

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche

Renato Brunetta

Ministro per la Pubblica amministrazione

Michele Tiraboschi

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Working Paper n. 15/2021

ABSTRACT

Nel dibattito sul lavoro agile è sin qui mancata una analisi indipendente, condotta su basi scientifiche e con metodologie trasparenti, delle strategie, misure e iniziative messe in atto per dare continuità alla attività istituzionale delle pubbliche amministrazioni. Grazie all'ISTAT è ora possibile valutare con un grado di maggiore oggettività, andando oltre le diverse sensibilità e percezioni soggettive, le recenti innovazioni provocate dalla crisi pandemica dal punto di vista della organizzazione interna e del lavoro, a partire dal ricorso su base ordinaria allo *smart working*, e da quello dei processi di digitalizzazione in termini di dotazioni tecnologiche e competenze professionali. L'aspetto di maggiore interesse della rilevazione ISTAT sta nella misurazione della produttività e della soddisfazione della utenza che indicano la necessità di adottare accorgimenti e cautele per una piena applicazione del lavoro agile anche nel settore pubblico tenendo in considerazione la soddisfazione dei dipendenti ma anche degli utenti a salvaguardia del buon funzionamento delle amministrazioni.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Solo una quota marginale di istituzioni pubbliche (pari al 3,6%) aveva adottato iniziative strutturate di *smart working* in fase pre-pandemica. Con la crisi sanitaria la situazione ha subito un cambiamento drastico e il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di svolgimento della attività lavorativa.
- Nel complesso, il numero minimo di lavoratori tenuti a lavorare in presenza ha rappresentato il 14,8% del totale del personale in servizio nelle istituzioni pubbliche rilevate, che corrisponde al 38,2% del totale del personale delle istituzioni che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza.
- Solo una amministrazione su tre ha tuttavia monitorato l'impatto dello *smart working* sui livelli di produttività dell'ente, effettuando valutazioni quantitative (27,6% dei casi) o qualitative (solo nel 19,1% dei casi). A conferma che la misura del lavoro agile è stata adottata in forma puramente emergenziale senza adeguata preparazione del personale e senza reali strumenti di verifica e monitoraggio della prestazione.

IL MESSAGGIO

Il superamento dello *smart working* emergenziale si è compiuto tanto con l'approvazione lo scorso 16 dicembre 2021 in Conferenza unificata delle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche*, che anticipano i contenuti dei nuovi contratti collettivi di lavoro, quanto con l'autonomia organizzativa riconosciuta alle singole amministrazioni, che si realizzerà pienamente con l'adozione dei PIAO, i Piani integrati di attività e organizzazione. Contrattazione e pubbliche amministrazioni sono gli attori che si devono ora rendere inevitabili protagonisti del vero passaggio dal lavoro agile pandemico a un lavoro organizzato secondo la vera filosofia dello *smart working*. Su queste basi non sono necessarie limitazioni né vincoli, come avvenuto nelle fasi di uscita dalla emergenza, ma a essere responsabilizzate sono le relazioni sindacali all'interno delle amministrazioni secondo una prospettiva di recente richiamata anche dal Parlamento europeo che sollecita la partecipazione attiva dei lavoratori nei processi decisionali della transizione digitale.

Indice

1. Il dibattito pubblico sul lavoro agile alla prova delle prime rilevazioni empiriche. 4
2. Un piano di azione con al centro una rinnovata amministrazione pubblica..... 6
3. Contrattazione e pubbliche amministrazioni: oltre le polemiche, spazio ai veri protagonisti 7

1. Il dibattito pubblico sul lavoro agile alla prova delle prime rilevazioni empiriche

Merita attenzione, rispetto alla sterile disputa tra sostenitori e detrattori “a prescindere” dello *smart working*, il rapporto ISTAT dello scorso 15 dicembre ⁽¹⁾ che, nell’ambito del censimento permanente delle istituzioni pubbliche, offre all’attenzione di *opinion* e *policy makers* alcuni primi risultati preliminari sulla risposta delle amministrazioni pubbliche (con la sola esclusione del personale delle scuole) alla emergenza sanitaria.

