Industrie Difesa (75% della classe); sono stati inclusi entrambi gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale (INPS e INAIL); per la classe "Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR", sono stati esclusi l'Istituto Superiore di Sanità e l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (33% della classe); sono rimaste fuori dall'analisi

tutte e tre le amministrazioni della classe delle Autorità Amministrative Indipendenti (ANVUR, ANSV e ISIN).

Tabella n. 20. Distribuzione del personale del pubblico impiego in base alla classe dell'amministrazione e alla distinzione tra presenza/assenza di attivazione del lavoro agile

Classe Amministrazioni	Unità di personale	Percentuale di personale delle amministrazioni CON lavoro agile su totale personale della classe	Percentuale di personale in servizio presso amministrazioni SENZA il lavoro agile su totale personale della classe	Totale classe
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	218.013	48%	52%	100%
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	4.080	33%	67%	100%
Enti produttori di servizi economici	2.365	33%	67%	100%
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	36.557	100%	0%	100%
Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR	9.544	56%	44%	100%
Enti di regolazione dell'attività economica	7.044	76%	24%	100%
Autorità amministrative indipendenti	118	0%	100%	100%
	277.721			

Come si evince dalla tabella n.20, prendendo in considerazione la numerosità del personale dipendente delle amministrazioni, le 21 amministrazioni che non hanno attivato la politica e che quindi non sono rientrate nell'analisi dei modelli organizzativi, impiegano una percentuale di personale pari quasi alla metà⁹⁸. Come si osserva dal grafico n. 16, questo elemento pare interessante per individuare la numerosità di

⁹⁸Riguardo la numerosità del personale delle amministrazioni è necessario precisare che nel caso di alcuni ministeri particolarmente complessi, in particolare dell'Istruzione, della Difesa e dell'Interno si è tenuto conto del solo personale alle dirette dipendenze su cui l'amministrazione ha disposto le misure organizzative. Infatti il Ministero dell'interno, conta complessivamente 152.690 unità di personale, ma ha disposto il regolamento esclusivamente al personale civile, escludendo così il personale dipendente dalla Polizia di stato (12.461) e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (34.634); il Ministero della Difesa conta 155.064 dipendenti resta escluso personale militare dell'Esercito Marina Aeronautica (169.855) e l'Arma dei Carabinieri 109.087; il Ministero dell'istruzione conta 1.048.566 dipendenti tra personale amministrativo, personale ATA e docente, ma ha disposto solo per personale amministrativo 3232restano esclusi scuola e università in virtù dell'autonomia organizzativa (1.045.334).

Diversa impostazione ha assunto il MIBAC che nella circolare esplicativa specifica "Si precisa che il 10% del personale è riferito all'ammontare complessivo dell'organico di fatto afferente alle singole unità operative quali ad es. i Servizi/Istituti afferenti alle Direzioni generali, gli istituti afferenti alle soprintendenze miste ovvero i musei afferenti ai Poli museali e per la direzione generale."

personale potenzialmente destinatario di accordi di lavoro agile nel 2019, se si stima il contingente minimo del 10%, fissato dalla norma, infatti, si potrebbe attendere un numero considerevole di dipendenti pubblici che hanno già sperimentato questa modalità lavorativa, pari a oltre 15.000 unità.

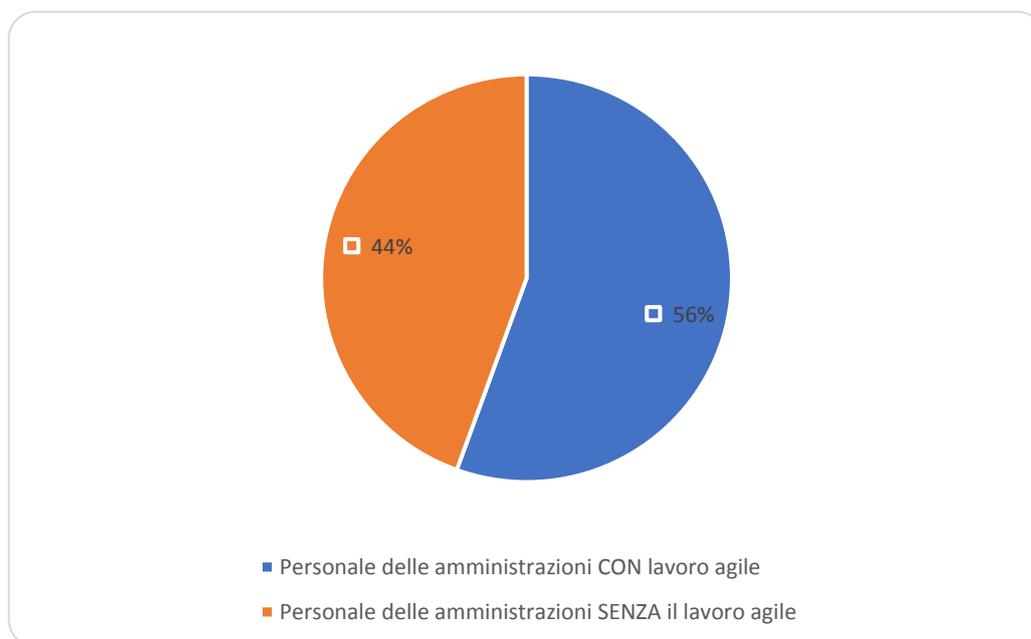


Grafico n. 16. Distribuzione percentuale dei lavoratori nelle amministrazioni centrali del campione per distinzione di amministrazioni CON e SENZA lavoro agile

L'elenco delle 22 amministrazioni oggetto di indagine sui modelli organizzativi del lavoro agile risulta composto, come illustrato nella tabella sottostante, da 12 amministrazioni della PCM, Ministeri e Avvocatura dello Stato, un organo costituzionale, un ente produttore di servizi economici, entrambi gli enti di previdenza e assistenza sociale, 4 enti di ricerca non vigilati MIUR, 2 enti di regolazione dell'attività economica.

Tabella n. 21. Elenco amministrazioni ambito indagine sui modelli organizzativi del Lavoro Agile

Classe di amministrazione	Denominazione PA
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	Presidenza del Consiglio dei Ministri Ministero dell'Economia e delle Finanze Ministero dello Sviluppo Economico Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
	Ministero dell'Interno
	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
	Ministero della Difesa
	Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali
	Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo
	Avvocatura Generale dello Stato
<u>Organi costituzionali e di rilievo costituzionale</u>	Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali
<u>Enti produttori di servizi economici</u>	Ente Nazionale per l'Aviazione Civile
<u>Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale</u>	Istituto Nazionale Assicurazione Contro Gli infortuni Sul lavoro
<u>Enti e Istituzioni di ricerca non vigilati MIUR</u>	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo economico Sostenibile Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'economia Agraria Istituto Nazionale Di Statistica Ispettorato Nazionale del lavoro
<u>Enti di regolazione dell'attività economica</u>	Agenzia Nazionale per la Sicurezza nelle Ferrovie

4.3 Il processo di implementazione

Come è già stato accennato, l'introduzione della politica di lavoro agile è decisamente recente e quindi anche le esperienze finora avviate sono al momento spesso immature, tanto che alla luce del ricorso massiccio a questa modalità come strumento di contenimento della pandemia, molti commentatori hanno sottolineato che la pubblica amministrazione si sia trovata impreparata a gestire i lavoratori a distanza sotto molti profili, da quello della dotazione informatica a quello della gestione e controllo della continuità operativa e della produttività.

Delle amministrazioni considerate, infatti solamente due (ENAC e MAATM) emanano un atto organizzativo a ridosso del dettato normativo della Riforma Madia, la maggior parte (12 su 22) si attiva nel corso del 2018 mentre le restanti 8 introducono la

pratica a partire dal 2019 con attuazione che spesso parte dall' inizio dell'anno successivo.

Il processo di introduzione avviene spesso seguendo il processo incrementale, suggerito dalle le linee guida, dettate dalla Direttiva 3/2017, più volte richiamata, nonostante esse non assumano carattere vincolante. Questa scelta viene motivata spesso, in sede di interviste, come un riconoscimento della validità delle stesse. D'altronde la pratica di dettare delle *checklist* e delle linee guida per l'implementazione, quali strumenti di promozione e facilitazione dell'introduzione di questa modalità di lavoro, viene adottata anche da altri governi (Australian Telework Advisory Committee, 2006).

Le linee guida propongono una fase propedeutica di analisi del contesto in cui l'amministrazione si dovrebbe dotare di un «gruppo di lavoro interno, senza oneri aggiuntivi, composto da membri dell'amministrazione con esperienza in materia che supportino l'amministrazione nell'avvio della sperimentazione e nella fase di valutazione e monitoraggio.»

A questo gruppo, spesso interdisciplinare, composto da esperti di gestione del personale e settore informatico, viene affidato il compito di effettuare un'analisi dell'amministrazione, in termini di caratteristiche di macrostruttura organizzativa (Dipartimenti, Settori, Uffici ecc.) e mappatura delle attività e dei processi, inizialmente riferiti alle strutture presso le quali si intende avviare la sperimentazione. Le LG sottolineano l'importanza di osservare «oltre all'organigramma formale anche l'organizzazione reale, le modalità di lavoro che si stabiliscono all'interno dei gruppi, le subculture (ad esempio le consuetudini agli orari e ai ritmi di lavoro, la presenza di gruppi informali, ecc.)»

Nell' analisi della “cultura organizzativa” solo alcune amministrazioni riportano, in sede di intervista, di aver compiuto una valutazione di questi aspetti, relazionandosi principalmente con i dirigenti di ciascuna unità organizzativa in cui si è deciso di introdurre il lavoro agile. Si può affermare che, proprio gli elementi riguardanti la maggiore o minore apertura all'innovazione e flessibilità dei *manager* abbia guidato la scelta dei settori organizzativi in cui avviare la sperimentazione. Questa pare una scelta oculata anche alla luce della letteratura, dato che da più parti (Kwon,, Cho, Song, 2019) viene evidenziato come le determinanti del superiore gerarchico abbiano un effetto sul

livello di adesione concreto dei lavoratori agli accordi di lavoro flessibile, al di là dell'attivazione formale della politica nel singolo contesto organizzativo. D'altro canto, questa consapevolezza del ruolo centrale dei dirigenti nell'introduzione e gestione del lavoro agile viene sottolineata da più parti con riferimento alla necessità di interventi formativi *ad hoc* di supporto al cambiamento dello stile gestionale verso la e-leadership (Van Wart, Roman, Wang, Liu, 2019), degli stili manageriali attraverso il passaggio ad una definizione del lavoro per obiettivi e non più in base alle ore lavorate (Corso, 2018), di potenziamento delle capacità di programmazione, monitoraggio e valutazione (Angeletti, 2020).

Un ulteriore compito da assolvere in questa fase viene individuato nella analisi e mappatura del personale e rilevazione dei bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori. Questa attività è stata svolta da alcune amministrazioni sotto forma di *call for interest* (Avvocatura Generale, PCM) alla possibilità di introduzione del lavoro agile. Sono infatti state inviate delle note sotto forma di pubblicazione, nella intranet aziendale o via mail, a tutto il personale delle amministrazioni in cui è stato rilevato l'interesse dei dipendenti alla possibile posizione di lavoro agile e sono stati raccolti alcuni dati ritenuti rilevanti per la mappatura: i carichi familiari, la distanza e il tempo di percorrenza del tragitto casa-lavoro, la fruizione di altre forme di flessibilità oraria o permessi per la cura (fruizione di permessi ex lege 104/1992).

Questa scelta ha delle conseguenze immediate sul tipo di mappatura che l'amministrazione effettua, infatti vengono raccolti i dati circa le esigenze di conciliazione vita-lavoro non sull'universo della popolazione dipendente, ma solo sul campione autoselezionato di coloro che rispondono alla *call* per manifestare l'interesse alla adesione ad accordi di lavoro agile. In questo modo sono esclusi a monte tutti coloro che non conoscono la politica (molto numerosi soprattutto in sede di prima attuazione), che ne diffidano a causa di resistenze al cambiamento (particolarmente diffidenti sono state le organizzazioni sindacali come la CGIL⁹⁹) o che semplicemente non accedono ai

⁹⁹ Convegno CGIL ottobre 2018 – Vallauri segnala rischi sul piano della PA che si trova a innescare un cambiamento rilevante in un contesto impreparato (apparato normativo sui poteri datoriali) sul piano individuale dei lavoratori di isolamento, sconfinamento del lavoro nell'ambito della vita privata, overwork e segregazione per genere sottolineando l'esigenza di un cambiamento culturale sulla cura parentale in un contesto come quello italiano, questo rischia di perpetuare il sistema patriarcale, vanno quindi realizzate azioni positive per gli uomini.

canali informativi dell'amministrazione nella finestra temporale di apertura della *call* (si pensi ai lavoratori addetti a mansioni che non prevedono l'uso di una postazione in ufficio, con accesso alla mailing list dell'amministrazione).

Nella fase 2 - definizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto generale di lavoro agile - si indica l'opportunità di predisporre «a monte un apposito atto interno previo passaggio con le organizzazioni sindacali e trasmissione al Comitato Unico di Garanzia (CUG)» che contenga il progetto generale con gli elementi caratterizzanti quali la durata, i rientri settimanali, le fasce di contattabilità, le modalità di utilizzo degli strumenti tecnologici, criteri di scelta in caso di richieste superiori al numero disponibile; sicurezza sul lavoro ecc..

Proprio la presenza o meno dei questi atti è stata considerata, ai fini di questo studio, indicatore di attivazione della politica nelle amministrazioni ed è stata assunta quale criterio per la selezione dei casi da indagare. Dall'analisi degli stessi e dei Piani della Performance 2019-2021 (per le amministrazioni che si sono dati degli obiettivi di performance legati al lavoro agile) è stata, inoltre, operata la ricostruzione dei modelli organizzativi assunti nell'attivazione del lavoro agile.

Viene richiamata, in questo punto delle LG, anche la necessità di avviare una mappatura delle dotazioni tecnologiche e degli spazi fisici di lavoro in un'ottica di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio esistente. L'analisi dell'attuazione di questa fase preliminare ha messo in luce come le amministrazioni abbiano effettuato una mappatura, oltre che degli applicativi gestionali e delle relative possibilità d'uso al di fuori della rete fisica presso gli uffici, anche una mappatura di fatto della dotazione informatica propria dei dipendenti.

Infatti, visto che la normativa di primo e secondo livello stabilisce la possibilità nel lavoro agile, a differenza che nel telelavoro, che i dipendenti utilizzino un proprio pc per svolgere l'attività lavorativa, nei bandi di reclutamento attivati, viene richiesto di dichiarare se si è in possesso di un proprio pc, di fatto ottenendo una analisi del fabbisogno di dotazioni informatiche per differenza tra il bisogno totale di pc portatili e la somma del patrimonio pubblico e quello privato.

Per quanto riguarda invece la mappatura degli spazi, solo alcune amministrazioni che si trovano ad un livello più avanzato di implementazione della politica, hanno parlato, in sede di intervista, della volontà di avviare una analisi degli spazi inutilizzati, facendo spesso riferimento ai grandi spazi inutilizzati o sottoutilizzati dei palazzi storici, nati sovente con altre destinazioni d'uso e in cui è ubicata l'amministrazione centrale (MISE, MEF). Altre amministrazioni, con una struttura articolata sul territorio nazionale (CREA), hanno effettuato una ricognizione presso le sedi locali al fine di mettere a disposizione dei dipendenti fuori sede, una postazione presso una struttura più vicina al luogo di residenza o domicilio.

Nella terza fase viene indicata l'opportunità di procedere in via sperimentale attraverso un progetto pilota che coinvolga preliminarmente, ad esempio, un'unità organizzativa che per le sue caratteristiche si presti maggiormente alla prima fase di sperimentazione articolata in tre attività: a)- individuazione del personale da adibire a progetti di lavoro agile, eventualmente secondo criteri di scelta predefiniti; b) definizione del progetto individuale di lavoro agile, in conformità con quanto indicato nel progetto generale e sua confluenza nell'accordo individuale; c) avvio della sperimentazione.

Tabella n. 22. Fasi ed attività previste dalle Linee Guida per l'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni

Fase	Attività
-------------	-----------------

1	Propedeutica
----------	---------------------

- | | |
|-------|---|
| 1.1 | Costituzione di un Gruppo di Lavoro |
| 1.2 | Analisi del contesto |
| 1.2.a | Mappatura delle attività e dei processi |
| 1.2.b | Mappatura esigenze di conciliazione del personale |

2	Istitutivo regolativa
----------	------------------------------

- | | |
|-----|--|
| 2.1 | Emanazione dell'atto organizzativo che istituisce il Lavoro Agile nell'amministrazione |
| 2.2 | Mappatura delle dotazioni tecnologiche e degli spazi fisici di lavoro |
| 2.3 | Elaborazione del Progetto Generale contenente criteri di individuazione del personale, modalità di monitoraggio, durata, dotazione informatica e regolamento attuativo |

3	Sperimentativa
----------	-----------------------

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | Individuazione del personale da adibire a progetti di lavoro agile, eventualmente secondo criteri di scelta predefiniti |
|-----|---|

3.2 Definizione del progetto individuale di lavoro agile, in conformità con quanto indicato nel progetto generale e sua confluenza nell'accordo individuale

3.3 Avvio della sperimentazione

3.3 a Progetto Pilota

3.3 b Ampliamento dell'ambito di sperimentazione

3.3 c Monitoraggio e Valutazione

3.3 d Revisione del progetto generale e regolamentazione

4 Gestione a regime

4.1 Ampliamento del progetto fino al raggiungimento dell'obiettivo del 10% del personale

4.2 Monitoraggio e Valutazione a regime

Andando ad osservare i casi, si nota in effetti che al momento della rilevazione le amministrazioni hanno seguito le fasi indicate nelle LG: una amministrazione si trovava ancora nella fase 1, la maggior parte delle amministrazioni (15 pari al 68%) stava attuando la fase 3 avendo avviato il progetto pilota (nel 27% dei casi) o essendo nella sperimentazione più ampia (nel 41% dei casi), solo 6 delle 22 amministrazioni avevano adottato una gestione a regime.

Tabella n. 23. Distribuzione delle amministrazioni per livello di maturità dell'introduzione del lavoro agile

Livello di Maturità	num. Amministrazioni	Percentuale
Istitutivo/Regolativa	1	5%
Sperimentativa/Pilota	6	27%
Sperimentativa/Sperimentazione più ampia	9	41%
A regime	6	27%
	22	100%

Alcune amministrazioni, inoltre, a seguito di una prima regolamentazione dell'istituto, hanno reiterato la fase pilota più volte, come ad esempio il MAATM, prolungandola sia nel 2018 che nel 2019 «nelle more dell'adozione del nuovo *Regolamento interno per l'adozione dello Smart Working o Lavoro Agile*, per l'estensione dell'istituto di cui trattasi all'intera struttura ministeriale¹⁰⁰». Altre, hanno proceduto ad ampliare il contingente in più fasi (PCM) a seguito del progetto pilota, attivando almeno due fasi di sperimentazione, con l'ampliamento graduale del numero

¹⁰⁰ Regolamento MAATM 2019

di posizioni di lavoro agile attivabili, fino a raggiungere l'obiettivo di legge del 10% del personale nella fase a regime.

