

## **Il lavoro agile. Evoluzione normativa ed esperienze nella Regione Veneto.**

### ***Working From Home. Evolution of the legislation and experiences in the Veneto Region of Italy.***

ANTONELLA MARTINI E LAURA POLVERARI

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2022-1-2

---

**Abstract:** La pandemia Covid-19 ha portato ad un ricorso al lavoro agile nella PA italiana del tutto imprevisto, con modalità diverse da quelle già sperimentate e in assenza di un quadro normativo adeguato. Poca evidenza scientifica esiste ad oggi su come le amministrazioni italiane di livello sub-nazionale abbiano affrontato tale sfida e con quali risultati. Il presente lavoro intende contribuire a colmare questa lacuna focalizzandosi sul lavoro agile nella Regione Veneto e in un comune di dimensioni medio-piccole di questa regione. Sulla base di un lavoro empirico realizzato nel 2020 e 2021, l'articolo esamina: come è stata data attuazione alle disposizioni sul lavoro agile durante la pandemia, con quali difficoltà e risultati; in che misura gli interventi finanziati nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali europei 2014-2020 siano stati utili in tal senso; le lezioni che possono essere apprese per il futuro del lavoro agile nelle PA italiane.

**Abstract:** *The Covid-19 pandemic led to an unprecedented use of Work from Home (WFH) in the Italian public administration. Yet, little scientific evidence exists on how sub-national administrations in Italy tackled this challenge and with which results. The present article intends to contribute to fill this gap in the knowledge. It does so by focusing on WFH during the pandemic in the Veneto Region of Italy and in a sample municipality in this region. Based on empirical work undertaken in 2020 and 2021, the article examines: how the WFH legislation has been implemented during the pandemic, the difficulties met, and the results achieved; the usefulness of 2014-2020 EU structural funds interventions in this sphere; and the lessons that can be learned for the future of WFH in the Italian public administration.*

**Keywords:** *Administrative capacity, Capacity building, Administrative innovation, Work/Working From Home (WFH), Telework, Digitalization, Digital public administration.*

---

## 1. Introduzione

Le esigenze di razionalizzare l'organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione (PA) e di una maggior flessibilità di impiego delle risorse umane, al fine di ottenere economie di gestione, coniugate alla necessità di conciliare i tempi di vita e di lavoro, hanno portato, a partire dall'inizio degli anni '90, all'introduzione di norme per la disciplina del lavoro a distanza nella pubblica amministrazione italiana. Questa esigenza è stata meglio definita con la Legge n. 124/2015 (c.d. riforma Madia, art. 14), prevedendo che le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile.

Le due diciture non vanno confuse. Prima della riforma Madia e, in particolare, del c.d. Jobs Act<sup>1</sup>, il lavoro in forma remota era 'telelavoro', ovvero una prestazione delle attività lavorative fuori dall'ufficio ma associata ad una stringente identificazione di luogo e orari di lavoro, da concordare con il datore. Con il Jobs Act viene introdotto nel nostro ordinamento il c.d. 'lavoro agile' o smart work. Le definizioni di lavoro agile/smart work sono varie nel nostro ordinamento e ben sintetizzate da Hinna (2021: 38-39). In essenza, si tratta di un modello di organizzazione del lavoro caratterizzato da flessibilità circa il luogo e gli orari in cui le attività lavorative, pur inquadrate in un rapporto di lavoro di tipo subordinato, possono essere prestate (Bonacini et al. 2021).

La recente emergenza sanitaria ha reso necessario un massiccio ricorso a modalità di svolgimento della prestazione lavorativa a distanza (Kosteas et al. 2022). Come per la digitalizzazione della PA in senso lato (Agostino et al. 2020; Terlizzi 2021), anche per quanto concerne il lavoro agile, lo shock rappresentato dalla pandemia Covid-19 ha impresso un'accelerazione rapida ed inattesa (Di Mascio et al. 2021), con conseguenze non chiare con riferimento alla performance delle diverse amministrazioni nell'erogazione dei servizi, sul futuro peso che il lavoro agile avrà nelle pubbliche amministrazioni italiane nel post-pandemia e circa gli effetti che tale forma di lavoro potrà avere su lavoratrici e lavoratori, ad es. con riferimento all'emergere di nuove disparità salariali o in termini di progressioni di carriera e conciliazione lavoro/famiglia.

---

<sup>1</sup> Legge n. 81/2017 recante "Misure per la protezione del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato".