Mancava infatti una analisi indipendente, condotta su basi scientifiche rigorose e con metodologie trasparenti, delle strategie, misure e iniziative messe in atto per dare continuità alla attività istituzionale delle pubbliche amministrazioni. Grazie a questa rilevazione è dunque ora possibile valutare con un grado di maggiore oggettività e profondità, andando oltre le diverse sensibilità e le percezioni soggettive, le recenti innovazioni provocate dalla crisi pandemica dal punto di vista della organizzazione interna e del lavoro, a partire, appunto, dal ricorso su base ordinaria allo *smart working* o lavoro agile che dir si voglia ⁽²⁾, e da quello dei processi di digitalizzazione in termini di dotazioni tecnologiche e competenze professionali abilitanti.

Il rapporto sottolinea, in primo luogo, come solo una quota marginale di istituzioni pubbliche (pari al 3,6%) avesse adottato iniziative strutturate di *smart working* in fase pre-pandemica. Con la crisi sanitaria la situazione ha subito un cambiamento drastico e il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di svolgimento della attività lavorativa.

Nel complesso, il numero minimo di lavoratori tenuti a lavorare in presenza ha rappresentato il 14,8% del totale del personale in servizio nelle istituzioni pubbliche rilevate, che corrisponde al 38,2% del totale del personale delle istituzioni che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza. La possibilità di utilizzare dispositivi personali ha rappresentato la misura adottata dal maggior numero di istituzioni pubbliche (77,4%). Vero è peraltro che gli investimenti in dotazioni tecnologiche hanno nettamente sopravanzato i pochi investimenti in iniziative di informazione e formazione per addestrare il personale a questa nuova modalità di svolgimento del lavoro che va ben oltre il mero cambiamento del luogo di lavoro. Anche sul piano della semplice comunicazione, infatti, solo una istituzione pubblica su quattro ha adottato iniziative, ma con notevoli variabilità tra tipologie di istituzioni.

L’aspetto di maggiore interesse, rispetto al censimento dell’ISTAT, sta in ogni caso nella misurazione della produttività e della soddisfazione della utenza, posto che le pubbliche amministrazioni, a differenza delle imprese del settore privato, non rispondono a pure logiche di mercato, centrate sullo scopo di lucro, ma al principio della universalità dei servizi. Interesse di una amministrazione pubblica è certamente anche la soddisfazione dei propri dipendenti, ma questo sempre nel rispetto del dettato costituzionale di una

⁽¹⁾ Si veda ISTAT, [Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello Smart Working](#), 15 dicembre 2021.

⁽²⁾ In tema, anche per gli aspetti definatori, vedi E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L. M. PELUSI, M. TIRABOSCHI, [Guida pratica al lavoro agile](#), seconda edizione, ADAPT University Press, 2020.

organizzazione tale da assicurare il buon andamento della amministrazione stessa e la soddisfazione da parte dei cittadini, dei professionisti e delle imprese.

Ebbene, come sottolinea l'ISTAT, solo una amministrazione su tre (in particolare quelle centrali) ha analizzato l'impatto dello *smart working* sui livelli di produttività dell'ente, effettuando sia valutazioni quantitative (27,6% dei casi) che qualitative (solo nel 19,1% dei casi). A conferma che la misura del lavoro agile è stata adottata in forma puramente emergenziale senza adeguata preparazione del personale e senza reali strumenti di verifica e monitoraggio della prestazione.

Normale, dunque, constatare una diffusa soddisfazione da parte dei lavoratori coinvolti, grazie al miglioramento dell'equilibrio fra vita professionale e privata, là dove non ci si è invece curati di monitorare l'impatto sulla produttività e soprattutto sui servizi erogati e sulla risposta dell'utenza. In ogni caso, anche nelle poche istituzioni pubbliche che hanno effettuato una qualche forma di monitoraggio, di regola di tipo meramente quantitativo, un effetto positivo in termini di produttività è stato segnalato in una percentuale che non possiamo ritenere soddisfacente, pari al solo 44,8% dei casi.

È vero che solo l'11,8% delle istituzioni pubbliche che ha svolto una qualche forma di monitoraggio ha asserito che vi sono stati effetti negativi. È, però, anche vero che solo un terzo delle amministrazioni ha segnalato effetti positivi. Inoltre, a seguito della esperienza maturata durante l'emergenza sanitaria, quasi la metà delle istituzioni pubbliche ha evidenziato la necessità di nuove competenze o professionalità digitali.

I dati dell'ISTAT, se fanno giustizia rispetto a tante polemiche pretestuose e spesso interessate, non sorprendono chi ha sempre seguito con l'ottimismo della ragione e la cautela della responsabilità l'evoluzione del lavoro agile nel lavoro pubblico ⁽³⁾.