Il processo di implementazione ha quindi spesso seguito un *iter* di avanzamento per tentativi ed errori: a fasi di attuazione su piccoli gruppi di persone, spesso afferenti agli uffici addetti alla gestione del personale, quindi in contesti dove è stato considerato più semplice intervenire in virtù dell'alto livello di coinvolgimento di questi uffici nell'attuazione del lavoro agile, sia per la vicinanza al gruppo di lavoro deputato al monitoraggio e valutazione, sono seguite fasi di revisione dei documenti regolatori, sulla base delle esperienze maturate e osservate in fase di monitoraggio, secondo lo schema illustrato nel grafico n. 17. I risultati del monitoraggio e valutazione sono quindi utilizzati per un re-design parziale e incrementale dell'organizzazione della gestione della politica

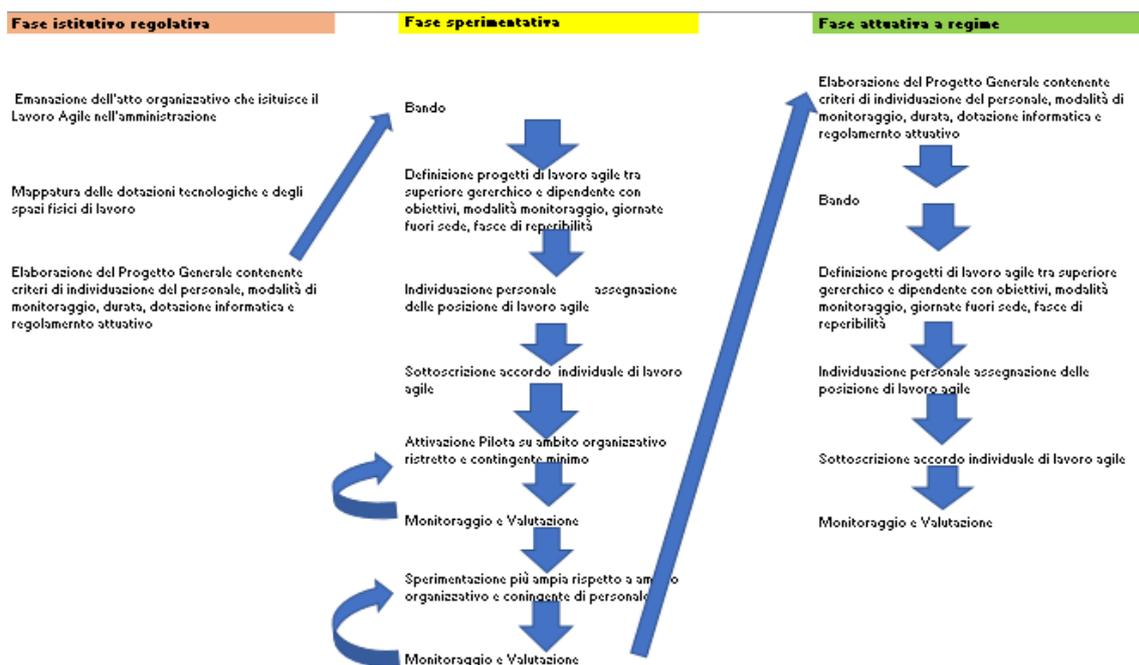


Grafico n. 17. Processo di implementazione del lavoro agile nelle amministrazioni

4.4 Gli attori dell'implementazione

Le Direzioni del personale sono normalmente quelle più coinvolte nella progettazione e nell'implementazione del *lavoro agile*, avendo un ruolo cardine sia sul fronte del cambiamento organizzativo, della responsabilizzazione e autonomia dei lavoratori, sia su quello del ripensamento delle modalità di prestazione lavorativa in termini di spazi e orari di lavoro, attraverso la riduzione dei tradizionali vincoli con forme di elasticità e flessibilità¹⁰¹.

Particolarmente rilevante, in termini di efficacia dei cambiamenti organizzativi, è il tema del livello di coinvolgimento del personale delle organizzazioni. Da molte parti si sottolinea come i cambiamenti strutturali (Butera, 2009) possano avvenire principalmente attraverso un forte coinvolgimento degli attori della politica organizzativa già in fase di co-progettazione, così come in tema di valutazione della performance viene sempre più sottolineata l'esigenza di coinvolgere gli utenti dei servizi in un processo di governance e valutazione partecipativa (Capiku, 2018).

Alcune amministrazioni affermano esplicitamente l'importanza del cambiamento delle modalità di relazione tra i diversi soggetti dell'amministrazione in chiave di una maggiore condivisione, collaborazione e fiducia per la buona riuscita del lavoro agile:

«Il buon esito dell'implementazione del lavoro agile (e telelavoro) si basa su obiettivi chiari, sulla condivisione degli stessi da parte dei responsabili e dei telelavoratori, su una buona capacità organizzativa sia del lavoratore sia del *management* e sulla costruzione e sul rafforzamento dei rapporti di fiducia reciproca». (ANPAL)

Dal punto di vista formale, in tema di lavoro agile, in assenza di specifiche disposizioni normative e contrattuali, valgono le disposizioni normative di carattere generale in materia di poteri datoriali e di riparto di competenza tra fonte legislativa e fonte contrattuale.

Ciò significa che, in base all'articolo 5, comma 2, del d.lgs. 165, «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure

¹⁰¹ Direttiva n.3/2017

riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti alla gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.»

Ciò comporta che i vertici dell'amministrazione non abbiano alcun dovere di consultare e tantomeno porre in contrattazione l'introduzione o le modalità di organizzazione della politica con i rappresentanti dei lavoratori. Motivo per cui, tra l'altro, i sindacati hanno spesso posto pubblicamente la questione in chiave critica, chiedendo se, «al di là dello spazio formalmente riconosciuto nella contrattazione» il sindacato abbia «intenzione di accettare e accompagnare il cambio di paradigma dato dallo svincolo del lavoro dalla presenza, ma legato agli obiettivi» e se «nel rapporto tra superiore gerarchico e dipendente nel momento della pattuizione dell'accordo individuale di lavoro agile non vi sia la necessità da parte del lavoratore di assistenza e tutela sindacale»¹⁰².

Le amministrazioni si sono comportate in maniera diversa su questo aspetto, in parte aderendo pedissequamente al dettato normativo, infatti otto amministrazioni si sono limitate ai doveri di informazione del CUG e hanno adottato gli atti organizzativi «sentite le OO.SS». La maggior parte delle amministrazioni, invece, ha aperto spazi di dialogo con gli organismi paritetici (ovvero composti da metà per parte di incaricato dai vertici dell'amministrazione e parte dalle organizzazioni sindacali) e i sindacati, arrivando a siglare, prima ancora dell'atto organizzativo, protocolli d'intesa tra amministrazione e OO.SS. (Avvocatura dello Stato, INL, ISTAT, MIUR, INPS) in cui sono concordati tra le parti i principi e le finalità del lavoro agile nei singoli contesti.

Tra le sedi di dialogo, soprattutto nei ministeri, si è affrontato il tema del lavoro agile con organismi differenti tra loro per compiti e funzioni ovvero alternativamente con i CUG (ENAC, PCM, MIUR, MISE) e gli Organismi Paritetici per l'Innovazione (MAATM, MLPS). Questi ultimi sono istituiti dalla contrattazione collettiva nel comparto delle "Funzioni centrali triennio 2016 – 2018", hanno la finalità di attivare stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, di migliorare i servizi, e di promuovere la legalità, la qualità del lavoro e il benessere

¹⁰² Vallauri - Convegno CGIL 16 ottobre 2018

organizzativo al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa, con compiti propositivi, consultivi e di verifica.

4.5 Quali finalità l'amministrazione intende raggiungere?

Come abbiamo illustrato precedentemente, la diffusione nella pubblica amministrazione di modalità flessibili di lavoro come il *telework* in generale (par. 1.6), e il lavoro agile in particolare, (par. 2.2) è inquadrata come strumento di *policy* dai plurimi obiettivi focalizzati sul miglioramento della conciliazione vita-lavoro e sul miglioramento della produttività individuale e dell'organizzazione (performance nella PA) da cui si attendono effetti sul piano individuale, sociale ed economico a livello di paese, Unione Europea (par.1.1) e internazionale (cap.3)

Rispetto a questa pluralità, ci sembra interessante affrontare l'analisi del *frame* in cui le singole organizzazioni pubbliche indagate hanno inserito il lavoro agile, per osservare se e quanto si sono discostate dalla teoria del programma e come l'abbiano a loro volta interpretata anche al fine di verificare quali effetti questo inquadramento di significato abbia avuto sui modelli organizzativi.

Attraverso l'analisi del contenuto degli atti organizzativi delle amministrazioni è stata posta la domanda: «quali finalità si pone di raggiungere l'amministrazione attraverso l'introduzione del lavoro agile?»

Su 23 amministrazioni, 16 hanno dedicato un articolo dell'atto organizzativo all'esplicitazione delle finalità, presentate in forma discorsiva o di punto elenco.

«Lo Smart Working o Lavoro Agile è concepito come una nuova modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, allo scopo di incrementare la produttività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro [...] La normativa risponde alla necessità di promuovere una cultura dell'organizzazione del lavoro per obiettivi e risultati con forte responsabilizzazione del lavoratore rispetto al suo apporto, superando il concetto di orario lavorativo.» (MAATM)

Ai fini di questo studio è stato quindi costruito un “catalogo” delle finalità composto da 12 item che sono stati codificati in matrice e che sono stati trattati in quattro modi differenti.

Si è inizialmente potuto quindi constatare che al lavoro agile vengono attribuiti fini plurimi anche dalle amministrazioni, infatti, tranne due PPAA, le altre hanno indicato due o più finalità (4 in media) fino ad un massimo di sette (indicate da INPS, INL, ENAC).

In prima battuta, l'elenco è stato codificato assegnando una lettera a ciascuna finalità di cui è stato classificato il contesto di impatto previsto, classificato in tre livelli, come riportato nella tabella n. 24, Macro (impatto esterno sulla comunità); Meso (impatto sull'organizzazione); Micro (impatto individuale sul lavoratore).

Tabella n. 24. Classificazione finalità elencate dalle amministrazioni

		Livello Macro	Livello Meso	Livello micro
a	Nuovo modello organizzativo per obiettivi		X	
b	Conciliazione vita-lavoro			X
c	Riduzione spostamenti- impatto ambientale	X		
d	Sviluppo autonomia/responsabilità lavorativa			X
e	Economie di gestione		X	
f	Promozione sviluppo uso informatica		X	
g	Miglioramento Produttività individuale			X
h	Razionalizzazione Spazi		X	
i	Razionalizzazione modalità lavoro		X	
j	Responsabilizzazione dirigenti su HRM			X
k	Miglioramento qualità servizi	X		
l	Benessere organizzativo		X	

A partire da questa classificazione, si è quindi ricostruita la combinazione tra le finalità espresse al fine di evidenziare le configurazioni assunte, presentata in tabella n. 25, da cui si può notare che nessuna amministrazione ha assegnato lo stesso ordine di importanza alle finalità indicate e che sembrano interessate maggiormente a raggiungere, attraverso il lavoro agile, un impatto soprattutto sul contesto interno organizzativo (Meso) e sul piano individuale delle competenze dei lavoratori (Micro).

Marginale invece pare il *focus* sugli impatti esterni, che avvalorata, quindi, la critica di autoreferenzialità, mossa da più parti, alla pubblica amministrazione (De Masi, 2020; Cassese, 1983 tra gli altri) e la scarsa attenzione alla produzione di Valore Pubblico

(Moore,1995; Deidda, 2015), inteso come *outcome* delle attività istituzionali. Ciò trova conferma nel fatto che, andando ad analizzare il contesto macro, una sola amministrazione (INPS¹⁰³) ha indicato il miglioramento della qualità dei servizi erogati mentre le restanti hanno citato la riduzione del traffico veicolare, dato dalla minore necessità di spostamenti dei lavoratori per il tragitto casa-lavoro. Ora, se questo è un risultato apprezzabile nel contesto dell'impresa *profit*, tanto da rappresentare uno degli impatti più pubblicizzati dalle imprese che comunicano così la loro *Corporate Social Responsibility*¹⁰⁴, potrebbe sembrare invece incidentale per la pubblica amministrazione che ha come scopo istituzionale il perseguimento del bene pubblico attraverso il miglioramento della performance organizzativa in chiave di miglioramento dei servizi erogati ai cittadini.

Tabella n. 25. Paniere delle finalità attribuite all'introduzione del lavoro agile da parte delle amministrazioni

Sigla PA	Paniere finalità	Macro	Meso	Micro	Tot
PCM	a-d-e-b-c	1	2	2	5
MEF	a-d-f-b-c-h	1	3	2	6
MISE	b			1	1
MLPS	a-g-b-h-c	1	2	2	5
MAE	b-d-g			3	3
MIUR	a-i-b-c	1	2	1	3
MINT	a-d-f-b		2	2	4
MPAAF	a-j-e-f-b-c	1	3	1	5
INAIL	a-b-d-f		2	2	4
ENAC	d-a-g-f-e-c-h	1	4	2	7
INPS	a-k-l-b-g-c-f	2	3	2	7
AIFA	a-b		1	1	2
ISPRA	a		1		1
ANSF	a-d-e-b-c	1	2	2	5
INL	b-c-a-g-e-f-h	1	4	2	7
CDC	a-g-e-i-b		3	2	5

¹⁰³ Questa maggiore attenzione potrebbe in parte essere giustificata dall'attività *core* dell'Istituto che è in stretta relazione con il cittadino e le imprese e quindi ha più presente l'utenza dei suoi servizi mentre le altre amministrazioni, soprattutto i Ministeri hanno minore contatto diretto.

¹⁰⁴ Si veda, tra gli altri, il caso Tim

Nel secondo tipo di analisi, si è adottata una definizione operativa tale per cui, a seconda che la finalità venisse citata o meno dalle singole amministrazioni, è stata dicotomizzata: codificata 1 se citata e 0 se assente.

Come si può notare dalle distribuzioni presentate nel grafico n. 18, a fronte di finalità plurime combinate in configurazioni differenti, si può notare che le scelte preferite siano assimilabili alle principali finalità della teoria del programma di policy ovvero inquadrabili nel *change management* e della conciliazione-vita lavoro. Infatti «l'introduzione di un nuovo modello organizzativo basato su obiettivi e cultura del risultato» e la «conciliazione dei tempi di vita e lavoro» vengono indicate quali finalità da 14 amministrazioni; «la riduzione dell'impatto ambientale dato dagli spostamenti casa-lavoro» da 9 amministrazioni; «lo sviluppo dell'autonomia lavorativa e responsabilizzazione dei lavoratori» da 8 amministrazioni; la «promozione dello sviluppo dell'uso delle leve tecnologiche», «il miglioramento della produttività» e «realizzare economie di gestione» da 7 PPAA; la «razionalizzazione degli spazi degli uffici e delle modalità di lavoro» (3 PPAA), mentre «il miglioramento della qualità dei servizi all'utenza», «il benessere organizzativo» e «la responsabilizzazione dei responsabili delle risorse umane» da una sola amministrazione.

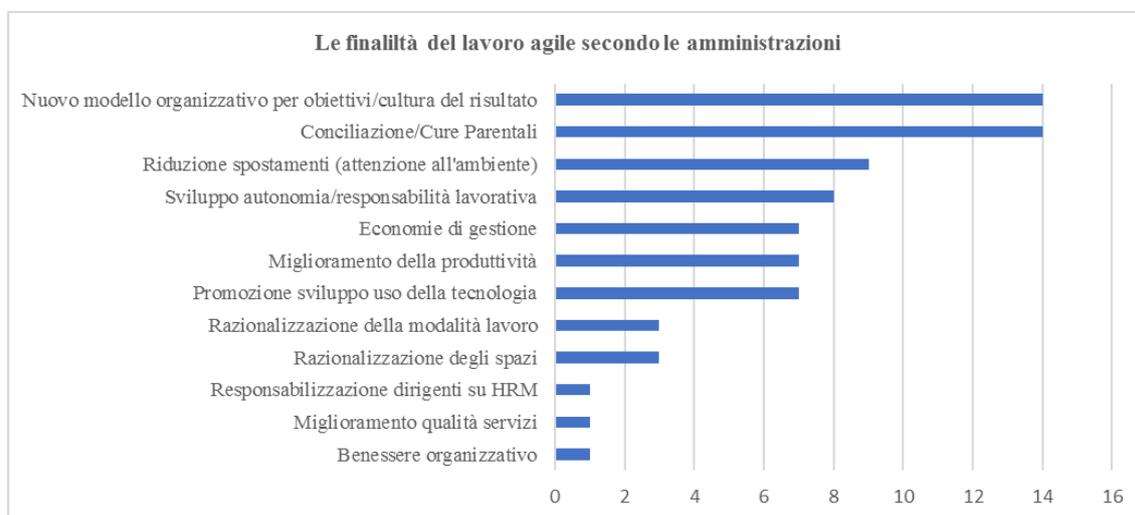


Grafico n.18. Le finalità attribuite all'introduzione del lavoro agile dalle amministrazioni.

Come ultima analisi, ci si è posti la domanda sull'importanza relativa attribuita alle finalità individuate. Per rispondere a questa domanda si è assegnato alle finalità un valore di attribuzione d'importanza, in base all'ordine di presentazione. A seconda della posizione assegnata nel punto elenco dell'articolo è stato attribuito un punteggio

decescente a ciascun item. Si è così assegnato valore 7 alla finalità che è stata indicata per prima, e seguendo una logica di monotonicità, a valore 1 alla finalità indicata per ultima. Visto che le scelte delle amministrazioni non hanno una distribuzione equilibrata (vedi grafico sopra), si è misurata la media dell'importanza solamente delle due finalità indicate dalla maggior parte delle amministrazioni. Questa elaborazione, che restituisce quindi il senso dell'importanza relativa attribuita alle finalità privilegiate, mostra che su una scala da 1 a 7, l'obiettivo dell'introduzione di un nuovo modello organizzativo, basato su obiettivi di cambiamento verso una «cultura del risultato» risulta più importante (6,8 in media) rispetto alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro (5,3 media).

In conclusione, a fronte di finalità plurime attribuite alla introduzione del lavoro agile, sembra che le amministrazioni centrali che finora lo hanno introdotto, abbiano svolto solo riflessioni preliminari che non si scostano particolarmente dal dettato normativo in un'ottica di *compliance* adempimentale piuttosto che in una analisi del contesto interno e delle potenzialità della politica.

4.6 Chi sono e quanti sono i dipendenti in lavoro agile pre-covid

Come abbiamo illustrato (par. 1.4), recenti studi a livello internazionale (Caillier, 2013) hanno iniziato a valutare gli effetti dell'adesione ufficiale ai programmi governativi di promozione del lavoro a distanza da parte delle organizzazioni in termini di efficacia rispetto alla partecipazione effettiva dei lavoratori.

