

RELAZIONE

COMMISSIONE TECNICA
*Osservatorio nazionale sul lavoro agile
nelle amministrazioni pubbliche*

Il ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, con decreto dell'8 marzo 2022, ha nominato la Commissione tecnica dell'Osservatorio nazionale del lavoro agile.

Il ruolo di coordinatore è stato affidato a Michele Tiraboschi, ordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Modena.

La Commissione ha il mandato di definire e implementare l'attuazione e le modalità del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche a regime nella fase post emergenziale, ma anche di valorizzare pienamente le peculiarità proprie dell'istituto anche attraverso gli investimenti nello sviluppo delle competenze del personale previsti dal Piano strategico "Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese".

La Commissione conta 14 componenti ed è così formata:

Marta Barbieri, Sda associate professor of practice del Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università Bocconi di Milano;

Alessandro Boscati, professore ordinario di Diritto del lavoro all'Università di Milano;

Michele Camisasca, direttore generale dell'Istat;

Emanuele Dagnino, ricercatore di Diritto del lavoro all'Università di Modena e Reggio Emilia;

Laura Di Raimondo, direttore di Asstel-Assotelecomunicazioni;

Valeria Fili, professoressa ordinaria di Diritto del lavoro all'Università di Udine;

Marcello Fiori, capo dipartimento della Funzione pubblica;

Gennaro Iasevoli, professore ordinario di Economia e gestione delle imprese alla Lumsa di Roma;

Emanuele Massagli, presidente di Adapt;

Antonio Naddeo, presidente dell'Aran-Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni;

Ivana Pais, professoressa ordinaria di Sociologia all'Università Cattolica di Milano;

Luca Pesenti, professore ordinario di Sociologia all'Università Cattolica di Milano;

Patrizia Ravaioli, direttore generale di Formez PA;

Michele Tiraboschi, ordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Modena.

STATO DELL'ARTE

Riattivata l'8 marzo 2022, con decreto istitutivo del Ministro per la funzione pubblica, la **Commissione tecnica** sul lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni ha svolto i necessari lavori istruttori finalizzati, in prospettiva, a formulare indicazioni tecniche e metodologiche per le attività dell'**Osservatorio nazionale** sul lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica dall'art. 263 del decreto legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020.

In questa prospettiva le attività della commissione si sono mosse, nel periodo da aprile a luglio 2022, in due direzioni destinate a convergere una fase successiva (allo stato sospesa in attesa del nuovo esecutivo):

- a) per un verso il **monitoraggio empirico del fenomeno** così raccogliere informazioni ed esperienze sull'effettivo stato di attuazione e funzionamento del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni in modo da disporre di dati ed elementi fattuali utili a superare l'estrema (e sterile) polarizzazione oggi presente nel dibattito pubblico;
- b) per l'altro verso la **ricostruzione del quadro normativo e istituzionale di riferimento per il settore pubblico** attraverso una rassegna della più rilevante letteratura scientifica e dei monitoraggi istituzionali e informali sin qui disponibili.

Sotto il primo profilo (**monitoraggio empirico**), in attesa dei periodici aggiornamenti dell'ISTAT, nell'ambito del "Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche", allo stato fermo ad alcuni risultati preliminari sull'anno 2020 (nota del 15 dicembre 2021), la Commissione tecnica si è mossa in sintonia con il Dipartimento della funzione pubblica predisponendo una bozza di questionario sul lavoro agile da somministrare alle amministrazioni, con la collaborazione di Formez PA.

La struttura del questionario prevede una rivisitazione e arricchimento dei questionari in precedenza utilizzati dal Dipartimento della funzione pubblica, e si focalizza su alcuni principali temi, quali:

- dati quantitativi sull'attuazione del lavoro agile;
- dati quali-quantitativi sulla organizzazione del lavoro agile, con particolare riferimento alla verifica dello stato di attuazione delle "condizionalità" di cui al DM del Ministro Brunetta dell'8 ottobre 2021 (valide anche per il lavoro agile a regime);
- dati quali-quantitativi sulla gestione del lavoro agile.

Grazie a questo questionario (la cui somministrazione, prevista per i mesi di agosto e settembre, è stata rinviata in attesa delle decisioni di merito del nuovo esecutivo) sarà possibile verificare anche fino a che punto le amministrazioni pubbliche conoscono e attuano le norme.

Quanto al carattere campionario dell'indagine, Formez PA prevede di somministrare il questionario a 885 amministrazioni. La composizione per comparto e categorie è ipotizzata per un censimento su gran parte delle categorie ISTAT considerate:

- amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri; Agenzie dello Stato; Enti Pubblici non Economici);
- Regioni;
- Città Metropolitane e Province;
- Università;
- Enti Pubblici di Ricerca.

Il totale delle amministrazioni da censire è pari a 284 enti. Questa scelta è stata assunta in considerazione del numero esiguo di unità che compone ognuna delle categorie considerate. La categoria più numerosa è quella relativa all'Università, composta da 70 unità. Per quanto riguarda i Comuni si prevede invece di procedere ad una indagine campionaria, distinguendo solo tra le amministrazioni che governano territori con più di 50.000 abitanti e quelle che governano territori con meno di 50.000 abitanti.