La verità è che l'implementazione repentina legata alla emergenza sanitaria ha portato ad annullare il percorso operativo che era stato indicato nella direttiva della Funzione pubblica n. 3/2017, oltre che le linee guide per la redazione dei piani organizzativi del lavoro agile (POLA). Nessuna azione di accompagnamento è stata possibile, nessuna sensibilizzazione e formazione specifica dei lavoratori. La definizione in termini di luoghi, tempi, strumenti e obiettivi della prestazione e di esercizio dei poteri datoriali in capo alla amministrazione è stata assente. Il lavoro da casa durante l'emergenza Covid, dunque, non ha certamente consentito di avviare quei processi di trasformazione organizzativa da tutti auspicati, volti a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente, che invece dovrebbero essere al centro della adozione dello *smart working*.

⁽³⁾ In tema si rinvia a quanto già rilevato in R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, [Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità](#), Working Paper ADAPT, 2021, n. 10, cui *adde*, più recentemente, R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, [Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione](#), Working Paper ADAPT, 2021, n. 13.

2. Un piano di azione con al centro una rinnovata amministrazione pubblica

Grazie alla spinta del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ma non solo, il Governo Draghi ha costruito in pochi mesi l'impalcatura pubblica adeguata per sostenere la ripresa economica e accompagnare la definizione di una nuova normalità. I rinnovi contrattuali del pubblico impiego, bloccati da anni, sono stati riattivati giungendo lo scorso 21 dicembre 2021 alla firma della pre-intesa sul CCNL del comparto funzioni centrali per il triennio 2019-2021. Il tutto nel quadro di un rinnovato coinvolgimento delle parti sociali nella pubblica amministrazione, sancito con il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* ⁽⁴⁾, che non è stato invece (ancora) possibile per il settore privato.

Questo cantiere riformista ha bisogno di tutto il capitale umano disponibile, quello attuale e quello nuovo. La pubblica amministrazione assumerà nei prossimi cinque anni decine di migliaia di persone, per il PNRR e per il ripristino del turnover al 100%.

Le riforme che il Governo sta attuando servono, dunque, a proiettarci verso una nuova normalità ⁽⁵⁾ dalla quale ripartire nella prospettiva della duplice transizione, digitale e ambientale, cui tutti i Paesi sono chiamati e rispetto alla quale centrale sarà il ruolo delle pubbliche amministrazioni ⁽⁶⁾. Ma, per entrare in questa nuova dimensione, è necessario abbandonare modelli regressivi e improvvisati e dotare la pubblica amministrazione della infrastruttura digitale adatta e sicura per realizzare, con il coinvolgimento delle parti sociali, uno *smart working* che sia realmente un ulteriore strumento a disposizione per migliorarne l'efficienza.

Il percorso avviato il 10 marzo 2021, con la sottoscrizione a Palazzo Chigi tra Governo e sindacati del già ricordato *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, va esattamente in questa direzione e mostra oggi la presenza di un disegno ben ponderato per accompagnare e agevolare in modo sostenibile la transizione digitale nella pubblica amministrazione.

Il superamento dello *smart working* emergenziale si è compiuto tanto con l'approvazione lo scorso 16 dicembre 2021 in Conferenza unificata delle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche* ⁽⁷⁾, che anticipano i contenuti dei nuovi contratti collettivi di lavoro, quanto con l'autonomia organizzativa riconosciuta alle singole

⁽⁴⁾ [Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale](#), stipulato il 10 marzo 2021, dal Presidente del Consiglio dei Ministri insieme al Ministro per la pubblica amministrazione e i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil.

⁽⁵⁾ Per tutti vedi A. WINSTON, *Is the COVID-19 Outbreak a Black Swan or the New Normal?*, in *MIT Sloan Management Review*, 16 marzo 2020, cui adde A. LEVENSON, *A Long Time Until the Economic New Normal*, in *MIT Sloan Management Review*, 10 aprile 2020.

⁽⁶⁾ Vedi L. REICHLIN, *La crisi un'occasione per ripensare il ruolo dello Stato*, in *Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Quaderni CNEL, 2020, pp. 145-153.

⁽⁷⁾ [Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni.](#)

amministrazioni, che si realizzerà pienamente con l'adozione dei PIAO, i Piani integrati di attività e organizzazione ⁽⁸⁾.