Bae e Kim (2016) indicano che dall'analisi dell'indagine federale del 2013 sul punto di vista dei dipendenti (FEVS) emerge che, sebbene molte agenzie federali abbiano formalmente adottato programmi di telelavoro, alcuni dipendenti non sono stati in grado di poter effettivamente utilizzare i programmi all'interno delle loro organizzazioni.

I neo-istituzionalisti, Meyer e Rowan, (1977), chiamano questa condizione di dismorfismo tra l'ambiente istituzionale e le circostanze interne «disaccoppiamento». Questo fenomeno avviene quando le organizzazioni adottano ufficialmente politiche per soddisfare le aspettative del loro ambiente istituzionale, ma non attuano effettivamente

i programmi a causa di conflitti interni o mancanza di risorse. La letteratura illustra due effetti diversi del disaccoppiamento. Il primo secondo il quale le organizzazioni che utilizzano il disaccoppiamento come comportamento strategico per proteggere le proprie risorse (Westphal, Zajac, 2001), possono contemporaneamente acquisire legittimità e ridurre l'impatto sui costi. L'altra prospettiva evidenzia che il disaccoppiamento sulle politiche di lavoro a distanza porta ad un calo generale di efficienza perché non sfrutta la capacità di questo modello organizzativo di influire positivamente sulla performance organizzativa e, facendo aumentare l'insoddisfazione dei lavoratori, alza il livello delle intenzioni di turnover del personale (Clifton, Shepard, 2004; Perry-Smith, Blum, 2000).

Come più volte richiamato, la normativa ha fissato come obiettivo che ciascuna amministrazione entro tre anni dalla sua emanazione debba garantire l'accesso al telelavoro o al lavoro agile ad almeno il 10% del personale che lo richieda, garantendo pari opportunità di accesso ai richiedenti ed evitando discriminazioni. Inoltre, la Legge n.81/2017 ha aggiunto quale criterio di priorità nell'assegnazione delle posizioni di lavoro agile, i dipendenti genitori di figli minori di tre anni.

In questa parte dello studio, si tenta di mettere a fuoco quali atteggiamenti abbiano assunto le amministrazioni nell'individuazione del personale cui destinare la politica, partendo dalla constatazione di una diffusione bassa già più volte richiamata e dalla consapevolezza che possano essere intervenuti meccanismi e fenomeni come il disaccoppiamento che hanno in qualche misura avuto effetto sulla numerosità ed il tipo di personale destinatario della politica.

a) Quanti sono i lavoratori agili al momento del *lockdown*?

Abbiamo già illustrato come nelle prime fasi sperimentative, siano state adottate scelte prudenziali tese a limitare la dimensione numerica delle posizioni contendibili di lavoro agile e telelavoro (par. 4.3). Ulteriore interpretazione del target percentuale da raggiungere per legge è stata quella di intendere questo 10% come somma delle posizioni di telelavoro e lavoro agile (ad esempio ANSF) o invece come due percentuali a sé stanti.

In generale, comunque, considerato che poche amministrazioni avevano attivato il telelavoro negli anni precedenti, spesso attribuendo alle rigidità organizzative introdotte dalla normativa il suo sostanziale fallimento (Pais, 2015), le amministrazioni sembrano puntare a esaurire il contingente¹⁰⁵ focalizzandosi sul lavoro agile.

In merito al processo decisionale circa individuazione del numero di posizioni di lavoro agile da abilitare, le amministrazioni hanno operato scelte dissimili. Alcune hanno fissato un obiettivo percentuale generale (INPS almeno il 10%) o un tetto massimo (MISE al massimo il 20%), altre hanno delegato all'autonomia dei singoli responsabili delle unità organizzative, l'individuazione nel proprio ambito decisionale delle posizioni da mettere a bando. La maggior parte ha, invece, deciso di fissare questo parametro in relazione a ciascuna unità organizzativa in cui si articola la struttura di fatto, esautorando da questa attività i dirigenti di II fascia (CREA, MISE) e avocando questa attività al vertice della direzione del personale.

«In relazione ai fabbisogni e alle richieste dei dipendenti, in linea con gli atti di programmazione, nel triennio 2019/2021, è possibile l'accesso alle modalità flessibili della prestazione lavorativa (telelavoro domiciliare, decentrato e, in via sperimentale, al lavoro agile) ad almeno il 20 per cento del personale in servizio. Nel rispetto degli anzidetti atti programmatici, la Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio comunica agli uffici dirigenziali di livello generale, per ciascuno anno del triennio, le disponibilità di accessi alle modalità flessibili di prestazione lavorativa» (MISE)

Quest'ultima scelta pare rispondere all'esigenza di superare le resistenze culturali dei dirigenti all'introduzione di questa modalità di lavoro, che implica un cambio di prospettiva dal controllo della presenza a quello del risultato. In effetti in alcuni contesti organizzativi (PCM ad esempio), si sono verificati casi in cui, a fronte del diritto di presentare la propria istanza, i dipendenti di una intera struttura organizzativa si sono visti rifiutare i propri progetti. Questa resistenza, radicata soprattutto tra i dirigenti con età e anzianità di servizio maggiori, è ben presente ai responsabili delle amministrazioni, che fin da subito hanno attivato corsi di formazione manageriale come misura di sensibilizzazione e accompagnamento all'introduzione del lavoro agile (si vedano i corsi attuati dalla SNA e all'interno delle attività progettuali del programma Lavoro agile per il futuro della P.A. – Pratiche innovative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro).

¹⁰⁵ Negli atti organizzativi esaminati (regolamenti, delibere, decreti, circolari) la quota di personale che può chiedere di aderire al lavoro agile è denominata "coningente" termine forse retaggio del gergo militare che tradisce la radice culturale della PA.

La conoscibilità dell'effettiva diffusione dei lavoratori agili nella PA risente di una carenza di dati conseguente alla mancata pubblicazione dei dati del monitoraggio svolto nel 2019 da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e della scarsa collaborazione delle amministrazioni che, pur a fronte dell'obbligo stabilito dalla norma del 2012 riguardante il Piano di attuazione del telelavoro, sono state poco disponibili a mettere a disposizione, in sede di intervista, i dati in loro possesso che, tra l'altro, non sono stati neanche pubblicati.

Al netto di ciò, si è comunque tentato di ricostruire il quadro attraverso i dati resi pubblici dalle amministrazioni in documenti come i Piani e Relazioni della Performance (cfr. tabella n.26 dati delle sei amministrazioni in grassetto) e la stima delle percentuali indicate dai regolamenti di lavoro agile sulla base del dato della numerosità del personale, ricostruito come indicato nel par.4.2. Alle amministrazioni che non indicano la numerosità del contingente in nessun documento, a monte, nel regolamento (ISPRA, ISTAT) o alle amministrazioni di cui non è stato possibile analizzare il bando, è stato assegnato il dato pari al 10% del personale in servizio.

Tabella n. 26. Stima delle posizioni di lavoro agile attive pre-covid * amministrazione

Sigla PA	Livello Maturità Lavoro Agile	Contingente	Lavoratori agili potenzialmente attivi
			2020 pre-covid
MISE	sperimentazione	10%	298
MLPS	sperimentazione	10%	709
MAE	sperimentazione	8%	529
MIUR	sperimentazione	10%	530
INAIL	sperimentazione	20%	1.917
INPS	sperimentazione	almeno 10% stabilito	2.697
ANSF	sperimentazione	annualmente	10
INL	sperimentazione	10-20%	700
CDS_TAR	sperimentazione	15% stabilito	190
PCM	regime	annualmente stabilito	500
MEF	regime	annualmente stabilito	722
MATTM	regime	annualmente stabilito	60
ENEA	regime	annualmente	260
ISPRA	regime	nn	118
CREA	regime	10%	192
ISTAT	propedeutico	nn	0

MINT	pilota	stabilito annualmente	1.953
MDIF	pilota	10%	83
MPAAF	pilota	10%	1.039
MIBAC	pilota	10%	1.543
ENAC	pilota	25%	35
AVVST	pilota	0	26
		Totale	14.111

Come si nota, rispetto all'universo del personale afferente alle 22 amministrazioni, la politica in epoca *pre-covid*, riguardava un numero di dipendenti pari a circa il 5%, ben lontano sia dal target fissato dalla norma, sia in riferimento alle stime di oltre il 60% di dipendenti in *smart working* "forzato" in fase di *lockdown*¹⁰⁶.

a1) chi è escluso in base all'inquadramento contrattuale? (Requisiti oggettivi)

Le amministrazioni hanno attuato una serie di ulteriori ridimensionamenti delle posizioni accessibili secondo alcune direttrici comuni tra i contesti e altre invece peculiari di singole organizzazioni. Questi ulteriori criteri, seppur legittimi, assumono rilevanza rispetto ai possibili effetti sulla composizione del personale in lavoro agile e sulla ripercussione dell'applicazione di criteri di esclusione possa avere sul senso di equità e giustizia organizzativa sui singoli (Adams, 1963; Blau, 1964). Da più parti è stato, infatti, osservato come il senso di negazione sociale abbia un effetto negativo sulla motivazione del personale che si sente escluso, e un conseguente analogo effetto sulla performance individuale.

Innanzitutto, la complessità del tipo di personale in base al suo inquadramento contrattuale ha portato all'esclusione *a priori* di alcune categorie di personale (quale ad esempio quello militare, delle forze armate, dei corpi afferenti al Ministero dell'Interno etc.) delle quali si è tenuto conto nell'analisi¹⁰⁷.

Alcune amministrazioni (MEF, MAE, ENEA, ENAC) hanno inoltre ritenuto di escludere dai destinatari delle misure di lavoro agile, il personale con contratto di lavoro *part time*, salvo la possibilità di convertirne l'orario in *full time*. Scelta, questa, che può

¹⁰⁶Fonte Ministero Pubblica Amministrazione intervista

¹⁰⁷La numerosità del personale (denominatore del rapporto) è stata registrata inizialmente dal conto annuale 2018, ma poi rivista e corretta alla luce del ritardo con cui viene pubblicato (attualmente è reperibile il conto annuale 2018) che non restituisce un dato fedele e attuale in virtù dei pensionamenti ad esempio. Come approssimazione è stato scelto di verificare il numero dei dipendenti in servizio dichiarati nel Piano della Performance 2020 che riportano il dato disponibile al 31 dicembre 2019.

avere effetti notevoli sulla composizione per genere della platea dei lavoratori agili, visto che questa formula contrattuale, onerosa per i lavoratori che rinunciano a parte del loro stipendio e alla relativa contribuzione previdenziale con effetti di lungo periodo sull'ammontare del trattamento pensionistico, viene usata soprattutto dalle dipendenti donne come strumento di conciliazione.

Notando questo possibile effetto, nel corso delle interviste, si è chiesto esplicitamente ai responsabili del personale se avessero tenuto conto del possibile effetto discriminatorio proprio su chi ha esigenze di cura ed è quindi prioritario destinatario di questa politica.

A questo proposito particolarmente interessante è stata la posizione del MEF, i cui responsabili hanno spiegato come soprattutto il *part time* verticale venga chiesto dalle donne con carichi familiari di cura dei minori, prevalentemente in periodo di chiusura delle scuole. Tale dato è considerato alla stregua di un fallimento organizzativo, per cui attraverso il lavoro agile e le politiche di sostegno alla genitorialità, come i centri estivi organizzati dall'amministrazione, si punta a ridurre questo fenomeno che penalizza prima di tutti proprio le donne e che comporta dei costi organizzativi per l'amministrazione che deve provvedere alla ricalibrazione dei carichi lavorativi tra il personale che resta in servizio e a continui reinserimenti lavorativi al rientro.

Va inoltre tenuto presente che il conteggio della numerosità del personale da considerare, sia al numeratore che al denominatore, risente di fluttuazioni da un anno all'altro, date dalla presenza temporanea, presso la singola amministrazione¹⁰⁸, di personale ulteriore rispetto a quello inquadrato, con il contratto dipendente, che non viene reso noto nei documenti esaminati¹⁰⁹ né nel Conto Annuale del MEF.

Questo cosiddetto "personale fluttuante" viene trattato in maniera dissimile dalle amministrazioni: rischia di essere escluso a priori dalla possibilità di accedere alle misure di lavoro agile come, ad esempio, chiarito dai regolamenti del MAATM e del MIBAC; al contrario viene considerato ammissibile al lavoro agile da altre realtà come nel caso del MIUR o dell'ANSF.

Questa differente prospettiva di trattamento può porre "il personale fluttuante" in una sorta di limbo. Poniamo ad esempio un dipendente di ruolo del MIUR che in virtù di

¹⁰⁸ Come ad esempio il personale in comando presso altra amministrazione, fuori ruolo o assegnato temporaneamente, nonché il personale di diretta collaborazione come gli uffici di staff.

¹⁰⁹ Piani della Performance, Relazione sulla Performance, Regolamenti e bandi del lavoro agile, Piani di Azioni Positive, Piani di attuazione del telelavoro

una alta professionalità sia stato assegnato temporaneamente o comandato presso il MAAT e che non potrà accedere al bando per le posizioni di lavoro agile del MAAT perché non ha il requisito di essere di ruolo, ma al tempo stesso pur potendo accedere al bando del MIUR, non potrà accedervi in virtù del processo di attivazione del progetto di lavoro agile che deve essere concordato con il dirigente responsabile. E quale progetto potrà mai presentare riferito al MIUR, visto che non ci lavora concretamente? E chi è il suo dirigente responsabile visto che non è assegnato ad alcuna unità organizzativa?

Questo elemento dovrebbe far riflettere le amministrazioni sul piano dell'attrattività e della capacità di *retention* delle risorse umane, anche alla luce degli studi sull'influenza della presenza di politiche di conciliazione e lavoro a distanza (Caillier,2010) sulle intenzioni di abbandonare l'organizzazione da parte di dipendenti in cerca di contesti più favorevoli all'equilibrio vita-lavoro.

Il personale neo-assunto, soprattutto nel periodo di prova (solitamente sei mesi), viene escluso esplicitamente da alcune amministrazioni (INAIL, ENEA) e ciò viene giustificato dalla necessità di formazione e integrazione organizzativa del personale che si inserisce per la prima volta in una organizzazione. Alla luce della evidenza empirica che le nuove assunzioni, visto il blocco dei concorsi che dura da qualche anno, sono principalmente dovute a procedure di stabilizzazione del precariato, questi neo-assunti spesso conoscono già molto bene l'amministrazione, le procedure e la cultura organizzativa. L'esclusione di questi soggetti dalla misura del lavoro agile descrive un atteggiamento delle amministrazioni di tipo prudentiale e burocratico, legato a ragioni amministrative di controllo dei termini di regolarità del contratto. Infatti il superamento del periodo di prova, al termine del quale il contratto è perfezionato ed il dipendente diventa di ruolo acquisendo anche il diritto al lavoro agile, è legato a criteri essenzialmente di conteggio dei giorni di presenza e in misura minore, se non assente, al raggiungimento di obiettivi assegnati o alla valutazione della prestazione lavorativa.

Praticamente tutte le amministrazioni che hanno già attivo il telelavoro escludono dalla possibilità di accedere al lavoro agile, i telelavoratori, alcune di esse (ISTAT, CREA) facendo però salva la possibilità per questi dipendenti di rinunciare al contratto in essere per poter accedere al bando di lavoro agile. Sarà interessante osservare in futuro se questo porterà ad una preferenza della nuova modalità di lavoro dei dipendenti che sono già abituati a lavorare a distanza e per quali motivazioni. Sicuramente dal punto

di vista organizzativo, per le amministrazioni ciò potrebbe portare ad un abbattimento dei costi legati alla strumentazione tecnologica e la sicurezza, ma richiederebbe un ulteriore investimento nella revisione dei modelli di relazione dirigente-dipendente, sul piano del controllo della prestazione. Solo residuale è la previsione dell'esclusione del personale con contratto di lavoro a tempo determinato (MIBAC).

Spesso nelle fasi di avvio della politica, i dirigenti sono stati esclusi dalla possibilità di accedere alle posizioni di lavoro agile. Durante le interviste questo elemento è stato giustificato da alcuni come riflesso dell'inquadramento del lavoro agile nel *frame* della conciliazione vita-lavoro: il contratto della dirigenza nel comparto ministeriale ad esempio non prevede l'obbligo di presenza oraria in ufficio e quindi i dirigenti sono stati esclusi "perché a loro non serve" (PCM). Altri rispondenti lo hanno invece inquadrato in ottica organizzativa, evidenziando una cultura organizzativa tradizionale che valorizzi la presenza fisica in ufficio che rende incompatibili gli incarichi di direzione struttura o responsabilità (Regolamento ISPRA).

a2) il numeratore, chi è escluso in base all'attività che svolge? - I Requisiti oggettivi

Le amministrazioni definiscono, sulla base dei dati desumibili dagli strumenti di programmazione e controllo, oppure a valle di ricognizioni *ad hoc*, le attività escluse dal lavoro agile per motivazioni tecnico-organizzative. Le scelte operate in questa sede giocano un ruolo fondamentale nel determinare la "domanda potenziale" di lavoro agile (Angeletti, 2020 p. 8)

Le caratteristiche delle attività in base alle quali stabilire quali possono essere svolte "agilmente", contenute nelle linee guida 3/2017, vengono riprese pedissequamente in tutti gli atti regolatori esaminati e fungono da criteri di valutazione che guidano i responsabili a includere o escludere a monte settori dell'amministrazione dall'applicazione del lavoro agile per i loro dipendenti. Queste caratteristiche danno forma a quelli che, in alcuni atti organizzativi, vengono chiamati "requisiti oggettivi" (regolamento MISE), ma che come vedremo, sono comunque dettati da discrezionalità e atteggiamenti dei vertici e della dirigenza più o meno favorevoli o prudentiali rispetto al lavoro agile.

- a) Possibilità di delocalizzare, almeno in parte, le attività allo stesso assegnate, senza che sia necessaria la costante presenza fisica nella sede abituale di lavoro;
- b) possibilità di utilizzare strumentazioni tecnologiche idonee allo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori della sede abituale di lavoro;
- c) godimento da parte del dipendente di autonomia operativa e possibilità di organizzare l'esecuzione della prestazione lavorativa nel rispetto degli obiettivi prefissati;
- d) possibilità di monitorare e valutare i risultati delle attività assegnate rispetto agli obiettivi programmati;
- e) possibilità, attraverso la strumentazione tecnologica messa a disposizione del dipendente, di esercitare il cosiddetto "diritto alla disconnessione".

Nel processo di individuazione delle attività, le amministrazioni hanno adottato linee di azione differenti, alcune stilando un elenco di azioni escluse a monte, già nel documento di regolazione iniziale e individuando ulteriori caratteristiche generali delle attività che restringono il numero di quelle ammissibili e conseguentemente i lavoratori ad esse addetti. Altre hanno demandato ai dirigenti la valutazione della possibilità di applicare il lavoro agile alle attività su cui hanno competenza funzionale e comunque al termine stilare una lista di dettaglio che di fatto determina anche il numero di posizioni di lavoro agile, attivabili per ciascun ufficio.