L'Italia è il Paese europeo che prima della pandemia si caratterizzava per il più basso tasso di lavoro da casa (Eurofound e ILO 2017; Bonacini et al. 2021). Benché interventi per favorire l'introduzione del lavoro agile nella PA fossero già stati introdotti nella programmazione dei Fondi strutturali europei 2014-2020<sup>2</sup>, la pandemia ha portato ad un uso del lavoro agile in una misura del tutto impreveduta e in assenza di un quadro normativo adeguato (Bonacini et al. 2021). L'emergenza Covid-19 ha anche portato "all'attivazione di forme di lavoro a distanza molto diverse da quelle sperimentate in precedenza" (Di Mascio et al. 2021: 96), ovvero a un lavoro da casa: (i) a tempo pieno e non parziale; (ii) non fondato su scelte volontarie da parte dei diretti interessati ma imposto dall'alto; (iii) introdotto senza preventiva formazione ed organizzazione dei processi, e (iv) senza la valutazione degli effetti che l'introduzione di tale forma di lavoro come modalità di routine durante la fase di emergenza pandemica, potesse avere sulla produttività, sui servizi forniti ai cittadini e sul benessere di lavoratrici e lavoratori.

Benché esista un'ampia letteratura sui vantaggi e sugli svantaggi del lavoro agile – sia in senso lato che nelle PA (si veda la ricognizione effettuata da Di Mascio et al. 2021) – poco si sa ancora su come le amministrazioni italiane di livello sub-nazionale abbiano affrontato la sfida del lavoro agile durante l'emergenza pandemica e con quali risultati. Il presente lavoro intende contribuire a colmare questa lacuna focalizzandosi sul lavoro agile nella Regione Veneto e in un comune di dimensioni medio-piccole in questa regione, Villorba (Treviso). In particolare, l'articolo affronta le seguenti domande di ricerca: primo, come è stata data attuazione alle disposizioni normative sul lavoro agile durante la crisi pandemica, con quali problematiche e risultati; secondo, in che misura gli interventi già programmati per il sostegno del lavoro agile nelle PA venete nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020 siano stati utili al fine delle esigenze derivate dall'emergenza pandemica; terzo, quali prospettive si aprono e quali lezioni possono essere apprese per il futuro del lavoro agile in comuni di medio-piccole dimensioni in condizioni non emergenziali.

Il presente studio si fonda su un lavoro empirico realizzato durante il 2020 e 2021, che ha compreso: una rassegna della letteratura sul tema del lavoro agile nelle PA; una ricognizione della normativa; una rassegna delle politiche nazionali in tema di lavoro agile introdotte durante la pandemia (documenti di *policy*, come strategie e linee guida, e audizioni dei Ministri com-

---

<sup>2</sup> Ad esempio, nell'ambito del PON Governance 2014-2020 (come il progetto "Lavoro Agile", gestito dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/lavoro-agile/>) e nei Programmi Operativi Regionali finanziati dal Fondo Sociale Europeo nel quadro di interventi dedicati al rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa (Obiettivo Tematico 11).

petenti presso la Camera dei Deputati); una ricognizione degli interventi in tema di lavoro agile realizzati in Veneto e nel Comune di Villorba nel quadro della programmazione 2014-2020; un'intervista semi-strutturata realizzata con una dirigente della Regione Veneto incaricata dell'Assistenza Tecnica del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo; l'esperienza diretta di una delle due autrici di impostazione del lavoro agile in una PA locale veneta, il Comune di Villorba.

L'articolo è strutturato come segue: dopo questa introduzione, il paragrafo 2 descrive l'adozione del lavoro agile in Italia durante la prima fase di pandemia, fino al giugno 2020. Il paragrafo 3, a seguire, esamina la normativa in materia di lavoro agile ed i relativi limiti, con particolare riferimento allo strumento del POLA (Piano Organizzativi per il Lavoro Agile) ed al successivo PIAO (Piano Integrato di Attività ed Organizzazione). Sono quindi esaminati gli interventi per il lavoro agile che sono stati realizzati nella Regione Veneto (paragrafo 4) e nel Comune di Villorba (paragrafo 5). L'articolo si chiude con alcune conclusioni relative alle prospettive e sfide future in tema di lavoro agile per le amministrazioni pubbliche, alla luce delle esperienze recenti esaminate e delle più recenti evoluzioni normative. Del materiale in illustrazione delle tematiche discusse è presentato in appendice.