3. Contrattazione e pubbliche amministrazioni: oltre le polemiche, spazio ai veri protagonisti

L'esperienza pandemica ha portato a una accelerazione dei processi di adozione del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni. Pur a fronte di esperienze positive in alcuni contesti (identificabili soprattutto in quelli che avevano già sperimentato il lavoro agile prima del marzo 2020), e di una nuova e diffusa consapevolezza sulla piena utilizzabilità del lavoro agile anche nel contesto del pubblico impiego, le modalità con cui tale processo si è evoluto nella fase emergenziale avevano portato ad alcuni messaggi di errore:

- errore nella mancata o solo parziale verifica della produttività e della soddisfazione della utenza;
- errore nella definizione delle attività remotizzabili con un impatto per il buon andamento della pubblica amministrazione;
- errore nelle competenze necessarie per trasformare un lavoro da remoto domiciliare in una nuova e moderna organizzazione del lavoro e in una trasformazione in positivo della pubblica amministrazione.

Proseguire nel solco tracciato durante quella fase avrebbe comportato il perpetrarsi di questi errori. L'azione posta in essere dal Ministero negli ultimi mesi è stata, invece, rivolta alla costruzione delle condizioni di contesto affinché gli errori rilevati potessero essere risolti.

Nel rilanciare il lavoro agile su altri fondamenti, il Governo ha fatto tesoro di un altro insegnamento che, coerentemente con i principi della scienza organizzativa, ha trovato riscontro nelle sperimentazioni del lavoro agile pre-pandemico e pandemico: sulle tematiche che riguardano l'organizzazione del lavoro, le logiche dirigiste e l'iper-normazione sono destinati a scontrarsi con le peculiarità dei diversi settori e contesti applicativi.

È su questo presupposto che si può comprendere l'importanza di aver rimesso al centro della costruzione dei modelli di lavoro agile la contrattazione collettiva e l'azione delle singole amministrazioni. L'intervento del Ministero si è, infatti, arrestato alla predisposizione, condivisa con i sindacati e poi con la Conferenza Unificata, delle *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche*, quale necessario riferimento per attivare il nuovo corso di tale modalità di lavoro. Coerentemente con il quadro legislativo ridefinito negli ultimi mesi, però, si tratta di uno strumento completamente cedevole

⁽⁸⁾ Per un primo commento vedi R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, [Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione](#), cit.

rispetto alle determinazioni che si raggiungeranno nella contrattazione collettiva e che ampio spazio lascia alla autonomia delle singole amministrazioni.

Sono questi gli attori che si devono rendere inevitabili protagonisti del vero passaggio dal lavoro agile pandemico a un lavoro organizzato secondo la vera filosofia dello *smart working*. La strada, sul fronte nazionale, è stata tracciata dal già richiamato rinnovo del CCNL funzioni centrali, che ha riscontrato ampia soddisfazione all'interno delle delegazioni trattanti, sia sul fronte ARAN sia sul fronte sindacale. Si tratta di una strada che gli altri comparti del pubblico impiego potranno seguire e modificare secondo le specifiche esigenze riscontrate.

Il CCNL funzioni centrali, coerentemente con le linee guida, cerca infatti di contemperare le diverse finalità dello strumento, tenendo in considerazione le peculiarità del lavoro pubblico. Se, da un lato, si disciplina la modalità di lavoro a tutela del lavoratore e anche al fine di agevolare la conciliazione tra vita privata e vita lavorativa, già nel dare accesso al lavoro agile si prevede che debbano essere contemperate le necessità tecniche dell'attività e gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico.

Al fine di facilitare la transizione verso una organizzazione agile, inoltre, sono previste specifiche iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione.

Non è qui, però, che può arrestarsi l'attività di adattamento e conformazione del modello di lavoro agile alle molteplici esigenze cui deve rispondere. Produttività, benessere dei lavoratori e soddisfazione della utenza, infatti, possono essere assicurati soltanto per il tramite di discipline definite a livello delle singole amministrazioni.

È evidente, infatti, come la contrattazione integrativa costituisca un mezzo privilegiato al fine del raggiungimento degli obiettivi menzionati. Essa, peraltro, può altresì costituire un utile strumento per quanto concerne la graduale trasformazione delle attività delle amministrazioni verso un vero e proprio «lavoro per progetti e per obiettivi», valutato attraverso appositi sistemi di monitoraggio della performance. D'altra parte, già all'interno del Testo Unico sul pubblico impiego si sottolineava come la contrattazione collettiva integrativa avesse il compito di assicurare «adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance» (art. 40, comma 3-bis, d.lgs. n. 165/2001) ⁽⁹⁾.