Sia il numero di attività che di posizioni hanno nel tempo subito un ampliamento nelle diverse amministrazioni (cfr. par.n.4.6) a seconda del grado di maturità dell'esperienza (pilota, sperimentazione, a regime), per arrivare alla fase attuale post *lockdown* in cui l'indirizzo politico ha richiamato ad un generale ripensamento delle attività che possono essere oggetto di lavoro agile, con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse¹¹⁰.

Altre amministrazioni, hanno invece adottato un criterio compilativo, inserendo un elenco di attività ammesse che in alcuni casi indica esclusivamente gli uffici presso i quali è possibile attivare le posizioni di lavoro agile e le attività eleggibili. Tale criterio è stato adottato in particolare nelle fasi di attivazione di progetti pilota in cui l'atteggiamento prudentiale può essere messo in relazione alla scarsa esperienza (art.4

¹¹⁰Ministro per la pubblica amministrazione, Direttiva n. 2/2020, Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165

del protocollo d'intesa tra Avvocatura dello Stato e OOSS¹¹¹), in altre amministrazioni invece è questo criterio è stato mantenuto anche nella fase a regime (art. 4 Regolamento CDS-TAR).

In generale si nota che sono state escluse dalla possibilità di essere svolte attraverso il lavoro agile, attività strettamente operative e manuali, per le quali la prestazione può essere svolta esclusivamente nei locali della sede dell'amministrazione, come i servizi di sorveglianza dei locali, le attività che richiedono l'uso di strumentazioni specifiche (INAIL esclude il personale a contratto privatistico Grafico e Metalmeccanico il personale di laboratorio o che osservi turni di lavoro e di reperibilità ENEA) e su queste sì, si può a buon titolo parlare di "oggettività" del criterio. Per altre si può evincere un riflesso della cultura organizzativa e dello stato di maturità dell'organizzazione nell'uso della leva digitale.

A questo proposito, un criterio interessante da osservare è il rapporto con l'utenza, anche alla luce delle evoluzioni dei servizi pubblici nei mesi di *lockdown*. In questa fase, infatti, si è fatto fronte all'emergenza nel garantire la continuità del servizio con un intervento normativo¹¹² che ha sospeso i termini dei procedimenti amministrativi in virtù dell'assioma "assenza dall'ufficio = impossibilità di lavorare". Questa scelta seppur giustificata dal dato concreto della scarsa digitalizzazione dei processi e dei servizi pubblici, riflette anche una impostazione culturale radicata soprattutto nel settore pubblico legata alla logica dello sportello all'utenza come luogo fisico.

Dall'analisi dei regolamenti delle amministrazioni, si nota infatti che in alcuni ministeri (MISE ad es.) lo svolgere un'attività in rapporto con l'utenza è motivo di esclusione a monte della possibilità di accedere al lavoro agile, mentre altre realtà organizzative come ANSF, INPS e INAIL - che hanno certamente un'utenza più ampia e continuativa e da qualche anno hanno in corso un forte investimento sui servizi erogati *online*- non la escludono e sono invece interessate a misurarne gli effetti sui servizi erogati (Regolamento: ANSF, INPS, INAIL).

a3) Quali caratteristiche deve possedere il lavoratore per essere agile? I requisiti soggettivi

¹¹²Decreto-legge "Cura Italia" 17 marzo 2020, n. 18

Come abbiamo visto finora, le amministrazioni sono state attente nell'individuazione di motivi di esclusione/ammissione, basati sull'inquadramento contrattuale e sulle attività a cui sono deputati i dipendenti, ma come vedremo adesso, solo poche amministrazioni si sono chieste quali attitudini, capacità e competenze dovesse possedere il lavoratore per poter lavorare in modo nuovo. Poiché la cultura burocratica finora dominante ha valorizzato la "timbratura del cartellino", non ci si può attendere che i dipendenti abbiano sviluppato competenze di programmazione delle attività in ottica di obiettivi. Solo nei casi in cui i sistemi di performance management siano particolarmente sviluppati, ci si può attendere un ragionamento sulla prestazione in termini di efficacia/efficienza che si basi su indicatori di numero di pratiche per unità di tempo; una discreta conoscenza della propria attività al punto di essere autonomi nello svolgimento delle proprie mansioni attraverso l'uso delle strumentazioni informatiche.

Tanto il MAE, quanto il MISE si pongono il tema della competenza informatica dei dipendenti: il primo ministero lo indica come criterio opzionale¹¹³ che il dirigente può usare per redigere la graduatoria dei dipendenti beneficiari privilegiando quelli con competenze informatiche acquisite; il secondo considera invece la competenza informatica come vero e proprio requisito di ammissione alla politica di lavoro agile.

Evidentemente consapevole della bassa diffusione di competenze digitali del proprio personale, il Ministero dello sviluppo economico prevede espressamente una formazione *ad hoc* per i dipendenti da avviare al lavoro agile. Scelta organizzativa che sfrutta uno strumento di revisione dei modelli organizzativi per raggiungere un altro meta-obiettivo utile alla performance organizzativa. Le tecnologie informatiche rappresentano un fattore abilitante per la diffusione del lavoro agile e, al tempo stesso, la loro diffusione può essere incentivata da questa politica.

Rispetto alle cosiddette *soft skills* necessarie a lavorare a distanza, solo tre amministrazioni le contemplano negli atti regolatori:

MAE – circolare 2019

6.4 Ai fini della compilazione della graduatoria i Centri di Responsabilità possono tenere conto dei seguenti indicatori soggettivi:

- a) la capacità di lavorare in autonomia per raggiungere gli obiettivi assegnati;

¹¹³ Art. 6 circolare applicativa.

- b) la capacità di far fronte in autonomia agli imprevisti;
- c) la capacità di gestione del tempo;
- d) le conoscenze informatiche.

il dipendente deve essere in possesso dei requisiti professionali e un'adeguata conoscenza delle tecnologie informatiche da utilizzare, dotato di un alto livello di autonomia operativa e responsabilità professionale (MISE – Regolamento Lavoro Agile)

L'individuazione dei lavoratori ammessi al lavoro agile avverrà tenendo conto, in via prioritaria delle seguenti caratteristiche personali e comportamentali: affidabilità, capacità di lavorare in autonomia e responsabilmente, capacità di utilizzare in modo autonomo la strumentazione mobile e le applicazioni standard, capacità di *problem solving*. (INPS – protocollo intesa tra INPS e OOSS)

A questo proposito si evidenzia la necessità per le amministrazioni di avviare una riflessione organizzativa interna sulle competenze *soft* che entrano maggiormente in gioco in questa diversa modalità di lavoro (capacità di autorganizzazione, senso di responsabilità, affidabilità, ecc.) al fine di mettere in luce sopravvenute necessità di colmare *gap* formativi su cui intervenire. Questa analisi dei processi di miglioramento delle competenze del personale, come richiamato nelle Linee Guida n. 5/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica, è una delle finalità della valutazione della performance individuale.

a4) Quali caratteristiche non deve possedere il lavoratore per essere agile? I requisiti soggettivi

Se le amministrazioni non hanno ancora sviluppato una riflessione accurata sulle caratteristiche dei comportamenti che il dipendente deve avere per poter lavorare in maniera agile, sono state invece più attente a evidenziare quali caratteristiche non deve avere.

Infatti INL, INPS, CDS_TAR, hanno previsto l'esclusione del personale oggetto di sanzioni disciplinari, ponendo limiti diversi nella valutazione della gravità motivo di esclusione: la previsione più stringente la compie il Ministero dell'Interno che esclude i destinatari di sanzioni disciplinari a qualsiasi livello nei due anni precedenti alla data di presentazione dell'istanza di adesione; seguono INL e CDS-TAR che fissano il limite alla sanzione pari o superiore al rimprovero scritto e infine all'INPS che esclude i dipendenti che abbiano riportato, nei due anni precedenti alla data di presentazione

dell'istanza di adesione, sanzioni disciplinari più gravi della multa o della sanzione pecuniaria.

Inoltre, alcune amministrazioni (Ministero dell'Interno, MIPAAFT, MIBAC) hanno svolto una riflessione più approfondita tenendo in considerazione gli esiti della valutazione della performance individuale. Preme ricordare a questo proposito che il personale non dirigente, nei sistemi di misurazione e valutazione della performance adottati dalle amministrazioni, viene valutato assegnando un peso preponderante agli aspetti legati ai comportamenti (60-70%) rispetto al contributo e al raggiungimento di obiettivi di risultato (40-30%).

Per valutare i comportamenti le amministrazioni negli anni si sono dotate di “cataloghi delle competenze” con declaratorie rispetto ai comportamenti attesi per grado di valutazione: le dimensioni di analisi riguardano solitamente aspetti legati principalmente ad accuratezza e tempestività, solitamente con tre o quattro gradi di giudizio che vanno dall'eccellente al negativo. Queste amministrazioni si sono orientate verso l'esclusione dalla possibilità di accedere al lavoro agile per il personale che abbia ricevuto una valutazione negativa nei due anni precedenti (MIPAAF, MIBAC) o una valutazione inferiore ad eccellente per il personale della carriera prefettizia (Ministero dell'Interno).

Questo aspetto può avere una duplice lettura ed effetti differenti: da un lato pare logico che il dirigente possa basare la propria valutazione sull'adeguatezza delle capacità del lavoratore nella scelta di ammetterlo al lavoro agile sulla base della concreta esperienza di collaborazione che ne ha avuto; dall'altra invece la possibilità di basare la valutazione sulla sua pregressa “storia di valutato”, lo sottrae dalla percezione dell'esercizio di un potere discrezionale. Percezione che è tanto più forte quanto meno chiare e condivise sono le finalità e gli obiettivi del lavoro agile. Si pensi al caso in cui questo sia erroneamente inteso come uno strumento utilizzato surrettiziamente per premiare, per compensare la presenza in ufficio, richiesta per molte ore per assicurare turni di presenza, ecc. (Angeletti, 2020).

Vista l'analisi svolta nel capitolo precedente (par. 3.3) si è messo in relazione la posizione delle amministrazioni in causa con la loro posizione rispetto all'indice di attenzione alla performance, notando che non si evince una relazione tra essi, infatti le tre amministrazioni sono caratterizzate da gradi di attenzione diversi (MIPAAF – bassa,

MIN. INTERNO – media, MIBAC – alta). Ciò può far pensare non già ad un indicatore di maturità avanzata del modello organizzativo, ma più probabilmente a uno strumento amministrativo per l’attuazione di una strategia precauzionale.

a5) I criteri di priorità – La conciliazione

Come più volte argomentato finora, il lavoro agile è inquadrato tra le politiche di conciliazione vita-lavoro sia dalla normativa, sia dalle amministrazioni (cfr. par. 4.3 in tema di finalità). Vediamo allora quali strumenti regolatori sono stati attivati dalle amministrazioni per raggiungere questa finalità.

L’Agenzia valuta annualmente, a monte della formalizzazione dell’apposito avviso per l’accesso al lavoro agile, l’opportunità di incrementare la suddetta percentuale, anche sulla base delle evidenze risultanti dai report di cui all’art. 18, comma 4 del presente regolamento, e degli obiettivi indicati nei Piani triennali per le azioni positive (ANSF – regolamento lavoro agile)

Seppure ritendendola una finalità prioritaria, le amministrazioni hanno considerato la valutazione dei requisiti di esigenza di conciliazione in via subordinata alle precedenti.

Infatti, solo nel caso in cui il numero delle candidature pervenute all’amministrazione sia superiore al contingente massimo previsto nei singoli bandi, l’amministrazione elabora una graduatoria sulla base di criteri di priorità predefiniti in sede di bando, che normalmente riguardano alcune fattispecie riguardanti caratteristiche legate alle condizioni di salute, carichi familiari e la distanza chilometrica tra il luogo in cui vive abitualmente il dipendente e la sede di lavoro.

Le particolari condizioni di salute del dipendente devono essere debitamente certificate da strutture pubbliche, e riguardano condizioni anche transitorie - compreso lo stato di gravidanza - che rendono difficoltoso o disagiavo raggiungere la sede di lavoro; inoltre vengono presi in considerazione la necessità di accudire figli minori, le esigenze di assistenza nei confronti di familiari o conviventi affetti da patologie che ne compromettono l’autonomia, certificate da strutture pubbliche, per i quali non si fruisce di agevolazioni in termini di altre forme di flessibilità oraria.

Saranno inoltre valutate le esigenze di conciliazione della vita privata e professionale dei dipendenti che non fruiscono già di ulteriori forme di tutela ovvero di flessibilità lavorativa (MAE – circolare 2019)

L'introduzione, ai sensi della modifica dell'art.18 comma 3-bis della legge 22 maggio 2017 n.81, di una attribuzione di priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità "agile" formulate da lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità¹¹⁴ e ai lavoratori con figli in condizioni di disabilità¹¹⁵, ha portato le amministrazioni ad aggiornare gli atti organizzativi emanati precedentemente.

Come illustrato finora, si tratta di criteri, inseriti in fase di attuazione, tutt'altro che ininfluenti dal punto di vista dell'attuazione del lavoro agile, perché da un lato ne informano la "domanda potenziale", dall'altro ne condizionano la percezione delle finalità all'interno dell'amministrazione. Ad esempio, nel caso in cui l'introduzione del lavoro agile sia prevalentemente orientata a migliorare la conciliazione vita-lavoro del dipendente, questo "posizionamento di significato" può incidere sulle altre finalità del lavoro agile stesso. La percezione del lavoro agile come uno strumento di *welfare* prima che di cambiamento dell'organizzazione del lavoro e la sua interpretazione come una risposta alle difficoltà personali e organizzative di alcuni dipendenti, potrebbe infatti far passare in secondo piano l'obiettivo del miglioramento della performance individuale e organizzativa (Angeletti, 2020; Visentini, Cazzarolli, 2019¹¹⁶).

Campagna e Pero (2017) sottolineano come questa impostazione del lavoro agile come strumento di conciliazione vita-lavoro per i lavoratori più "fragili", ovvero per quelli gravati da esigenze di cura familiare, lo allontana dall'idea fondante di *smart working* (Clapperton, Vanhoutte, 2014), e dalla prospettiva delle *lean* evoluta¹¹⁷ che mette al centro le persone.

¹¹⁴ previsto dall'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151

¹¹⁵ ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104

¹¹⁷ ovvero un nuovo modo di concepire i 'sistemi aziendali' mediante una piena integrazione fra innovazione tecnologica e innovazione organizzativa, due variabili considerate in passato erroneamente 'indipendenti' dalla cultura industriale italiana cfr. Pero, Politecnico di Milano

Appetito (in Savarese, 2018) evidenzia che, così inteso, il lavoro agile rischia di portare a effetti inattesi di segregazione di genere in un Paese in cui il peso dei compiti di cura è ancora notevolmente concentrato sulle donne, perdendo così ogni potenzialità in termini di abbattimento di costi diretti ed indiretti, di miglioramento del *work-life balance*, di produttività, di organizzazione e diffusione della responsabilità e, soprattutto di *engagement* – personale e verso l'organizzazione.

4.7 Come è stata intesa la flessibilità di tempo e luogo di lavoro?

L'obiettivo qualitativo, fissato dall'articolo 14 della legge 124/2015, è quello di favorire l'adozione, da parte delle PA, di misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa (modalità concettualmente riconducibili al lavoro agile o *smart working*)¹¹⁸.

Le Linee Guida della Direttiva 3/2017, rispetto alle modalità di organizzazione spazio-temporale del lavoro in modo agile, indicano che si tratta dell'esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'interno dei locali dell'amministrazione e in parte all'esterno (flessibilità spaziale della prestazione) ed entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva (flessibilità dell'orario di lavoro).

In merito ai luoghi possibili di lavoro, non si prevede necessariamente una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno dei locali dell'amministrazione. «Ferma restando l'alternanza tra locali dell'ente e locali esterni e la non necessità di una postazione fissa, sarebbe opportuna l'individuazione dei locali esterni, d'intesa tra amministrazione e lavoratori¹¹⁹».

Come abbiamo accennato sopra, finora le amministrazioni non hanno attuato strumenti organizzativi di revisione degli spazi fisici per la creazione di postazioni condivise, da gestire a rotazione su prenotazione (spazi di co-working), come suggerito dalle LG e sulla base delle esperienze dei telecentri, attuati in paesi in cui la politica è

¹¹⁸ Linee Guida allegate alla Direttiva 3/2017

¹¹⁹ idem

ad un livello più maturo. Finora le uniche esperienze, che marginalmente hanno maturato, riguardano il modello del telelavoro che prevedeva lo svolgimento dell'attività lavorativa presso una postazione fissa, ubicata presso l'abitazione del lavoratore, con dotazioni informatiche, fornite dal datore di lavoro e orari identici a quelli della presenza fisica in ufficio.

In modello, che con il lavoro agile si tende a superare, le amministrazioni di fatto percepivano una maggiore possibilità di controllo del lavoratore, una maggiore sicurezza dei dati e della gestione dello stato di conservazione e manutenzione della dotazione tecnologica oltre che della sicurezza dei luoghi di lavoro di cui è responsabile a norma di legge¹²⁰.

Negli atti organizzativi e nei regolamenti di lavoro agile delle amministrazioni si rimanda questo aspetto alla definizione in sede di accordo individuale. Alla responsabilità del lavoratore è rimessa quindi l'individuazione di un luogo idoneo allo svolgimento dell'attività lavorativa e al rapporto tra dirigente e dipendente, è rimessa la negoziazione sullo stabilire luogo di lavoro o meno nell'accordo individuale, anche se in alcuni (ISTAT) viene fatto esplicito riferimento all'esigenza di individuare un «luogo chiuso privato o pubblico ma comunque chiuso». In sede di intervista, inoltre, alcuni rispondenti hanno segnalato l'inopportunità di stabilire nell'accordo una sede fissa di lavoro per evitare possibili ripercussioni in sede di contenzioso su eventuali infortuni avvenuti durante il tragitto verso la sede. A normativa vigente sulla sicurezza, questo caso rientrerebbe, infatti, nella fattispecie dell'infortunio in itinere, su cui ha valore la copertura assicurativa INAIL.

Per l'orario di lavoro le LG indicano la necessità che ciascuna amministrazione definisca il numero di giorni, di ore, di mesi, di anni di durata dello *smart working*, con la prevalenza della modalità di prestazione in sede.

Rispetto alla durata, le amministrazioni hanno adottato spesso un approccio incrementale come per l'individuazione dell'ambito organizzativo e il contingente di personale da coinvolgere. Infatti spesso (PCM) in fase di progetto pilota, hanno previsto un orizzonte temporale di un mese, per poi passare a tre mesi in fase di sperimentazione

¹²⁰ D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Testo Unico sulla sicurezza sui luoghi di lavoro

e sei mesi a regime. Al momento della rilevazione, la maggior parte delle amministrazioni (10 su 23) aveva stabilito una durata degli accordi in massimo sei mesi, solamente 3 avevano fissato la durata in un anno, mentre le restanti avevano scelto di non regolamentare né in sede di atto organizzativo, né in sede di regolamento una durata prestabilita. Unica eccezione è costituita/rappresentata dal MISE che stabilisce che la durata del progetto vada determinata sulla base dei contenuti, (da una durata minima di quattro mesi ad una massima di tre anni).