## 2. Il lavoro agile durante la prima fase pandemica

La necessità di adottare con urgenza misure organizzative per contenere la diffusione del virus Cov-Sars-19, limitando la presenza nei luoghi di lavoro ed anche per dare una soluzione ai problemi conseguenti alla sospensione delle attività educative e didattiche per infanzia e ragazzi (che rischiano di rimanere a casa incustoditi), ha portato all'attuazione di una forma semplificata di svolgimento della prestazione in modalità agile, anche in deroga alla normativa.

Le Ministre per la Pubblica Amministrazione che si sono avvicendate dal 2014 fino al Governo Conte II hanno definito lo strumento del lavoro agile con diverse circolari e direttive, configurandolo come forma più evoluta di flessibilità nello svolgimento della prestazione lavorativa ed evidenziandone le modalità organizzative e operative necessarie ad un funzionale ed efficace utilizzo dello strumento.<sup>3</sup> In particolare, anticipandone l'utilizzo attraverso:

- l'utilizzo di soluzioni *cloud* per agevolare l'accesso condiviso a dati informazioni e documenti;

---

<sup>3</sup> Si vedano la direttiva Presidenza Consiglio dei Ministri Dipartimento funzione pubblica n. 3/2017 (Ministra Marianna Madia) e le circolari pubblicate dalla Ministra Fabiana Dadone nel 2020.

- il ricorso a strumenti per la partecipazione da remoto a riunioni e incontri di lavoro;
- il ricorso alle modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa anche nei casi in cui il dipendente si renda disponibile ad utilizzare propri dispositivi, a fronte dell'indisponibilità o insufficienza di dotazione informatica da parte dell'amministrazione, garantendo adeguati livelli di sicurezza e protezione della rete secondo le esigenze e le modalità definite dalle singole pubbliche amministrazioni;
- 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.

Ne è derivata una modalità semplificata di avvio e svolgimento della prestazione, demandando al Dirigente competente l'individuazione delle modalità di informazione, organizzazione operativa e reportistica successiva.

Per consentirne l'immediata applicazione e limitare il personale in presenza alle sole attività indifferibili che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, durante la prima fase di pandemia Covid-19 sono state previste, per legge, alcune semplificazioni con formule organizzative che prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della Legge 22 maggio 2017, n. 81. Sono così state individuate alcune misure organizzative e operative per un immediato e, per quanto possibile, funzionale ed efficace utilizzo dello strumento. Nel giugno del 2020, inoltre, il Parlamento italiano approvava un emendamento che richiedeva alle pubbliche amministrazioni di erogare i servizi che potessero essere forniti da casa per almeno il 50%, in prima istanza, e per almeno il 60% entro la fine dell'anno (Bonacini et al. 2021). Il lavoro agile è così prepotentemente divenuto la modalità ordinaria per l'espletamento della prestazione lavorativa nel periodo dell'emergenza. Nella fase più acuta della pandemia (aprile – giugno 2020) la percentuale complessiva di personale della PA in *smart work* superava il 60%, con punte dell'87% per l'amministrazione centrale (cfr. Tabella 1).

L'utilizzo e l'efficacia (o meno) del lavoro agile nella prima fase di pandemia possono essere esaminati sulla base del monitoraggio elaborato da Formez a novembre 2020 per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica. Stando a questa indagine, nel corso dell'esperienza vissuta nel periodo del lock-down si è potuta verificare la tenuta del sistema, in termini di quantità e qualità di servizi erogati, anche se buona parte delle attività erano svolte da remoto. La rilevazione, condotta su 1.537 amministrazioni, ha evidenziato una notevole accelerazione del ricorso al lavoro agile. L'87% delle amministrazioni aveva dotato i propri dirigenti di firma digitale per tutti i dirigenti. L'83% dichiarava di avere banche dati condivisibili e accessibili. Il 60% aveva

digitalizzato i procedimenti amministrativi e il 43% erogava servizi online. La grande maggioranza, circa il 70%, riteneva che le competenze digitali del personale fossero aumentate. Una buona parte dei rispondenti, quasi il 48%, riteneva che, grazie al lavoro agile, i dipendenti si sentissero maggiormente responsabilizzati e orientati ai risultati, anche se, con riferimento alla produttività, i giudizi sono più controversi: per circa il 15% dei rispondenti è aumentata, mentre per circa l'11% è diminuita. Inoltre, circa un quinto dei rispondenti riteneva che l'erogazione dei servizi all'utenza fosse peggiorata. Circa il 54% delle amministrazioni rimarcava che il lavoro agile avesse consentito di ridurre le spese di funzionamento e di realizzare alcune economie, un giudizio che però muta al cambiare della dimensione dell'ente (più grande è l'ente, più grande è il risparmio percepito). Il dato forse più significativo riguarda il giudizio complessivo espresso dai dipendenti che risulta estremamente favorevole: solo il 7% riteneva l'esperienza del lavoro agile insoddisfacente.