Nella costruzione del campione si è tenuto anche conto della distribuzione territoriale tra nord, centro, sud e isole. In questo caso il campione è composto da 601 unità (571 enti con meno di 50.000 ab. e 30 enti con più di 50.000 ab.). Per ciascuna delle unità incluse nel campione si prevede di selezionare due possibili enti da intervistare nel caso di amministrazioni non rispondenti.

Sotto il secondo profilo (**ricostruzione del quadro normativo e istituzionale di riferimento**), l'analisi ha preso avvio dalla sottoscrizione (marzo 2021) del “Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale” con l'obiettivo di delineare gli snodi tecnici della necessaria transizione dal lavoro agile emergenziale (poco più di un lavoro domiciliare forzato) a una nuova organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Centrale, in questa prospettiva, è stato l'esatto inquadramento delle “Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche” – definite il 30 novembre 2021 nell'ambito delle trattative dei rinnovi dei CCNL 2019-2021 (in primis il rinnovo del contratto Funzioni Centrali che ha svolto un ruolo da apripista all'ondata dei rinnovi) – che infatti rappresentano la cifra concreta del più generale processo di trasformazione e di modernizzazione della Pubblica amministrazione e, al tempo stesso, 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.

L'attenzione agli snodi giuridici e istituzionali, destinati a governare l'agibilità dell'istituto e le scelte organizzative delle singole amministrazioni, è resa necessaria dalla necessità di superare la disputa tra sostenitori e detrattori “a prescindere” dello smart working” che ha sin qui condizionato l'opinione dei dipendenti pubblici e delle amministrazioni di appartenenza ma anche dei fruitori dei servizi.

Sono del resto le prime rilevazioni in materia da parte dell'ISTAT, nell'ambito del “Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche”, a segnalare alcune criticità nell'utilizzo dello strumento sia rispetto al regime derogatorio adottato durante la pandemia sia rispetto ai presidi normativi a garanzia della efficienza delle pubbliche amministrazioni che fanno

ricorso a questo strumento. Tra queste l'assenza generalizzata di 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. Dai dati disponibili risulta infatti che solo una amministrazione pubblica su quattro ha adottato iniziative in materia, 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 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 siano 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.

Ne risulta, come confermato dalla letteratura di riferimento, 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.

Di particolare importanza, in questa prospettiva, oltre alle citate linee guida per il settore pubblico sono stati i recenti rinnovi contrattuali della Pubblica amministrazione che hanno finalmente disciplinato in chiave moderna lo strumento del lavoro agile vuoi per venire incontro alle istanze di conciliazione dei dipendenti pubblici vuoi anche per dare una risposta pratica alle numerose criticità sopra rilevate.

L'avvio del questionario predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, in uno con i nuovi dati ISTAT, dovrebbero ora consentire di **verificare la direzione della svolta impressa con il nuovo quadro regolatorio e contrattuale** in linea con quanto sancito con il **Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale**.

SMART WORKING, IL PERCORSO NELLA PA: QUALCHE APPROFONDIMENTO

L'attenzione agli snodi giuridici e istituzionali, destinati a governare l'agibilità dell'istituto e le scelte organizzative delle singole amministrazioni, è resa necessaria dalla necessità di superare la disputa tra sostenitori e detrattori “a prescindere” dello smart working” che ha sin qui condizionato l'opinione dei dipendenti pubblici e delle amministrazioni di appartenenza, ma anche dei fruitori dei servizi.

In questa prospettiva, la Commissione tecnica ha approfondito “piste di ricerca” desumibili da approfondimenti già condotti, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- a) la definizione del fenomeno del c.d. smart working o lavoro agile e, in particolare, l'analisi della sua diffusione durante la pandemia, imprescindibile per fare chiarezza sulla esperienza e sulle prospettive di sviluppo dell'istituto. Il tema è approfondito in R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, Adapt, Working Paper n. 10/2021, consultabile all'indirizzo: https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/60594/mod_resource/content/1/wp_2021_10_brunetta_tiraboschi.pdf;
- b) i profili attuativi delle citate “Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche”, che rappresentano un primo approdo del percorso di transizione verso il lavoro agile post-emergenziale. Il tema è approfondito in R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, Adapt, Working Paper n. 13/2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/paperbrunettatiraboschi.pdf>;
- c) l'analisi su basi scientifiche e con metodologie trasparenti, delle strategie, misure e iniziative messe in atto per dare continuità alla attività istituzionale delle pubbliche amministrazioni. Il tema è approfondito in R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, Adapt, Working Paper n. 15/2021, consultabile all'indirizzo:

<https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/paperbrunettatiraboschisecond.pdf>;

- d) l'impatto del lavoro agile, con particolare riferimento agli effetti sulla performance individuale e organizzativa e, più in generale, sulla qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. Ciò, anche ai fini di una efficace programmazione del lavoro agile nel nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), previsto dall'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021. Il tema è approfondito nel contributo del Dipartimento della funzione pubblica alla Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini del CNEL, consultabile all'indirizzo: <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>.