Questo dato è in linea con quanto evidenziato da Penna (*et al.*, 2020), laddove rileva che i mesi di lavoro agile, effettuati dal personale pubblico dal 2015 al 2018, sono cresciuti, in media, del 148% e che il numero di mesi/anno di lavoro agile per ciascun dipendente presenta forti oscillazioni, intorno al valore medio di 7. Tali circostanze rendono l'immagine di un fenomeno nella sua fase di avvio, caratterizzata da rapida crescita e non ancora consolidato.

Per quanto riguarda invece il numero di giorni, in media, le amministrazioni hanno scelto di offrire ai dipendenti la possibilità di lavorare al di fuori della sede per 5 giorni al mese, in generale scegliendo di indicare un solo giorno a settimana. Andando ad osservare i singoli casi si notano comunque/tuttavia alcune differenze anche rilevanti ed in particolare i casi del MPAAF con 12 giorni al mese e del MISE con 8 giorni/mese.

Andando poi ad analizzare le modalità concrete di realizzazione, attraverso lo studio dei documenti attuativi, emerge che, anche laddove sono previsti, negli accordi individuali 5 giorni/mese, intesi come giorni fissi settimanali, (ad esempio tutti i mercoledì del mese), la previsione del quinto giorno fa riferimento esclusivamente al caso di un mese che contenga 5 mercoledì.

Questa scelta organizzativa, che difficilmente è spiegabile in base a criteri di gestione della performance, laddove esista un sistema di monitoraggio efficace o in base valutazioni dell'esigenza di evitare il possibile rischio di isolamento del lavoratore, pare rispondere invece al contemperamento di esigenze di controllo del dirigente. In questo modo pare manifestarsi un livello di gestione del cambiamento della cultura manageriale verso la responsabilizzazione e la fiducia a uno stadio ancora iniziale e piuttosto una concessione di spazi di conciliazione al lavoratore.

Dal punto di vista politico recentemente lo stesso Ministro della Pubblica Amministrazione, a seguito di critiche del lavoro agile da parte dell'opinione pubblica e di alcuni esperti (Cassese, 2020) che lo considerano come un'ulteriore occasione di vacanza dei dipendenti pubblici, già garantiti in questo momento di crisi sanitaria, ha avuto modo di rassicurare l'opinione pubblica circa la volontà di stabilizzare a regime il lavoro agile esclusivamente per un giorno a settimana. Il decisore politico, in questo caso, pare avere avuto la necessità, sotto la pressione della critica dell'opinione pubblica, di contemperare la volontà di ampliamento della politica fissata con la legge 77/2020 che innalza l'obiettivo quantitativo di diffusione al 60% con la fissazione di una quantità temporale limitata.

Come già accennato, la flessibilità della programmazione delle "giornate agili" è spesso ridotta. Praticamente tutte le amministrazioni prediligono un calendario fissato a monte, nell'accordo individuale tra dirigente e dipendente e su un orizzonte temporale di 6-12 mesi. Tale elemento, in fase di intervista, è stato motivato dall'esigenza, di dover «sapere chi c'è in ufficio o no» (PCM) manifestata dai dirigenti, e tradisce un atteggiamento non apertamente esplicitato di considerazione del lavoratore in presenza, come soggetto su cui poter fare affidamento, al contrario di quello che lavora fuori sede. Il tema viene posto esplicitamente in termini di controllo anche dalle stesse LG laddove richiamano «il tema di un possibile controllo del rispetto dello stesso orario, ferma restando la necessità di promuovere una cultura dell'organizzazione del lavoro per obiettivi e risultati con forte responsabilizzazione del lavoratore rispetto al suo apporto lavorativo».

Alcune eccezioni sono rintracciabili laddove si stabiliscono orizzonti temporali meno ampi di programmazione come nel caso del MAECI, che prevede anche margini di gestione delle emergenze:

le date di fruizione del lavoro agile dovranno essere concordate con il Capo Ufficio entro il 15 del mese precedente. In caso di necessità, tali date potranno essere concordemente modificate con un preavviso minimo di una settimana, salvo casi eccezionali comunque compatibili con le esigenze di servizio (MAECI)

La flessibilità di calendarizzazione così come la frazionabilità nella giornata (es. metà giornata in ufficio e il resto al di fuori della sede), sono al momento escluse da quasi

tutte le amministrazioni, ad eccezione di INL che ha attivato il lavoro agile proprio per l'esigenza di gestire tempi di lavoro all'esterno, in particolare degli Ispettori del lavoro. Questi, dovendo dedicare parte del loro tempo ad ispezioni presso imprese, attività commerciali ecc, spesso lontane dalla sede di lavoro, frazionando la giornata di lavoro agile possono rientrare a stilare i verbali di accertamento in luogo diverso dalla sede, risparmiando costi vivi di viaggio e facendo risparmiare costi di retribuzione di ore aggiuntive di lavoro all'amministrazione o di trasferta, se rimborsati dall'amministrazione¹²¹.

Il personale ispettivo ed il personale che svolge attività di rappresentanza e difesa in giudizio dell'Amministrazione, con orario lavorativo di 7 ore e 12 su cinque giorni settimanali, può svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile per una intera giornata, un giorno a settimana, per un massimo di 4 giorni al mese non frazionabili ad ore.

2. Il personale che non rientra nel comma 1 può svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile per una giornata alla settimana per un massimo di n. 4 giorni al mese non frazionabili ad ore, nel rispetto della percentuale del 20% del personale, per gli Uffici delle Direzioni Centrali e per gli Uffici territoriali aventi un organico di sede/direzione pari o superiore a 50 dipendenti, ovvero del 10% del personale per gli Uffici delle Direzioni centrali e per gli Uffici territoriali aventi un organico di sede/direzione inferiore a 50 dipendenti.

3. Negli uffici territoriali la percentuale del 20% ovvero del 10% va calcolata sul totale del personale delle aree in forza escludendo dal computo il personale di cui al comma 1. Per gli uffici delle Direzioni centrali, la percentuale del 20% ovvero del 10% va calcolata facendo riferimento al personale delle aree in forza presso ciascun Ufficio delle Direzioni Centrali con arrotondamento all'unità superiore. (INL)

Per quanto riguarda la reperibilità del lavoratore da parte del superiore gerarchico o dei colleghi, le amministrazioni la rimandano alla definizione in sede di accordo tra le parti. Solo in alcuni casi sono fissate regole generali nei regolamenti anche in chiave così rigida da annullare la flessibilità oraria che dovrebbe caratterizzare il lavoro agile. Il MIBAC ad esempio stabilisce:

Al fine di garantire un'efficace interazione con l'Ufficio di appartenenza ed un ottimale svolgimento della prestazione lavorativa, il personale deve garantire la reperibilità nell'intero arco della giornata di lavoro agile, ovvero nell'arco delle 7 ore e 42 minuti, e comunque per un orario non inferiore alle 6 ore (MIBAC)

riproducendo di fatto il modello organizzativo finora spesso attuato nell'applicazione del telelavoro "vecchio stile" e riproducendo la "logica del cartellino" da cui il decisore politico aveva inteso far uscire la pubblica amministrazione.

¹²¹Questo effetto di abbattimento dei costi di viaggio è stato evidenziato anche da studi di esperienze estere (Andrew, 2007).

L'elemento della rigidità della calendarizzazione e della gestione oraria, inserito in fase di attuazione dalle amministrazioni, rischia di stravolgere il senso stesso della politica in ottica di conciliazione vita-lavoro. Come è noto a chiunque abbia esigenze di cura, infatti, esso rende il lavoro agile uno strumento non efficace nella gestione dell'emergenza o di eventi non prevedibili, come la chiusura delle scuole a causa di scioperi, la malattia dei figli o dei parenti anziani, perdendo quindi parte della stessa motivazione per la quale è stata adottata la politica.

4.8 Cosa e come si valuta

Come abbiamo richiamato più volte, l'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi, definiti nell'articolo 14 della legge 124/2015, costituiscono oggetto di valutazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Al fine di misurare e valutare questa politica, le LG esortano le amministrazioni a «rafforzare i metodi di valutazione improntati al raggiungimento dei risultati a fronte di obiettivi prefissati e concordati al fine di adattarli a un'attività lavorativa gestita per obiettivi e a valutare gli esiti nell'ambito della misurazione della performance; realizzare un'analisi/revisione preliminare dei processi e delle attività, per individuare quali contenuti e quali funzioni si prestano meglio alla flessibilità dei tempi di lavoro; fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione di forme di *smart working*.»

Inoltre, le LG indicano la necessità di predisporre un sistema di monitoraggio che consenta di ottenere una valutazione complessiva dei risultati conseguiti in termini di obiettivi raggiunti nel periodo considerato e/o la misurazione della produttività delle attività svolte dai dipendenti. Tale sistema deve essere dotato di un set specifico di indicatori «rilevanti, significativi e misurabili rispetto alle proprie caratteristiche strutturali e finalità istituzionali».

Si possono individuare quindi indicatori sul lavoro agile riferiti a diverse dimensioni di *performance*:

1. indicatori riferiti allo stato di implementazione del lavoro agile i quali saranno utili a monitorare le diverse fasi e gli esiti dei progetti, finalizzati all'introduzione e

standardizzazione del lavoro agile nell'organizzazione e, successivamente, a valutare il livello di utilizzo dello stesso nella medesima organizzazione. Trattandosi di una politica intraorganizzativa, 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 ad un obiettivo specifico del Piano della Performance¹²², saranno utili a misurare e valutare il potenziale contributo del lavoro agile al raggiungimento dell'obiettivo stesso;

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

La prima dimensione di misurazione e valutazione attiene quindi all'attuazione della politica, gli indicatori sullo stato di implementazione dello *smart working* sono importanti perché non sembra avere senso parlare di un diverso approccio all'organizzazione del lavoro se non c'è una sufficiente massa critica all'interno di un'organizzazione, tanto più la dimensione del fenomeno rileva nel momento in cui ci si prefigge il raggiungimento di obiettivi legati all'abbattimento dei costi (Bailey, Kurland, 2002) o ancora più di impatti sul contesto esterno più ampio come l'abbattimento delle emissioni di Co2 o la rivisitazione urbana in termini di *smart cities*.

Di seguito alcuni esempi tratti dai toolkit dei progetti PON:

DIMENSIONI	Esempi di INDICATORI sullo stato di implementazione dello smart working
QUANTITA' di smart working	<ul style="list-style-type: none"> • % Smart worker effettivi / sw potenziali* • % Giornate smart working / giornate lavorative totali*
QUALITA' percepita dello smart working	<ul style="list-style-type: none"> • % dirigenti/posizioni organizzative soddisfatti dello sw dei propri collaboratori • % dipendenti in sw soddisfatti • soddisfazione per genere: % donne soddisfatte dello sw; % uomini soddisfatti dello sw • soddisfazione per età: % dipendenti sopra i 60 anni soddisfatti; % dipendenti sopra i 50 anni soddisfatti; ecc. • soddisfazione per situazione familiare: % dipendenti con genitori anziani, soddisfatti; % dipendenti con figli, soddisfatti; ecc.

*Progetto Vela

Le LG indicano la possibilità di includere da subito (PdP 2018-2020), nei Piani della performance, obiettivi trasversali di performance organizzativa riconducibili alla

¹²²LG 1/2017 del DFP

sperimentazione dello *smart working*, articolando un piano di azione. Gli obiettivi organizzativi devono essere definiti sulla base di un cronoprogramma che tenga in considerazione il target del 10%, previsto dalla normativa e l'effettiva realizzazione delle fasi previste nella roadmap che definisce i passaggi operativi, necessari all'attivazione del lavoro agile, presso le amministrazioni pubbliche.

Dall'analisi dei Piani della Performance 2019-2021 delle 23 amministrazioni, si può innanzitutto rilevare come il lavoro agile sia inserito, tra gli obiettivi, in 12 amministrazioni con obiettivi legati all'implementazione della politica con indicatori di conteggio del numero di accordi individuali di lavoro agile, o del grado di soddisfazione dei partecipanti al progetto di lavoro agile. In questi casi lo stato di implementazione viene posto come attività di cui misurare la performance organizzativa dell'amministrazione.

La normativa aveva fornito il *target* generale dell'implementazione dello *smart working* già nella legge 124/2015 (c.d. Riforma Madia) laddove stabiliva che, entro tre anni, le amministrazioni avrebbero dovuto rendere possibile il lavoro agile ad almeno il 10% del personale che ne facesse richiesta. Questo aspetto è stato oggetto di monitoraggio da parte del DFP già nel 2019, sia in attuazione della direttiva 3/2017, sia attraverso la sperimentazione sugli indicatori comuni per le funzioni di supporto, proposta da DFP, poi definita nella circolare 2/2019 (percentuale di personale in lavoro agile/totale dipendenti). Nella stessa direzione si muovono le indicazioni del *check up* proposto dal progetto VELA che propone un affinamento utile: percentuale di lavoratori in lavoro agile su lavoratori che svolgono attività lavorabili in *smart working*. Come già accennato, queste percentuali sono state riviste in base a quanto ora previsto dall'art. 263 della legge 77/2020, In presenza di una pianificazione ad *hoc*, la percentuale sale al 60%. In mancanza del Piano la percentuale è del 30%.

Per misurare l'effettiva realizzazione di questa modalità di lavoro, tuttavia come suggeriscono alcuni, (progetto VELA et al)¹²³. potrebbe essere utile anche un indicatore che abbia a che fare con il suo reale utilizzo: numero di ore o giornate in lavoro agile su totale ore o giornate lavorative. Risulta infatti del tutto evidente che qualora anche tutti i dipendenti "*eligible*" fossero autorizzati a svolgere il lavoro a distanza, ma le giornate

¹²³ Per informazioni di dettaglio sul progetto è possibile consultare il seguente sito: <https://www.smartworkingvela.it>

effettive fossero percentualmente irrilevanti, ciò potrebbe essere indicatore di una bassa *performance* organizzativa dell'amministrazione che non ha adeguatamente sostenuto la politica con interventi organizzativi sulla gestione dei tempi, sulla dotazione di infrastrutture informatiche e competenze digitali, sulla revisione dei processi, sulla capacità di coordinamento dei *manager* ecc.

Come visto precedentemente, nel caso in cui la fase di implementazione sia stata assunta come profilo di valutazione della performance organizzativa, essa è inserita nei Piani della Performance. Tuttavia in relazione a questa dimensione, le LG indicano la necessità di individuare appositi set di indicatori atti a misurare anche altri profili: a) la maggiore produttività (ad es. aumento servizi e attività realizzati dagli smart workers); b) la maggiore qualità dei servizi (n. utenti, clienti o committenti che dichiarano di ricevere servizi migliori); c) i minori costi (risparmio netto dei consumi); d) il miglior tasso di conciliazione vita-lavoro; e) il miglioramento del benessere organizzativo. Gli ultimi due sono spesso indagati nelle rilevazioni della soddisfazione citate in precedenza, in forma di questionario di percezione.; Lo stesso strumento legato all'espressione dell'auto percezione è utilizzato per indagare il livello di produttività individuale. Questo elemento, seppure utilizzato in praticamente tutti i contesti, anche a livello internazionale (FEVS ad esempio), può essere forse uno strumento debole di monitoraggio e valutazione delle prestazioni soprattutto in base a valutazioni circa l'assunzione di atteggiamenti, consapevolmente strategici, da parte dei lavoratori chiamati ad esprimere un giudizio sul proprio operato, che può portare a importanti effetti distorsivi dei dati raccolti.

Il profilo generalmente più indagato è quindi quello del “punto di vista” dei dipendenti, prima e dopo la sperimentazione del lavoro agile, in modo da rilevarne le aspettative e le valutazioni personali in ordine ai punti di forza e alle criticità dell'esperienza vissuta. Meno indagate le aspettative, le opinioni e le valutazioni di coloro che autorizzano il lavoro agile e quelle dei colleghi dei lavoratori da remoto (*peer*). (Angeletti, 2020)

Le LG indicano come possibile metodo di valutazione degli impatti, analisi di tipo controfattuale¹²⁴, ignorando i possibili effetti indesiderati di simili modelli in ambito organizzativo, primo fra tutti l'effetto di una maggiore insoddisfazione e percezione di non equità da parte dei lavoratori inseriti nell'eventuale gruppo di controllo, che verrebbero esclusi a priori dalla possibilità di fruire della politica, tale che potrebbe portare ad un effetto (per aggregazione della performance dei lavoratori) sulla performance dell'amministrazione. In questo caso un metodo di valutazione potrebbe inficiare la finalità del lavoro agile sul piano dell'incremento della produttività del lavoro in termini di miglioramento della performance individuale ed organizzativa.

La dimensione della valutazione della performance individuale viene indicata dalle LG come «condizione abilitante per un efficace ricorso al lavoro agile all'interno delle amministrazioni pubbliche»

Ma il tema della misurazione del lavoro agile rileva, soprattutto, in sede di verifica, monitoraggio, valutazione e controllo della sua esecuzione. Una verifica che, in linea di massima e in termini generali, può essere svolta analogamente a quella che ha per oggetto il lavoro in ufficio, ricorrendo ad esempio a (Lavoro agile per il futuro della PA, 2018):

- indicatori di processo, finalizzati a misurare le prestazioni delle attività continuative e routinarie con caratteristiche di standardizzazione e prevedibilità per le quali è possibile individuare un *output* in modo concreto e oggettivo (numero di documenti processati rispetto a quelli processabili, numero di documenti processati correttamente, numero di richieste gestite, tempo per rispondere a un bando di gara, tempo di realizzazione di report o analisi periodiche, numero di fatture gestite, numero di pagamenti liquidati, etc.);
- indicatori di avanzamento di attività e progetti, che consentono di misurare le prestazioni tipiche di attività progettuali, discontinue e non routinarie (qualità complessiva del lavoro svolto, rispetto delle scadenze per consegne e attività

¹²⁴esempio esperienza ACEA: il primo esperimento di introduzione dello *smart working* con analisi controfattuale nella pubblica amministrazione si è realizzato con un gruppo di trattati di 200 persone e un gruppo di controllo di altre 200 persone con caratteristiche simili alle prime per consentire di valutarne gli effetti

intermedie, tempo di esecuzione delle attività di progetto quali presentazioni, rapporti, etc.);

- indicatori di relazione e interazione, utilizzabili per misurare la qualità delle relazioni del dipendente che presta la propria attività da remoto con il proprio dirigente, con i colleghi della struttura, ma anche con i soggetti esterni (capacità di gestione delle urgenze, capacità di risposta a richieste ad hoc, efficacia del coordinamento e condivisione delle informazioni, proattività, capacità di proporre, anticipare, risolvere problematiche prima delle richieste, etc.).

I dirigenti sono chiamati ad operare un monitoraggio mirato e costante, in itinere ed ex-post, riconoscendo maggiore fiducia alle proprie risorse umane ma, allo stesso tempo, ponendo maggiore attenzione al raggiungimento degli obiettivi fissati e alla verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa.