Al di là delle materie che la legge riserva alle amministrazioni in via unilaterale, si apre dunque uno spazio regolativo fondamentale per la contrattazione integrativa che avrà modo di declinare in specifiche procedure e in concreti criteri di accertamento i processi di definizione degli obiettivi e di valutazione del loro raggiungimento, nella prospettiva della continua evoluzione dell'organizzazione.

Non si tratta più soltanto, come in un primo momento, di dover cercare e diffondere *best practices* – d'altronde, di contrattazione integrativa sulla materia ne è stata prodotta,

⁽⁹⁾ A. ZILLI, *Il lavoro agile nell'amministrazione 4.0*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, 2018, p. 372.

anche se episodicamente, addirittura prima della emergenza pandemica ⁽¹⁰⁾ – ma di instillare, nell’ambito del quadro normativo definito dal contratto collettivo nazionale, una innovatività organizzativa diffusa attraverso la contrattazione di secondo livello.

Su queste basi non sono necessarie limitazioni né vincoli, come avvenuto nelle fasi di passaggio, ma a essere responsabilizzate sono le relazioni sindacali all’interno delle amministrazioni secondo una prospettiva di recente richiamata anche dal Parlamento europeo, là dove afferma che «l’inclusione attiva dei lavoratori nei processi decisionali delle società sarà essenziale per garantire i cambiamenti politici e strategici rapidi, sostanziali e sostenibili necessari per la doppia transizione digitale e verde, che porterà a cambiamenti considerevoli nel mondo del lavoro» ⁽¹¹⁾.

E, d’altronde, a fronte di un quadro normativo leggero, la trasformazione delle pubbliche amministrazioni non può che passare dai suoi dipendenti, dal loro pieno coinvolgimento e da una loro partecipazione attiva. È su questo fronte che si è impegnata l’azione del Governo e del Ministero della funzione pubblica, che riguarda, oltre alla organizzazione del lavoro, le competenze e le professionalità necessarie e l’ingresso di nuove generazioni di lavoratori pubblici. È stato scritto chiaramente all’interno del *Patto* del marzo scorso: «l’innovazione dei settori pubblici, sostenuta dagli opportuni investimenti in digitalizzazione, richiede una partecipazione attiva delle lavoratrici e dei lavoratori, in grado di sostenere e accompagnare l’adeguamento dei servizi ai nuovi e mutati bisogni dei cittadini» ⁽¹²⁾.

È questa la strada che è stata seguita, come dimostrano i contenuti del CCNL funzioni centrali, orientati a ridare centralità e dignità al capitale umano delle amministrazioni. Non c’è solo la disciplina dello *smart working* post-emergenziale. La riforma degli ordinamenti professionali e delle carriere, la creazione di una quarta area per i funzionari dedicata alle “elevate professionalità” e il potenziamento della formazione e dello sviluppo delle competenze sono elementi centrali del disegno riformatore per sostenere la transizione digitale.

Alla luce del rapporto ISTAT e degli interventi del Governo, le accuse di conservazione mosse al Dipartimento della funzione pubblica con riferimento al ricorso al lavoro agile appaiono dunque stridere con la realtà dei fatti. Possiamo, anzi, affermare che le recenti linee guida e le regole che si stanno definendo nell’ambito delle trattative dei rinnovi dei CCNL 2019-2021 rappresentano la cifra concreta del più generale processo di trasformazione e di modernizzazione della pubblica amministrazione. Al tempo stesso, questi provvedimenti rappresentano un chiaro segnale di come il lavoro pubblico possa davvero rappresentare un tassello non marginale e non in controtendenza rispetto alle grandi trasformazioni in atto per ripensare il lavoro nel nostro Paese.

Finalmente, forse per la prima volta, il lavoro pubblico si candida ad essere un modello di innovazione da prendere ad esempio anche per il settore privato.

⁽¹⁰⁾ Vedi E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L.M. PELUSI, M. TIRABOSCHI, [Guida pratica al lavoro agile](#), cit.

⁽¹¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 2021 sulla democrazia sul luogo di lavoro: quadro europeo per i diritti di partecipazione dei lavoratori e revisione della direttiva sui comitati aziendali europei (2021/2005(INI)).

⁽¹²⁾ [Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale](#), cit., p. 2.