**Tabella 1: Distribuzione per periodo e comparto del personale che ha adottato la modalità di lavoro agile**

Periodo/ Comparto	Gen.	Feb.	1-15 mar	16-31 mar	Apr.	Mag.	Giu.	Lug.	Ago.	1-15 set.
PA centrale	2,8%	2,9%	43,3%	76,7%	82,3%	87,3%	85,5%	83,5%	76,8%	71,1%
PA locale	1,1%	1,3%	21,0%	46,5%	53,5%	51,8%	47,4%	39,1%	33,3%	30,9%
Università Ricerca	2,2%	6,8%	54,6%	73,5%	73,8%	80,5%	79,1%	76,2%	68,1%	69,4%
Sanità	0	0,1%	3,3%	8,3%	10,4%	18,3%	11,5%	6,4%	5,3%	5,0%
Totale	1,7%	2,5%	31,2%	56,6%	61,8%	63,7%	60,3%	54,9%	48,9%	46,2%

*Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica (2020a).*

Le aspettative del personale della PA, riposte nel lavoro agile prima dell'esperienza, riguardavano soprattutto la possibilità di conciliare le esigenze personali e familiari con quelle lavorative (93%). Aspettative che risultano confermate nell'85% circa dei casi dopo aver sperimentato il lavoro agile nella fase emergenziale. A seguito dell'esperienza del lavoro agile durante i mesi dell'emergenza pandemica, il 96,3% dei dipendenti riteneva che tale modalità di lavoro consentisse di impiegare meglio il proprio tempo e

l'85,4% che consentisse di conciliare le esigenze di cura personali e familiari. Il 73% riteneva che il lavoro agile avesse aumentato la produttività del proprio lavoro.

Tali percezioni positive sono state confermate anche a livello locale in ambito Veneto, da un'indagine della FP CGIL Venezia, pubblicata a novembre 2021, sui dipendenti delle Funzioni Locali – Comuni, Unioni dei Comuni, Città Metropolitana ed altri Enti locali – dell'Area Metropolitana di Venezia (FP CGIL 2021). In questa indagine, benché l'adozione del lavoro agile per l'80% dei rispondenti fosse stato imposto dal datore di lavoro e benché tre quarti dei lavoratori avessero dovuto lavorare con strumentazione propria, più della metà dei rispondenti ha dichiarato di aver trovato il lavoro agile motivante e meno stressante del lavoro in presenza (FP CGIL Venezia 2021).

Emergono dalle indagini sopra citate dei vantaggi e miglioramenti per la PA relativamente a digitalizzazione, riduzione di spesa e benessere lavorativo. Anche se non vanno sottovalutati i risvolti problematici come la percentuale non irrisoria di rispondenti che hanno trovato il lavoro agile più stressante, i problemi organizzativi ed informatici incontrati, e le difficoltà nella conciliazione del lavoro con la gestione familiare (FP CGIL Venezia 2021). E, naturalmente, i risultati di queste indagini devono essere calibrati rispetto al periodo di assoluta incertezza in cui esse sono state realizzate. In altre parole, andrebbe compreso se queste valutazioni complessivamente piuttosto positive siano riferite nello specifico all'utilizzo del lavoro agile in un contesto di forte incertezza come quello della pandemia o se siano invece valutazioni generali, riferite a questa forma di organizzazione del lavoro nel suo complesso, al di là dell'emergenza pandemica.