Tutto ciò può comportare che le amministrazioni debbano adeguare i propri sistemi di monitoraggio, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto dell'introduzione dello *smart working* e definendo opportuni obiettivi organizzativi, individuali e/o di gruppo. In particolare, per la dirigenza devono essere previsti specifici obiettivi coerenti con le previsioni dell'articolo 14 della legge 124/2015. Ove non fossero già previsti, ai tradizionali indicatori quantitativi di prestazione, si devono associare indicatori qualitativi legati a competenze e comportamenti.

Al fine di indagare se le amministrazioni si fossero attivate in tal senso, sono stati analizzati i Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) delle 11 amministrazioni centrali che hanno aggiornato i SMVP, a seguito dell'introduzione del lavoro agile, per rintracciare se si fossero dotate di strumenti di misurazione di nuove competenze, legate al lavoro agile (e-leadership, gestione gruppi misti di lavoro in presenza e a distanza; e-collaboration; fiducia ecc) o di nuovi sistemi di misurazione della prestazione. Di queste solamente tre (INPS, MISE e ISPRA) fanno riferimento a lavoro agile.

Si sottolinea che, nonostante sia complessa nonché onerosa la gestione di un sistema di valutazione individuale per una popolazione così numerosa, dove l'attribuzione di obiettivi individuali per oltre 1000 dipendenti dovrebbe prevedere anche sistemi di controllo di

gestione avanzati e adeguate risorse di personale, l'attribuzione di specifici obiettivi individuali è stata considerata quale criterio per l'assegnazione e la valutazione dell'operato del dipendente che usufruisce del cosiddetto "smart working" e formalmente definito nel regolamento che disciplina questo istituto di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. (ISPRA)

ANSF indica, invece, all'interno dei regolamenti i profili ed i metodi di monitoraggio e valutazione della performance individuale monitoraggio a cadenza giornaliera

REVOCA- Il ripetuto disallineamento dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di produttività previsti, secondo quanto previsto dall'art. 17 sulla verifica delle prestazioni (ANSF)

Art.18 Criteri di valutazione e verifica della prestazione – Scheda di valutazione e report 1. Nel quadro del sistema di valutazione adottato per il personale, l'ANSF procede, analogamente al resto del personale, alla valutazione della performance del personale selezionato per lo svolgimento del lavoro agile. 2. Nel progetto di lavoro agile sono indicati i criteri, orientati ai risultati, per l'individuazione dei parametri quantitativi e qualitativi delle prestazioni da svolgere, sui quali sarà basata la valutazione per la verifica dell'adempimento della prestazione. 3. La verifica dei risultati dovrà essere effettuata secondo le scadenze temporali previste nel progetto di lavoro agile. Viste le finalità di conciliazione dell'attività lavorativa con le esigenze di tutela della vita familiare della lavoratrice o del lavoratore, il potere di controllo da parte del dirigente deve essere esercitato con riguardo al risultato della prestazione, in termini sia qualitativi sia quantitativi, in relazione alle priorità definite dallo stesso dirigente. La verifica del conseguimento degli stessi sarà realizzata mediante la scheda di valutazione della prestazione prevista nel progetto di lavoro agile, concordata con il dirigente, e anche attraverso momenti di confronto nei giorni di presenza in sede della lavoratrice o del lavoratore, e costituirà espressione dell'esercizio del potere di controllo della prestazione lavorativa. 4. Entro quindici giorni dalla conclusione del progetto di lavoro agile, il dirigente del dipendente in lavoro agile dovrà inoltre trasmettere al Direttore e all'Ufficio Risorse umane un report che dia evidenza del grado di raggiungimento degli obiettivi complessivi del lavoro agile, con particolare riferimento all'incremento di produttività previsto, alla maggiore autonomia e responsabilità del lavoratore nella gestione dei tempi di lavoro e nel raggiungimento dei risultati, e alla razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro, sulla cui base potrà essere effettuata una valutazione complessiva, anche ai fini della definizione della percentuale dei dipendenti da associare al lavoro agile presso l'Agenzia. 5. Qualora il lavoratore o la lavoratrice non raggiunga per più di due volte gli obiettivi

previsti alle scadenze temporali programmate, l'assegnazione al lavoro agile è revocata ai sensi dell'art. 12.

Nel complesso quindi le amministrazioni sembrano in grado di misurare le attività delle fasi di attuazione, ma non ancora la performance organizzativa e individuale a causa dello stato ancora iniziale e non maturo delle esperienze, nonostante la consapevolezza che l'introduzione del lavoro agile chiama necessariamente in causa la revisione dell'intero sistema di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni, che deve evolvere per poter cogliere presupposti, effetti e impatti del lavoro agile sui singoli e sull'intera amministrazione.

Conclusioni

Locuzioni che fino a qualche mese fa erano d'uso in domini professionali e disciplinari diversi (telework, telelavoro, *smart working*, lavoro agile) [...] in seguito alla pandemia Covid-19, hanno assunto una diffusione di più ampia scala, fin quasi a divenire un topos universale e perciò omnicomprensivo, nell'espressione *smartworking*, identificativa del lavoro da svolgersi sostanzialmente in casa. (Lombardo, Mauceri, 2020)

A livello internazionale i *policy maker*, come sedotti da un «concetto magico» (Pollitt, Hupe, 2011), assegnano alle modalità di lavoro flessibili in termini di luogo e orari (tra cui, alla luce dell'analisi illustrata nel cap.1, è inquadrabile il lavoro agile) potenzialità di produrre effetti sui livelli individuale, organizzativo e della comunità sia in termini economici che sociali. Per questo i governi, tra cui l'Italia, negli ultimi anni hanno dato vita a un notevole *corpus* normativo in tema di promozione e incentivo allo sviluppo di questa nuova forma di lavoro flessibile.

I governi sembrano compiere l'errore di banalizzare il cambiamento trainato dall'artefatto "lavoro agile" (Masino, 2003) reificandone gli effetti possibili sulla base esclusivamente delle sue caratteristiche intrinseche e oggettive (essenzialmente riassumibili in flessibilità di luoghi e tempi di lavoro).

Primo ostacolo a questa reificazione è rappresentato dal basso grado di attuazione da parte delle amministrazioni che hanno invece adottato una linea piuttosto cauta: i dati analizzati circa le amministrazioni centrali, mostrano che l'adozione «nel settore pubblico procede a macchia di leopardo, in generale con poca convinzione» (Penna *et al.* 2020). Il numero di "lavoratori agili" al momento precedente il ricorso massivo al lavoro da casa come strumento di contenimento dell'emergenza sanitaria, infatti, era ben al di sotto della percentuale del 10% dei dipendenti pubblici, stabilito quale target da raggiungere entro il 2019 dalla L.124/2015 che lo ha istituito.

Anche le poche amministrazioni che lo hanno attivato, hanno un atteggiamento cauto e non si dotano di strumenti gestionali legati allo sviluppo di nuove modalità di lavoro quanto piuttosto alla correttezza procedurale dell'applicazione della *policy* seguendo in ottica di compliance la regolazione di primo e secondo livello.

Tra le amministrazioni che si sono mostrate più propense ad attivare il lavoro agile, vi sono quelle in cui è stata rilevata una cultura organizzativa orientata al benessere del personale e in particolare alle tematiche di conciliazione vita-lavoro e quelle inserite in *network* di scambio di buone prassi organizzative in cui il lavoro agile pare inserito per mezzo di un processo di *policy transfer* facilitato dai programmi PON.

Infatti, oltre l'80% di le amministrazioni che esibiscono un indice alto di attenzione alle pari opportunità e al benessere organizzativo ha attivato il lavoro agile, a fronte del 19% tra quelle con un basso livello di attenzione a questo ambito di gestione del personale.

Seguendo le due dimensioni principali di sviluppo della politica orientate verso il cambiamento organizzativo e verso la conciliazione vita-lavoro, si possono inquadrare gli effetti attesi dalla politica di lavoro agile nella PA, rispettivamente nell'alveo delle politiche di performance management, come strumento di re-design dei processi organizzativi e degli spazi, e della corporate *social responsibility* in chiave di *welfare* secondario come strumento di miglioramento della qualità di vita e di lavoro dei lavoratori.

Tuttavia, rispetto alla teoria del programma individuata in fase di elaborazione della *policy*, nella fase di implementazione stanno giocando un ruolo fondamentale i soggetti chiave chiamati a darne attuazione.

Dall'analisi emerge, infatti, come il livello degli *street level burocrats* sia finora intervenuto con effetti di *reframing* del lavoro agile inquadrandolo solo formalmente come strumento di cambiamento organizzativo in ottica di miglioramento della performance, quanto quasi esclusivamente uno strumento di conciliazione vita-lavoro principalmente basato sull'abbattimento dei tempi di percorrenza del tragitto casa-lavoro.

Nonostante la retorica del cambiamento organizzativo a cui le amministrazioni assegnano formalmente importanza, sul piano empirico mostrano un atteggiamento conservativo dello *status quo*, dimostrando di non avere ancora assimilato la cultura manageriale del *New Public Management* e non pongono quindi attenzione adeguata al ciclo di gestione della performance che seguono in ottica prettamente adempimentale.

La conservazione della cultura gerarchico-burocratica che contraddistingue la pubblica amministrazione si può evincere anche dal basso grado di coinvolgimento del personale nella fase di implementazione della *policy*.

Inoltre, il tema della gestione della performance pare controverso in relazione al lavoro agile: dalle analisi, infatti, non risulta una relazione positiva tra il possesso di una cultura organizzativa attenta alla performance e l'introduzione del lavoro agile. Più in generale, l'introduzione di modalità di lavoro fuori dall'ufficio (e quindi "in deroga" alle forme di controllo tradizionali) pare scontare un giudizio non positivo, abbastanza diffuso non solo presso l'opinione pubblica, ma anche nei manager e nei *policy makers* in merito alla produttività del lavoro pubblico.

La dimensione della valutazione della performance individuale viene indicata dalle LG come «condizione abilitante per un efficace ricorso al lavoro agile all'interno delle amministrazioni pubbliche» eppure le amministrazioni non hanno adeguato i propri sistemi di monitoraggio, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto dell'introduzione del lavoro agile e definendo opportuni obiettivi organizzativi, individuali e/o di gruppo.

Nonostante sia sottolineato (Angeletti, 2020) come la misurazione del lavoro agile costituisca lo "snodo critico" su cui si giocano non solo le sorti dello strumento, ma più in generale quelle dei nuovi modelli organizzativi e di management che attraverso il lavoro fuori dall'ufficio si intendono introdurre nelle amministrazioni pubbliche, le amministrazioni non si sono dotate di strumenti adeguati di programmazione, misurazione e valutazione e sembrano ben lontane da una valutazione delle competenze individuali necessarie a questo nuovo modo di lavoro.

Nonostante in generale il lavoro agile sia interpretato dalle amministrazioni come politica di attenzione alle esigenze del personale più che in ottica di performance e *change management*, le possibilità che questa modalità organizzativa risponda alle esigenze di conciliazione vita-lavoro sono fortemente influenzate dai criteri di quantificazione dei giorni lavorabili al di fuori della sede abituale e dalle modalità di programmazione e calendarizzazione.

Le amministrazioni, inserendo in fase di attuazione criteri per la definizione dei beneficiari e regolamentando in ottica restrittiva gli aspetti riguardanti gli elementi peculiari del lavoro come la flessibilità di tempi e luoghi di svolgimento della prestazione lavorativa, stanno rischiando di riproporre gli elementi di rigidità che hanno decretato il fallimento della politica di telelavoro in Italia.

L'introduzione di requisiti soggettivi e oggettivi dei potenziali beneficiari informa a monte la domanda dei dipendenti pubblici che, a seconda dell'amministrazione in cui lavorano, vengono esclusi od inclusi dalla platea dei possibili beneficiari.

Alcune voci autorevoli (Ichino, 2020; Cassese, 2020), riferendosi all'ampliamento della percentuale di lavoratori agili introdotta normativamente nell'ultimo periodo, hanno sottolineato ciò che in questo studio si è avuto modo di evidenziare come fenomeno già presente nella fase pre-covid, ovvero che lo *smart work* non nasca «dalla verifica sul campo della propria utilità e fattibilità, favorito qualità delle persone interessate e dalla capacità della struttura aziendale di ripensarsi e attrezzarsi sul piano tecnico, organizzativo e culturale, bensì un beneficio – per non dire privilegio – attribuito burocraticamente a una percentuale predeterminata del personale. Non la possibilità del lavoro da remoto dimostrata sul campo dalle persone più capaci di responsabilizzarsi per il conseguimento di obiettivi precisi, ma il diritto a non recarsi in ufficio conquistato attraverso graduatorie costruite sul numero di figli piccoli o di parenti disabili a carico, quando non su certificazioni dei medici curanti.» (Ichino, 2020).

Il rapporto con l'utenza, come visto, in fase ordinaria pre- *lockdown*, aveva spinto le amministrazioni in molti casi a fungere di criterio di esclusione delle attività ad esso deputate tra quelle che fosse possibile svolgere in lavoro agile tanto da far adottare al governo un intervento normativo¹²⁵ di sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi in virtù dell'assioma “assenza dall'ufficio = impossibilità di lavorare”. Questa scelta seppur giustificata dal dato concreto della scarsa digitalizzazione dei processi e dei servizi pubblici, riflette anche una impostazione culturale radicata soprattutto nel settore pubblico legata alla logica dello sportello all'utenza come luogo fisico e ha spinto l'indirizzo politico a richiamare ad un generale

¹²⁵Decreto-legge “Cura Italia” 17 marzo 2020, n. 18

ripensamento delle attività che possono essere oggetto di lavoro agile, con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse¹²⁶.

La potenzialità del lavoro agile di fungere da strumento utile a garantire continuità all'attività della macchina burocratica in termini di erogazione di servizi al cittadino in caso di disastro naturale o provocato dall'uomo (Mello, 2007; Donnelly, Proctor-Thomson, 2015), è stata in qualche misura testata negli ultimi mesi di gestione dell'emergenza sanitaria anche nella PA italiana e le valutazioni, ad oggi contrastanti tra gli attori in gioco, saranno un interessante ambito di ricerca futuro.

A fronte di una visione ottimistica del *policy maker*, tesa a valorizzare l'esperienza in termini di produttività addirittura migliorata dei dipendenti pubblici, si contrappone una posizione parimenti critica dal lato dell'utenza circa l'efficacia dell'erogazione dei servizi pubblici in questa fase.

Il punto di vista dei dipendenti pubblici, in questa fase al centro di numerose indagini, ha riportato percezioni contrastanti sulle dimensioni di soddisfazione del lavoro e della conciliazione dei tempi di vita e lavoro. A fronte di un giudizio generalmente positivo dell'esperienza, infatti, alcune caratteristiche individuali (soprattutto l'essere donna) e del contesto familiare ed abitativo (carichi di cura e spazi a disposizione per lavorare, oltre che il livello di preparazione dell'amministrazione nel creare le condizioni per una gestione efficace del lavoro a distanza, hanno avuto la funzione di moderatori mitigando la percezione positiva del lavoro agile.

Il lavoro agile nella PA, oltre le resistenze e cautele applicate dalle amministrazioni fin qui analizzate, sconta, inoltre, un pregiudizio ideologico legato alla immagine stereotipata del dipendente pubblico fannullone, esacerbata ulteriormente in questa fase di gestione dell'emergenza, dalle posizioni critiche di esponenti autorevoli che sono state ampiamente riprese dalla comunicazione generalista e che rischiano di rendere ancora più difficoltosa la diffusione del lavoro agile.

Considerata la necessità del *policy maker* di ragionare in termini conquista e mantenimento del consenso e di gestire la negoziazione con l'opinione pubblica, si

¹²⁶Ministro per la pubblica amministrazione, Direttiva n. 2/2020, Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165

rischia di assistere a movimenti contraddittori dell'indirizzo politico, come successo nel recente passato, quando in contemporanea alla introduzione del lavoro agile vennero promossi sistemi di rilevazione biometrica delle presenze col fine dichiarato di recuperare l'efficienza nelle amministrazioni¹²⁷.

Recentemente l'indirizzo politico ha avuto due movimenti contraddittori, ad esempio, nel manifestare la volontà di ampliare notevolmente la platea dei lavoratori agili (fino al 60% con la legge 77/2020) e al contempo rassicurando l'opinione pubblica circa la volontà di stabilizzare a regime il lavoro agile esclusivamente per un giorno a settimana.

Rispetto alle prospettive future di evoluzione del lavoro agile nella PA si stanno delineando due linee di pensiero differenti. Una visione ottimistica che vede nel ricorso massivo nella fase attuale uno stress test superato con successo che abbia avuto la funzione di avere cambiato «per sempre il modo di lavorare di milioni di lavoratori, e che è destinata a lasciare una traccia indelebile perché si spera abbia abbattuto pregiudizi e cambiato attitudini e aspettative di organizzazioni e persone verso l'organizzazione del lavoro» (Corso, 2020).

L'altra, che si fa propria, alla luce delle analisi fin qui svolte in questo studio, che pur condividendo la «speranza diffusa che lo shock della pandemia favorisca una rapida diffusione di questa nuova forma di organizzazione del lavoro [...] tutta la sua "agilità" rischia di perdersi se essa viene facogitata dal business della burocrazia giuslavoristica, incominciando così a essere appesantita da regole, verbalizzazioni, scartoffie e ricorsi» (Ichino, 2020) perdendo la potenzialità di raggiungere gli effetti auspicati dalla politica.

¹²⁷ Legge 19 giugno 2019, n. 56, recante "*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*". La legge ha previsto, all'art. 2, che le amministrazioni pubbliche, ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, introducano sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi.

Bibliografia

- Adams, J.S. (1963), Toward an understanding of inequity, *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67: 422-436.
- Agodi, M. C. (2002), Più realisti di Ray? Politiche, contesti e meccanismi in una scienza di realtà, *Sociologia e ricerca sociale*.
- Agodi, M. C., Pennisi, C. (2001), *Il diritto delle burocrazie: il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano.
- Akerlof, G. A., Kranton, R. (2010), Identity economics. *The Economists' Voice*
- Allen, T. D. (2001), Family-supportive work environments: The role of organizational perceptions. *Journal of Vocational Behavior*, 58.
- Almer, E.D., Kaplan, S.E. (2002), The effects of flexible working arrangements on stressors, burnout, and behavior job outcomes in public accounting. *Behavioural Research in Accounting*.
- Amato, G. (1972) (a cura di), *Gli statuti regionali*, Giuffrè, Milano.
- Amaturo, E. (2012), *Metodologia della ricerca sociale*, UTET università.
- Ambra, M. C. (2018), Dal controllo alla fiducia? I cambiamenti legati all'introduzione dello 'smart working': uno studio di caso, *Labour & Law Issues*.
- Andrew, D. P. S., Kent, A. (2007), The impact of perceived leadership behaviors on satisfaction, commitment, and motivation: An expansion of the multidimensional model of leadership. *International Journal of Coaching Science*, 1.
- Angeletti, S., (2020), Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive. *Rivista edita da Studiare Sviluppo Srl*, 64.
- ANPAL, (2019), "Conciliazione vita lavoro: sviluppo di policy analisi comparata internazionale", *Collana biblioteca ANPAL n.9*, Roma.
- Attinà, F., Natalicchi, G. (2010), *L'Unione europea: governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino.
- Australian Telework Advisory Committee (2006), *Telework for Australian employees and businesses: maximising the economic and social benefits of flexible working practices*. Department of Communications, Information Technology and the Arts, Department of Employment and Workplace Relations.
- Bae, KB; Kim, D (2016), *The Impact of Decoupling of Telework on Job Satisfaction in US Federal Agencies: Does Gender Matter?*
- Bae, KB; Lee, D; Sohn, H (2019), *How to Increase Participation in Telework Programs in US Federal Agencies: Examining the Effects of Being a Female Supervisor, Supportive Leadership, and Diversity Management*

- Bailey, D. E., Kurland, N. B. (2002), A review of telework research: Findings, new directions, and lessons for the study of modern work. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 23
- Barbera, F. (2004), *Meccanismi sociali*. Il Mulino, Bologna.
- Bardach, E. (1977), The implementation game: What happens after a bill becomes a law.
- Bélangier, F., Watson-Manheim, M. B., Swan, B. R. (2013). A multi-level socio-technical system telecommuting framework. *Behaviour & Information Technology*, 32.
- Bennett, A. (2010), Process tracing and causal inference.
- Bezzi, C. (2001), *Il disegno della ricerca valutativa (Vol. 2)*. FrancoAngeli, Milano.
- Bezzi, C. (2010), *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Bezzi, C., Baldini, I. (2006), *Il brainstorming: pratica e teoria (Vol. 1)*. FrancoAngeli, Milano.
- Blainpain, R. (1995), *The Legal and Contractual Situation of Teleworkers in the Member States of the European Union*, Dublino, European Foundation,
- Blatter, J., Haverland, M. (2012), *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave Macmillan.
- Blau, P. M. (1964), Justice in social exchange. *Sociological Inquiry*, 34.
- Bobbio, L., Pomatto, G., Ravazzi, S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori, Milano.
- Boell, S. K., Cecez-Kecmanovic, D., Campbell, J. (2016), Telework paradoxes and practices: the importance of the nature of work. *New Technology, Work and Employment*, 31 (2).
- Borgna, P., Ceri, P., Failla, A., (1996), *Telelavoro in movimento*, Etas Libri, Milano.
- Botteri, T., Cremonesi, G. (2016), *Smart working & smart workers. Guida per gestire e valorizzare i nuovi nomadi*. FrancoAngeli, Milano.
- Boxall, P., Purcell, J. (2003), *Strategy and human resource management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bracci, E., Gagliardo, E. D., Bigoni, M. (2014), Performance Management Systems and Public Value Strategy: A Case Study', *Public Value Management, Measurement and Reporting (Studies in Public and Non-Profit Governance, Vol. 3)*.
- Bruner, J. (1991), The narrative construction of reality. *Critical inquiry*, 18
- Bruner, J. S. (1990), *Acts of meaning (Vol. 3)*. Harvard University Press.

- Bureau of Labor Statistics (2016), Twenty-four percent of employed people did some or all of their work at home in 2015. U.S. Department of Labor, *The Economics Daily*, July 8.
- Butera, F. (2009), *Il cambiamento organizzativo. Analisi e progettazione*. Laterza.
- Caillier, J. G. (2012), The impact of teleworking on work motivation in a US federal government agency. *The American Review of Public Administration*, 42.
- Caillier, J. G. (2013), Are Teleworkers Less Likely to Report Leave Intentions in the United States Federal Government Than Non-teleworkers Are?
- Caillier, J. G. (2013), Satisfaction With Work-Life Benefits and Organizational Commitment/Job Involvement: Is There a Connection?
- Caillier, J. G. (2016), Does Satisfaction With Family-Friendly Programs Reduce Turnover? A Panel Study Conducted in US Federal Agencies
- Campagna, L., Pero, L., Ponzellini, A. M., Paciello, D. (2017), *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smart working nell'era 4.0*. Guerini next, Milano.
- Canadian Human Rights Commission. (2014), *A guide to balancing work and caregiving obligations: Collaborative approaches for a supportive and well-performing workplace*.
- Capano, G. (1992), *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia Repubblicana*, Il Mulino, Bologna.
- Capano, G., Gualmini, E. (2011). *Le pubbliche amministrazioni in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Cassese, S. (1983). *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Cassese, S. (2019), Che cosa resta dell'amministrazione pubblica? *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.
- Cassese, S. (2020), Nella Pa lo smart working è stato per molti una grande vacanza, *Il Sole24Ore*, 5 luglio 2020.
- Cepiku, D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. EGEA spa.
- Chiaro, G., Prati, G., Zocca, M. (2015), *Smart working: dal lavoro flessibile al lavoro agile*. Sociologia del lavoro.
- Clapperton, G., Vanhoutte, P. (2014), *The Smarter Working Manifesto: When, where and how Do You Work Best? Sunmakers*. Tr. It *Il Manifesto dello Smart Working. Quando, dove e come lavorare meglio*.
- Clifton, T. J., Shepard, E. (2004), Work and family programs and productivity. *International Journal of Manpower*.

- Cobb, R. W., Elder, C. D. (1972), Individual orientations in the study of political symbolism. *Social Science Quarterly*, 79-90.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976), Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1), 126-138.
- Cole, D., Kubisova E., Svidronova, M. M., Koziak, R., & Gubalova, J. (2019), The analysis of the living preferences in Slovakia in the light of sustainability. XXII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, 297.
- Collins, A. M., Hislop, D., Cartwright, S. (2016), Social support in the workplace between teleworkers, office-based colleagues and supervisors. *New Technology, Work and Employment*, 31(2).
- Como E., Turi R., (2016), Smart working: ne avevamo proprio bisogno? Come cambia il telelavoro. Ufficio studi Fiom nazionale e Segreteria nazionale Fiom.
- Corbetta, P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Il Mulino, Bologna.
- Corso, M., Crespi, F., Scacco, A. C. (a cura di) (2016), *Smart working*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Corso, M., Flessibilità, tecnologia, responsabilità. Lo smart working è il futuro, 28 maggio 2019
- Corso, M., La gestione della pandemia un gigantesco test organizzativo, in *Smart working il domani è già arrivato* sole24ore 2020.
- Cortis, N., Powell, A. (2018), Playing catch up? An exploration of supplementary work at home among Australian public servants. *Journal of Industrial Relations*, 60(4).
- Crozier, M., (1979) *On ne change pas la société par décret*, Grasset, Paris.
- Dagnino, E., Tomassetti, P., Tourres, C., Tiraboschi, M. (2016). Il “lavoro agile” nella contrattazione collettiva oggi. In Dagnino E., Tiraboschi M., (2016) (a cura di) *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti sul lavoro agile e il lavoro autonomo*. ADPAT Labour Studies E-book Series.
- Danowitz, M.A., Hanappi-Hegger E., Mensi-Klarbach, H. (2012), *Diversity in organization. concepts and practices*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- De Castri, M., Gagliarducci, M., Previtali, P., Scarozza, D. (2020), “Understanding the Use of Smart working in Public Administration: The Experience of the Council of Ministries”.
- De Masi, D. (2020), *Lo Stato necessario*. Rizzoli, Milano.
- De Menezes, L. M., Kelliher, C. (2011), Flexible working and performance: A systematic review of the evidence for a business case. *International Journal of Management Reviews*, 13(4).

- De Vries, H., Bekkers, V., Tummers, L. (2016), Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1).
- De Vries, H., Tummers, L., Bekkers, V. (2019), The benefits of teleworking in the public sector: Reality or rhetoric? *Review of Public Personnel Administration*, 39(4).
- Dente, B. O. (2011), *Le decisioni di policy*. Il Mulino, Bologna.
- Dex, S., Smith, C. (2002), *Family-friendly employment policies in Britain*. Policy Press.
- 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. *Miscellanea-INGV*.
- Di Franco, G. (2001), *EDS: Esplorare, descrivere e sintetizzare i dati. Guida pratica all'analisi dei dati nella ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Nicola, P. (1999), *Il nuovo manuale del telelavoro*, SEAM, Roma.
- Di Nicola, P., Russo, P., Curti, A., Cerfeda, W. (1998), *Telelavoro: tra legge e contratto*, Ediesse, Roma.
- Dolowitz, D. P., Marsh, D. (2000), Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1).
- Donini A., (2017), Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile, in P. Tullini (a cura di), *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, Torino.
- Donnelly, N., Proctor-Thomson, S. B. (2015), Disrupted work: home-based teleworking (HbTW) in the aftermath of a natural disaster. *New Technology, Work and Employment*, 30(1).
- Eaton, S. (2003), If you can use them: Flexibility policies, organizational commitment and perceived performance. *Industrial Relations*, 42(2).
- Elster, J. (2007), *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. it. *La spiegazione del comportamento sociale*, Bologna, Il Mulino, 2010).
- Eom, S. J., Choi, N., Sung, W. (2016), The use of smart work in government: Empirical analysis of Korean experiences. *Government Information Quarterly*, 33(3).
- Eurofound and the International Labour Office (2017), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva.
- Ezra, M., Deckman, M. (1996), Balancing work and family responsibilities: Flextime and child care in the federal government. *Public Administration Review*.

- Fasanella, A., Stame, N. (2002), *Realismo e valutazione. Sociologia e ricerca sociale*, 23, FrancoAngeli, Milano.
- Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*, (tr. it., *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari).
- Gagliardo, E. D. (2015), *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance* (30). RIREA.
- Gagliardo, E. D., Bigoni, M., Papi, L., Gobbo, G. (2019), *La programmazione dei Ministeri nella nuova stagione della performance. Dalla burocrazia della performance alla performance utile*. *Management Control*.
- Gains, F., Stoker, G. (2011), *Special advisers and the transmission of ideas from the policy primeval soup*. *Policy & Politics*, 39(4).
- Garrett, R. K., Danziger, J. N. (2007), *Which telework? Defining and testing a taxonomy of technology-mediated work at a distance*. *Social Science Computer Review*, 25(1).
- George, A. L., Bennett, A. (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gilli, F., (2020), *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione. Lavoro agile, smart working e telelavoro. Vantaggi e svantaggi: un'analisi di sintesi per Altalex settembre 2020*
- Giorgiantonio, C., Orlando, T., Palumbo, G., Rizzica, L. (2016), *Incentivi e Selezione nel Pubblico Impiego (Incentives and Selection in Public Employment)*. Bank of Italy Occasional Paper, (342).
- GlobalWorkplaceAnalytics.com (2016), *Latest telecommuting statistics*. Retrieved from <http://globalworkplaceanalytics.com/telecommuting-statistics>
- Glynn Sharpe, (2011), *A Review of Program Theory and Theory-Based Evaluations*, *American International Journal of Contemporary Research* Vol. 1 No. 3.
- Gobbi, S., Puglisi, V., & Ciaramella, A. (2016). *A rating system for integrating building performance tools in developing countries*. *Energy Procedia*, 96.
- Goldberg, NG, Steinberger, MD, Badgett, MVL (2009), *The Business Boost from Marriage Equality: Evidence from Health and Marriage Equality in Massachusetts Survey*. Williams Institute, UCLA School of Law.
- Golden, T. D., Gajendran, R. S. (2019), *Unpacking the role of a telecommuter's job in their performance: examining job complexity, problem solving, interdependence, and social support*. *Journal of Business and Psychology*, 34(1).
- Haas, P. M. (1992), *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. *International organization*, 46(1).
- Haier, R. J. (1993), *Biological and psychometric intelligence: Testing an animal model in humans with PET*. *Current topics in human intelligence*, 3.

- Hall, P. A. (1992), The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*.
- Hall, P. A. (1993), Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*.
- Hedström, P., Ylikoski, P. (2010), Causal mechanisms in the social science., *Annual review of sociology*, 36,
- Higa, K., Shin, B. (2003), The telework experience in Japan, *Communications of the ACM*, 46(9).
- Hirschman, A. O. (1978), Exit, voice, and the state, *World Politics*, 31(1), Jhon Hopkins University Press
- Holt, H., Lewis, S. (2011). 'You Can Stand on Your Head and Still End Up with Lower Pay': Gliding Segregation and Gendered Work Practices in Danish 'Family-friendly' Workplaces. *Gender, Work & Organization*, 18, Blackwell Ltd.
- Homans, G. C. (1958). Social behavior as exchange. *American journal of sociology*, 63(6).
- Homans, G. C., Behavior, S. (1961), Its elementary forms. *Social Behavior*, 119(3), 488-531, trad. it Homans, G. C., Spada, M. (1975). *Le forme elementari del comportamento sociale*. F. Angeli.
- Houghton, K. R., Foth, M., Hearn, G. (2018), Working from the Other Office: Trialling Co-Working Spaces for Public Servants. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4).
- Howlett, M., Rayner, J. (2006), Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time. *Policy Sciences*, 39(1).
- Ichino, P., (2020), Un'idea sbagliata di smart working, *La Voce.info*. 6 luglio 2020 <https://www.lavoce.info/archives/68290/unidea-sbagliata-dello-smart-working/>
- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D., Rosenthal, R. A. (1964), *Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity*, New York.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. (1997), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, London.
- Kriesi, H., Jegen, M. (2001), The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition. *European Journal of Political Research*, 39(2).
- Kuhn, T. S. (1962), *The structure of scientific revolutions*: University of Chicago press. Original edition. Kuhn, T. S. (2012). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press.

- Kwon, M., Cho, Y. J., Song, H. J. (2019), How do managerial, task, and individual factors influence flexible work arrangement participation and abandonment? *Asia Pacific Journal of Human Resources*.
- Kwon, M., Jeon, S. H. (2020), Do Leadership Commitment and Performance-Oriented Culture Matter for Federal Teleworker Satisfaction With Telework Programs?, *Review of Public Personnel Administration*, 40.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po; trad.it.: *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, 2009
- Lavieri, P. S., Alves, B. B., Strambi, O. (2013), Adoption of telework in Brazil—An exploratory analysis. In *13th World Conference on Transportation Research*.
- Lewis, S. (1997), ‘Family friendly’ employment policies: A route to changing organizational culture or playing about at the margins?. *Gender, Work & Organization*, 4(1).
- Lewis, S., & Humbert, A. L. (2010), Discourse or reality: “work-life balance” flexibility and gendered organisations. *Equality, Diversity and Inclusion*, 29(3).
- Lewis, S., Brannen, J., Nilsen, A. (2009), *Work, families and organisations in transition: European perspectives*. Policy Press.
- Lewis, S., Gambles, R., Rapoport, R. (2007), The constraints of a ‘work–life balance’ approach: An international perspective. *The international journal of human resource management*, 18(3),
- Lewis, S., Rajan-Rankin, S. (2013), Deconstructing “family supportive cultures”: A vision for the future. In *Expanding the Boundaries of Work-Family Research* (pp. 53-69). Palgrave Macmillan, London.
- Lewis, S., Smithson, J. (2001), Sense of entitlement to support for the reconciliation of employment and family life. *Human Relations*, 54(11).
- Lindblom, CE (1959). La scienza di confondersi. *Public Administration Review*, 19 (2).
- Lippi, A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino, Bologna.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats*. Classics of public administration.
- Lombardo, C, Mauceri, S., (2020), *La Società catastrofica. Vita e relazioni sociali ai tempi dell’emergenza covid-19*. FrancoAngeli, Milano.
- Losito G. (1996). *L’analisi del contenuto nella ricerca sociale*, FrancoAngeli. Milano.
- Lowi, TJ. (1972), Quattro sistemi di politica, politica e scelta. *Revisione della pubblica amministrazione*, 32 (4).
- Magrini, D. (2002), *Sbatti il Web in prima pagina: dati e opinioni* (Vol. 1). FrancoAngeli.

- Maino F. (2017) (a cura di), *Welfare aziendale tra dimensione organizzativa e cura della persona. Analisi di un percorso per creare un nuovo patto tra l'impresa e le persone*, I quaderni di sviluppo & organizzazione, ESTE, Milano.
- Maino F. (2018) (a cura di), *Lavoro e lavoratori/trici "smart"* Rivista semestrale della Fondazione Marco Vigorelli, Milano.
- Maino F., Rizza R. (a cura di), *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia-Romagna, Laboratorio, Percorsi di secondo welfare e Centro di ricerca e documentazione* Luigi Einaudi, 2017.
- Major, D. A., Verive, J. M., Joice, W. (2008), *Telework as a dependent care solution: examining current practice to improve telework management strategies*. *Psychologist-Manager Journal*, 11.
- Marradi, A., Pavsic, R., Pitrone, M. C. (2007), *Metodologia delle scienze sociali*. Il Mulino, Bologna.
- Martucci, W. C., Sinatra, K. R. (2008), *Caregivers in the workplace: Prohibitions against family-responsibility discrimination*. *Employment Relations Today*, 34(4).
- Masino, G. (2003), *Information technology artifacts as structuring devices in organizations: design, appropriation and use issues*, *Interacting with computers*, 15.
- Masino, G. (2011), *La technologie comme rationalité technique*, in Maggi B. (Ed.), *Interpréter l'agir: un défi théorique: 185-201*; Paris: Presses Universitaires de France; 2011 ed. it., *La tecnologia come razionalità tecnica*, in Maggi B. (Ed.), *Interpretare l'agire: una sfida teorica: 159-174*, Roma: Carocci.
- Matland, R. E. (1995), *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*. *Journal of public administration research and theory*, 5(2).
- May, P. J. (1991). *Reconsidering policy design: Policies and publics*. *Journal of Public Policy*, 11(2).
- Mayntz, R. (2004), *Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena*. *Philosophy of the social sciences*, 34(2).
- Mazzotta O. (2016), *Lo stato del lavoro autonomo e il lavoro agile*, in quotidianogiuridico.it.
- Mello, J. (2007), *Managing telework programs effectively*. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 19.
- Merton, R. K. (1949), *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York. Trad.it (1959) *Teoria e struttura Sociale*. Il Mulino, Bologna.
- Merton, R. K. (1967), *On theoretical sociology*, Free Press, New York.
- Merton, Robert, K. (1966), *Social Problems and Sociological, Theory*. *Contemporary Social Problems*.

- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2).
- Mullins, L. B., Charbonneau, É., Riccucci, N. M. (2020), The Effects of Family Responsibilities Discrimination on Public Employees' Satisfaction and Turnover Intentions: Can Flexible Work Arrangements Help?. *Review of Public Personnel Administration*.
- Murray Svidroňová, M., Meričková Mikušová, B., & Stejskal, J. (2016), Social innovations in work organizing: telework in Slovakia.
- Neirotti, P., Paolucci, E., Raguseo, E. (2013), Mappatura degli antecedenti della diffusione del telelavoro: prove a livello aziendale Italy. *New Technology, Work and Employment*, 28 (1).
- Nemec, J., Spacek, D., Suwaj, P., & Modrzejewski, A. (2012), Public management as a university discipline in new European union member states: The Central European case. *Public Management Review*, 14(8).
- Neri, M., Mattioli F., Rinaldini, M., (2013), La conciliazione vita-lavoro: quali opzioni organizzative? in Masino G. (Ed.), *Il lavoro come processo di sviluppo personale: 42-75*, <http://amsacta.cib.unibo.it>, Bologna: TAO Digital Library
- Neri, M., Rinaldini, M., Perulli, A., Corsi, G., Giovannetti, E., Masino, G., & Maggi, B. (2016). *Tempo e giustizia nella conciliazione vita-lavoro*.
- Niles, JM, Carlson, FR, Gray, P., Hanneman, GG (1976), The telecommunications-transportation tradeoff. *John Willey*, 88.
- Oliver, C. (1991), Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.
- Osborne, S. P., Brown, K., (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Routledge.
- Pais, (2015), Paper, smart working: scopriamo le carte!, *Convegno Osservatori.net*.
- Palumbo, M. (2001), *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare (Vol. 3)*. FrancoAngeli.
- Pawson, R. (2002), *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*. Sociologia e ricerca sociale.
- Pawson, R. (2006), *Evidence-based policy: a realist perspective*. Sage, London.
- Pawson, R., Tilley, N., (1997), *Realistic evaluation*, Sage, London.
- Penna, M., Felici, B., Roberto, R., Rao, M., Zini, A. (2020) *Il tempo dello Smart Working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente Primi risultati dell'indagine nazionale su lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico*, ENEA.

- Perry-Smith, J. E., Blum, T. C. (2000), Work-family human resource bundles and perceived organizational performance. *Academy of management Journal*, 43(6).
- Peruzzi, M. (2017). Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker? *Diritto della sicurezza sul lavoro*, (1).
- Peters, B. G., Tebaldi, M., Cimmino, S. (1999), *La pubblica amministrazione: un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Pollitt, C., Hupe, P. (2011), Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5).
- Pressman, J. L., Wildavsky, A. B. (1973), *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California: Berkeley, LA, USA.
- Ravicchio, F., Repetto, M., Trentin, G. (2015). *Formazione in rete, teleworking e inclusione lavorativa*. Milano: Franco Angeli. Citato in Mattana, V. (2016). *Il disability management in Italia: una rassegna degli studi basati su evidenza*. *ImpresaProgetto. Electronic Journal of Management*, 1.
- Rebora, G. (1999). *La valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche: Proposte operative e di metodo*. Guerini e associati.
- Reyney, P. (2021), About 20% of Global Workers Telecommute: Pool 24.01.2012 https://www.huffpost.com/entry/workers-telecommute_n_1228004?guccounter=1
- Roe, E. (1994), *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.
- Ross, J. P., Intindola, M. L., Boje, D. M. (2017), It was the best of times; It was the worst of times: The expiration of work–life balance. *Journal of Management Inquiry*, 26(2).
- Ruffini, R. (2016), *Il cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione. Il cambiamento organizzativo: pratiche, competenze, politiche*, Este, Milano.
- Ryan, A.M., Kossek, E.E. (2008), Work-life policy implementation: Breaking down or creating barriers to inclusiveness? *Human Resource Management*, 47(2).
- Santoro-Passarelli, G. (2017). *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione= Heterorganized, coordinated, agile work and teleworking: a puzzle not easy to compose in a company undergoing transformation*. WP CSDLE “Massimo D’Antona”. IT-327/2017.
- Saraceno, C. (2003), *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*. *Polis*, 17(2).
- Scandura, T., Lankau, M. (1997), Relationships of gender, family responsibility and flexible work hours to organisational commitment and job satisfaction. *Journal of Organizational Behavior*, 18(4).

- Schattschneider, E. E. (1957). Intensity, visibility, direction and scope. *American Political Science Review*, 51(4).
- Serrani, D. (1978), *Il potere per enti*, Il Mulino, Bologna.
- Sharpe, G. (2011), A Review of Program Theory and Theory-Based Evaluations, *American International Journal of Contemporary Research* Vol. 1 No. 3.
- Simon, H. A. (1978), Rationality as process and as product of thought. *The American economic review*, 68(2).
- Society for Human Resource Management (2014), *Employee Job Satisfaction and Engagement, Optimizing Organizational Culture for Success* <https://www.shrm.org/resourcesandtools/business-solutions/documents/2015-job-satisfaction-and-engagement-report.pdf>
- Solís, M. (2017). Moderators of telework effects on the work-family conflict and on worker performance. *European Journal of Management and Business Economics*.
- Solís, M. S. (2016), Telework: conditions that have a positive and negative impact on the work-family conflict. *Academia Revista Latinoamericana de Administración Sources of conflict between work and family roles, Academy of Management Review*, 10: 76-88.
- Spano, A. (2014). How do we measure public value? From theory to practice. *Public value management, measurement and reporting*, 3.
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- Stavrou, E., Ierodiakonou, C. (2015), Entitlement to work-life balance support: Employee/manager perceptual discrepancies and their effect on outcomes. *Human Resource Management*
- Stern, P. (2017), *Smart Working e Jobs Act Autonomi. Tutte le novità della Legge n. 81/2017*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Stone, D. (2002), *Policy paradox: The art of political decision making*. W.W., New York.
- Sugiyama, N. B. (2008), Ideology and networks: The politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*.
- Talbot, C. (2011), Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management*, 31(1).
- Thaler, R., Sunstein, C.R. (2009) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, Yale University Press.; trad. it. (2009) *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, Milano.
- Thompson C.A., Beauvais, L.L., Lyness, K.S., (1999), When work-family benefits are not enough: the influence of work-family culture on benefit utilization,

- organizational attachment and work-family conflicts, *Journal of Vocational Behavior*, 54.
- Tilley, N., Pawson, R. (1997), *Realistic evaluation*. Sage, London.
- Tiraboschi, M. (2017), Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro. WP CSDLE “Massimo D’Antona, (335).
- Tiraboschi, M., Dagnino, E., Pelusi, L. M., Menegotto, M. (2017), *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*. ADAPT University Press, Modena.
- Toscano, F., Zappalà, S. (2020), *Smart working in Italia: origine, diffusione e possibili esiti*. *Psicologia sociale*.
- U.S. Department of Transportation, (2006), *Transportation implications of telecommuting*. <http://ntl.bts.gov/DOCS/telecommute.html>
- Ufficio internazionale del lavoro. (2000). *ABC dei diritti delle lavoratrici e dell'uguaglianza di genere*, ILO, Ginevra.
- Van Wart, M., Roman, A., Wang, X., & Liu, C. (2019). Operationalizing the definition of e-leadership: identifying the elements of e-leadership. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1).
- Venanzoni, A. (2017), Il perimetro della Pubblica Amministrazione nell’esperienza giuridica italiana, francese e inglese, in *Rivista di diritto amministrativo*, (2).
- Verbaro, F. 23 giugno 2020 - Così lo smart working divide in due la Pa: i dipendenti qualificati e gli esuberanti di fatto, *il Sole 24 Ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/cosi-smart-working-divide-due-pa-dipendenti-qualificati-e-esuberanti-fatto-ADSA2BZ>
- Vino, A. (2014), Sistema tecnico e sistema sociale nell'analisi e valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 9(2).
- Visentini A., Cazzarolli S., (2019), *Smart working: mai più senza*. Guida pratica per vincere la sfida di un nuovo modo di lavorare. FrancoAngeli, Milano.
- Weiss, C. H. (1997), *Theory-based evaluation: past, present, and future*. *New directions for evaluation*, 76.
- Westphal, J. D., Zajac, E. J. (2001), *Decoupling policy from practice: The case of stock repurchase programs*. *Administrative science quarterly*, 46(2).
- Wilson, J. Q. (1980), *The politics of regulation*, Basic Books, New York.
- Wood, S., de Menezes, L. M., Lasaosa, A. (2003). *Family-Friendly Management in Great Britain: Testing Various Perspectives*. *Industrial Relations*, 42.
- Zittoun, P. (2014). *The political process of policymaking: A pragmatic approach to public policy*. Springer, Berlino.

Appendice Normativa

Normativa generale sul lavoro e pubblico impiego

Legge 5 febbraio 1992, n. 104 Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*” e successive modifiche e integrazioni;

Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “*Codice dell’amministrazione digitale*”;

Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n.123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di *lavoro*”;

Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62, concernente il “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici*”

Legge 7 agosto 2015, n. 124 recante Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Testo Unico sulla sicurezza sui luoghi di lavoro

Normativa su Telelavoro e Lavoro Agile

Legge 16 giugno 1998, n. 191, c.d. Bassanini *ter*, che introduce forme di lavoro a distanza “*Telelavoro*” nelle pubbliche amministrazioni

Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, in attuazione dell'art. 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191, recante il regolamento sulla disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni;

Deliberazione A.I.P.A. del 31 maggio 2001, n. 16, che disciplina le regole tecniche per il telelavoro, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento sopracitato;

Contratto Collettivo Nazionale Quadro sul telelavoro del 23 marzo 2000;

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del 16 maggio 2001, integrativo del CCNL 16 febbraio 1999, che detta la disciplina sperimentale del telelavoro per il personale del comparto ministeri;

Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221, e in particolare l’articolo 9, commi 7 e 9, recante obblighi di pubblicazione sul sito internet in materia di telelavoro in capo alle Amministrazioni pubbliche e di responsabilità in caso di inadempimento

Legge 22 maggio 2017, n. 81 *“Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”*, in particolare Capo II – *Lavoro agile*;

Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” - art.14 *“Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche”*

Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° giugno 2017, n. 3 recante *“Indirizzi per l’attuazione dei commi 1 e 2 dell’articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all’organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti”*

Legge 17 luglio 2020, n. 77. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19. – art. 263

Direttiva n.1/2020 Ministro Pubblica Amministrazione del 25 febbraio 2020

Circolare n.1/2020 del 4 marzo 2020, recante *“Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa.”*

Direttiva n. 2/2020, Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165

Normativa su Performance nella pubblica amministrazione

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 recante *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*

Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell’articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Linee Guida DFP n.1/2017 "Piano della performance dei Ministeri"

Linee Guida DFP n.2/2017 "Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance"

Linee Guida DFP n.3/2018 "Relazione annuale sulla performance"

Linee Guida DFP n. 4/2019 Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale

Linee guida DFP n. 5/2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche

Normativa su Pari Opportunità

Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23).

Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio (GU L 180 del 15.7.2010, pag. 1).

Direttiva del Consiglio 92/85/CEE, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (GU L 348 del 28.11.1992, pag. 1).

Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 9).

Direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE (GU L 68 del 18.3.2010, pag. 13).

Legge 20 maggio 1970, n. 300, recante “*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*”;

Decreto legislativo 8 marzo 2000, n. 53, recante “*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*”;

Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*”, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53;

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*”, e successive modificazioni e integrazioni;

Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, recante “*Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*”;

- Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, recante “*Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*”;
- Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, recante “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*”, a norma dell’articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246;
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 5 luglio 2006, n. 2006/54/CE, riguardante l’attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego;
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”;
- Legge 4 novembre 2010, n. 183, recante “*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*”;
- Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, recante “*Attuazione dell’articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183*”;
- Legge 23 novembre 2012, n. 215, recante “*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*”;
- Decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 convertito nella legge 15 ottobre 2013 n. 119 che ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a contrastare il fenomeno della violenza di genere;
- Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2017;
- Decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con delega in materia di pari opportunità, del 25 settembre 2018 con il quale è stata istituita la Cabina di regia per l’attuazione del suddetto Piano;
- Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, recante “*Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*”, in attuazione dell’articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183;
- Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” e in particolare l’art. 14 concernente “*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*”;
- Direttiva 23 maggio 2007, recante “*Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*” adottata dal Ministro pro-

tempore per le riforme e la innovazione nella pubblica amministrazione e dal Ministro *pro-tempore* per i diritti e le pari opportunità;

Direttiva 4 marzo 2011, recante “*Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*”;

Direttiva 16 luglio 2019 n.2/19 del recante “*Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche*”

Elenco delle sigle

AIFA Agenzia Italiana del Farmaco

ANBSC Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

ANPAL Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro

ANSF Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie

ATAC Australian Telework Advisory Committee

AVST Avvocatura Generale dello Stato

CDC Corte dei Conti

CDS_TAR Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali

CEEP Centro Europeo dell'Impresa Pubblica

CEP Coordinamento di Edilizia Popolare

CHRC Canadian Human Rights Commission

CIVIT Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche

CNEL Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

CSR Corporate Social Responsibility

CUG Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni

DFP Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPO Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

ENAC Ente Nazionale per l'Aviazione Civile

ENEA Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo economico Sostenibile

EUPAN European Public Administration Network

EWCS European Working Conditions Surveys

FERS Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FES Fondo Sociale Europeo

FEVS Federal Employee Viewpoint Survey

FRD Family Responsibility Discrimination

FWA Flexible Work Arrangement

HILDA Household, Income and Labour Dynamics (Melbourne Institute)

ILO International Labour Office

INAIL Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro

INL Ispettorato Nazionale del lavoro

INPS Istituto nazionale della previdenza sociale

ISPRA Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

LG Linee Guida

LIPSE Learning from Innovation in Public Sector Environments

MAATM Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

MAECI Ministero Degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale

MDIF Ministero della difesa

MEF Ministero dell'economia e delle Finanze

MHLW Ministry of Health, Labour and Welfare (Japan)

MIBACT Ministero Dei Beni e delle Attivita' Culturali e del Turismo

MIN GIU Ministero della Giustizia

MIN INTERNO Ministero dell'interno

MIN SAL Ministero della Salute

MISE Ministero dello Sviluppo economico

MIT Ministero delle infrastrutture e Dei Trasporti

MIUR Ministero dell'Università e della ricerca

MLPS Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali

MPAAF Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

OCSE Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

OIV Organismo Indipendente di Valutazione

OO.SS. Organizzazioni sindacali

OPI Organismi Paritetici per l'Innovazione

PA Pubblica Amministrazione (PPAA Pubbliche Amministrazioni)

PCM Presidenza del Consiglio dei Ministri

PdP Piano della Performance

PON Programma Operativo Nazionale

PSES Public Service Employee Survey

PTAP Piano Triennale di Azioni Positive

QCA Qualitative Comparative Analysis

RdP Relazione della Performance

RIA Retribuzione individuale di Anzianità

SHRM Society for Human Resource Management

SMVP Sistema per la Misurazione e la Valutazione della Performance

UVP Ufficio per la Valutazione della Performance

Elenco delle tabelle

Tabella n. 1. Le forme di Telelavoro (fonte Di Nicola, 1998)

Tabella n. 2. Griglia di rilevazione delle caratteristiche di Telework – Telework Europa – Telelavoro PA Italia – Smart working – Lavoro Agile

Tabella n. 3. Confronto Telework – Telework Europa – Telelavoro PA Italia – Smart working – Lavoro Agile

Tabella n. 4. Descrizione degli studi presi in considerazione

Tabella n. 5. Articoli edizioni online su Smart working 2006-2018

Tabella n. 6. Distribuzione per anno di articoli su testate web e atti parlamentari

Tabella n. 7. Ambito di indagine – Amministrazioni centrali selezionate per classe di amministrazione

Tabella n. 8. La definizione operativa degli antecedenti dell'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni

Tabella n. 9. Analisi dei documenti del ciclo della performance 2019 e SMVP per classe di amministrazione e tipo di documento

Tabella n. 10. Indice di attenzione alla performance delle amministrazioni per classe

Tabella n. 11. Indice di attenzione alla performance lavoro agile 2019 (% di riga)*

Tabella n. 12. Distribuzione degli strumenti di pari opportunità e benessere organizzativo obbligatori pubblicati sui siti web delle amministrazioni per classe di amministrazione e strumento

Tabella n. 13. Distribuzione degli strumenti di ascolto organizzativo facoltativi pubblicati sui siti web delle amministrazioni per classe di amministrazione e strumento

Tabella n. 14. Distribuzione delle classi di amministrazioni in base al livello di attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo

*Tabella n. 15. Indice di attenzione alle politiche di pari opportunità e benessere organizzativo * lavoro agile 2019 (% di riga)*

Tabella n. 16. Raffronto percentuale tra tassi di attivazione del Telelavoro nelle amministrazioni e Lavoro Agile per Classe di amministrazione

*Tabella n. 17. Indice di integrazione in un network * attivazione* Lavoro Agile nel 2019*

Tabella n. 18. Definizione operativa delle ipotesi delle caratteristiche del contesto organizzativo che possono facilitare l'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni per la QCA

Tabella n. 19. Tavola della verità dell'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni centrali

Tabella n. 20. Distribuzione del personale del pubblico impiego in base alla classe dell'amministrazione e alla distinzione tra presenza/assenza di attivazione del lavoro agile

Tabella n. 21. Elenco amministrazioni ambito indagine sui modelli organizzativi del Lavoro Agile

Tabella n. 22. Fasi ed attività previste dalle Linee Guida per l'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni

Tabella n. 23. Distribuzione delle amministrazioni per livello di maturità dell'introduzione del lavoro agile

Tabella n. 24. Classificazione finalità elencate dalle amministrazioni

Tabella n. 25. Paniere delle finalità attribuite all'introduzione del lavoro agile da parte delle amministrazioni

*Tabella n. 26. Stima delle posizioni di lavoro agile attive pre-covid * amministrazione*

Elenco dei grafici

Grafico n. 1. Geolocalizzazione delle pubblicazioni internazionali chiave di ricerca telework – public administration dal 1995 al 2020

Grafico n. 2. Distribuzione percentuale dei teleworkers per Paese in Europa a 28 (Fonte European Working Conditions Survey (EWCS) carried out in 2015 (Eurofound, 2016)

Grafico n. 3. Sintesi del quadro teorico che guida gli studi su telework

Grafico n. 4. Mappa degli impatti attesi del telework

Grafico n. 5. Confronto tra Agenda Pubblica e Agenda Istituzionale su smart working e lavoro agile in Italia per anno (2006-2018)

Grafico n. 6. Teoria del programma del lavoro flessibile nel panorama delle politiche di conciliazione vita lavoro a livello europeo

Grafico n. 7. Performance individuali, organizzative, istituzionali e Valore Pubblico (fonte: Deidda Gagliardo, Gobbo, 2020).

Grafico n. 8. Teoria del programma del lavoro flessibile nel panorama delle politiche di performance management della pubblica amministrazione

Grafico n. 9. Tipologia di Lowi (1972)

Grafico n. 10. La Matrice di Thompson e Tuden (1959) sui modelli decisionali. (fonte: Thompson. Elaborazione di Bobbio, Pomatto e Ravazzi, 2017)

Grafico n. 11. Percentuale di telworkers nei diversi paesi EU 28, in base a Paese e tipo di telework (fonte ECWS, 2015)

Grafico n. 12. ICT-mobile workers and teleworkers per settore e tipo di occupazione (EU28) – ECWS 2015

Grafico n. 13. Numero forme di flessibilità oraria del lavoro nella PA a livello europeo (EUPAN, 2018)

Grafico n. 14. Distribuzione percentuale dell'ambito d'indagine per classi di amministrazioni

Grafico n. 15. Il livello di attivazione del Lavoro Agile nelle Amministrazioni Centrali (2019)

Grafico n. 16. Distribuzione percentuale dei lavoratori nelle amministrazioni centrali del campione per distinzione di amministrazioni CON e SENZA lavoro agile

Grafico n. 17. Processo di implementazione del lavoro agile nelle amministrazioni

Grafico n. 18. Le finalità attribuite all'introduzione del lavoro agile dalle amministrazioni