In questo contesto è intervenuto, a partire dal secondo semestre 2021, il Ministro per la pubblica Amministrazione con nuovi e diversi orientamenti volti a ridefinire il ricorso al lavoro agile:<sup>4</sup>

- è stata ridotta dal 60 al 15 per cento la percentuale minima di personale che può avvalersi del lavoro agile, stabilendo che, a decorrere dal 15 ottobre 2021, il lavoro in presenza tornasse ad essere la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa (ferma restando la necessità di attuare tutte le misure necessarie per la prevenzione del contagio da Covid-19);
- è stato introdotto un nuovo Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO), di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, quale strumento di raziona-

---

<sup>4</sup> Decreto del Presidente del Consiglio Ministri del 23 settembre 2021 recante “Disposizioni in materia di modalità ordinaria per lo svolgimento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni”; Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021 recante “Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni”; Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche del dicembre 2021; Circolare sul lavoro agile dei Ministri Brunetta e Orlando del 5 gennaio 2022.

lizzazione degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni, ivi inclusa la pianificazione e valorizzazione delle risorse umane;

- sono state adottate a dicembre 2021 le nuove linee guida per lo smart working nella Pubblica amministrazione che anticipano ciò che sarà definito nei contratti collettivi di lavoro, vero fulcro di regolazione della materia.

### **3. La normativa vigente in tema di lavoro agile durante la pandemia e i suoi limiti**

Certamente nell'organizzazione emergenziale del lavoro agile sono state presenti alcune criticità strutturali, quali l'assenza di disciplina contrattuale e una dotazione di attrezzature e procedure informatiche insufficienti. Il percorso per superare le criticità organizzative del lavoro agile è indicato dall'art. 14 della Legge 124/2015 come modificata dal D.L. 34/2020 e trova una definizione operativa nelle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e sugli indicatori di performance ad esso associati, correlati al "Piano di innovazione strategica per la PA" proposto dalla Ministra Fabiana Dadone a settembre 2020, in cui la diffusione del lavoro agile viene identificata quale strumento strutturale per "Modernizzare ed efficientare la PA italiana" (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020b).

#### **3.1. Il POLA**

Nell'audizione informale alla Camera di settembre 2020, presso la Commissione lavoro, sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, la Ministra per la Pubblica Amministrazione, Fabiana Dadone, dichiarava

*"le risorse che arriveranno con il Recovery Fund ci aiuteranno a sostenere la formazione continua del personale, a inserire nuove professionalità e nuove competenze, a completare la digitalizzazione degli uffici pubblici, a modificare profondamente l'organizzazione del lavoro, con la diffusione del vero smart working, a semplificare le procedure, ripensandole in modo radicale. Il nostro impegno è quello di permettere alle persone di lavorare in modalità agile e flessibile quanto più possibile, ove possibile"* (Dadone, 2020).

In questa cornice, lo strumento attuativo è stato individuato nel POLA. Il POLA altro non è che lo strumento di programmazione triennale del lavoro agile e delle sue modalità di attuazione e sviluppo che ogni amministrazione pubblica deve adottare entro il 31 gennaio di ogni anno ed aggiornare secondo una logica di scorrimento programmatico con i successivi piani della



performance. Non è quindi uno strumento di definizione degli obiettivi, i quali vanno invece inseriti nel piano della performance (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c, si vedano anche Hinna, 2021 e Coratella e Motta, 2021).

La base di partenza (*baseline*) del piano è la fotografia di quanto messo in atto finora in relazione all'organizzazione e allo svolgimento della prestazione in modalità agile. Il fulcro del piano è rappresentato dal "Programma di sviluppo del lavoro agile" articolato in tre fasi: fase di avvio, fase di sviluppo intermedio, fase di sviluppo avanzato, distribuite entro un intervallo massimo triennale. Contenuti necessari allo sviluppo del programma sono: a) la valutazione delle condizioni abilitanti del lavoro agile; b) le modalità e lo stato di implementazione del lavoro agile; c) gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti; d) gli impatti interni ed esterni del lavoro agile.

Per quanto riguarda le condizioni abilitanti, ossia i presupposti che aumentano la probabilità di successo di una determinata misura organizzativa, le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica indicano l'orientamento dell'amministrazione ai risultati nella gestione delle risorse umane, i livelli di stato delle risorse o livelli di salute dell'ente, funzionali all'implementazione del lavoro agile. Si tratta di fattori abilitanti del processo di cambiamento da valutare e misurare *prima* di procedere all'attuazione della *policy* e sui quali incidere, tramite opportune leve di miglioramento, al fine di garantire il raggiungimento di livelli standard ritenuti soddisfacenti. In particolare, devono essere valutati:

- la *salute organizzativa*. Tramite una mappatura dei processi e delle attività, si individuano gli ambiti che si prestano al lavoro agile, le modalità che si stabiliscono all'interno dei gruppi di lavoro e le subculture (ad esempio orari, ritmi di lavoro, la presenza di gruppi informali) e si distinguono i tipi di prestazione e di interazione richiesti (attività intellettuali fondate sulla concentrazione o su elaborazioni di tipo ripetitivo /comunicativo / collaborativo /certificativo); si definisce lo spazio fisico più idoneo. Nel valutare la salute organizzativa, non va trascurato il benessere organizzativo per comprendere l'impatto che l'introduzione del lavoro agile può avere sulle dinamiche relazionali, sia verticali che orizzontali, tra tutti i soggetti interessati;
- la *salute professionale*, che deve essere indagata sia per quanto riguarda le competenze direzionali (capacità di programmazione, coordinamento, misurazione e valutazione, attitudine verso l'innovazione e l'uso delle tecnologie digitali), sia con riferimento all'analisi e mappatura delle competenze del personale e alla rilevazione dei relativi bisogni formativi;

- la *salute digitale*. Ovvero, deve essere verificata la disponibilità di (o la possibilità di sviluppare): (i) accessi sicuri dall'esterno agli applicativi e ai dati di interesse per l'esecuzione del lavoro, con l'utilizzo di opportune tecniche informatiche; (ii) funzioni applicative di "conservazione" dei dati/prodotti intermedi del proprio lavoro per i dipendenti che lavorino dall'esterno; (iii) applicativi software strutturati per flussi di lavoro (work flow), che consentano di lavorare su una o più fasi del processo, lasciando all'applicativo l'onere della gestione dell'avanzamento del lavoro. Deve, inoltre, essere verificata la compatibilità di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione attualmente in uso, con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale;
- la *salute economico finanziaria*. Il POLA deve considerare i costi di funzionamento e gli investimenti necessari e le relative fonti di finanziamento o risorse iscritte a bilancio.

L'efficacia del POLA dipenderà, tra le altre cose, da un'organizzazione del lavoro basata non sul controllo della presenza ma su autonomia e responsabilità del dipendente rispetto alla realizzazione degli obiettivi assegnati, misurabili tramite adeguati indicatori riferiti a diverse dimensioni della performance: dal livello di utilizzo, alla performance organizzativa, a quella individuale.

Per quanto riguarda gli indicatori sullo stato di attuazione del lavoro agile, occorre riferirsi alle quantità effettive di prestazioni lavorative in modalità agile rispetto alle quantità potenziali. Tale modalità di misurazione parte dall'assunto che, se a fronte di un'elevata percentuale di personale autorizzato emergesse che l'effettivo utilizzo fosse percentualmente irrilevante, l'amministrazione dovrebbe interrogarsi sulle cause: interventi organizzativi non adeguati, infrastrutture informatiche e competenze digitali insufficienti, mancata revisione dei processi, carenze di coordinamento da parte di dirigenti e responsabili. Agli indicatori sullo stato di attuazione del lavoro agile si devono aggiungere indicatori di economicità, efficienza ed efficacia, che consentono di misurare l'impatto del lavoro agile sulla performance organizzativa dell'amministrazione. Alcuni esempi di indicatori di performance organizzativa sono suggeriti dalle linee guida, fermo restando che la loro utilità presuppone la disponibilità di serie storiche di dati cui fare riferimento in ottica comparativa (Tabella A2 in Appendice). Si tratta di indicazioni piuttosto generiche ma che hanno un taglio pratico e, pertanto, possono essere agevolmente applicate e adattate ai diversi contesti e livelli amministrativi.

È noto che il lavoro agile incide in maniera rilevante sulla sfera individuale del dipendente in quanto richiede un equilibrio tra tempo dedicato alla vita privata e tempo dedicato al lavoro, una maggiore autonomia organizzativa e, quindi, una maggiore responsabilizzazione, con potenziali benefici

anche in termini di riduzione dello stress lavorativo. Per misurarne e valutarne l'efficacia in termini di performance individuale, è necessario osservare risultati e comportamenti, tenuto conto che lo/la *smart worker* lavorerà da remoto sempre e solo per un tempo parziale, continuando a svolgere in presenza parte delle sue attività. Gli obiettivi assegnati potranno essere individuali o di gruppo ed inseriti in un contesto temporale che tenga conto delle esigenze di ciascuna amministrazione (si veda la Tabella A3 in Appendice, per alcuni esempi di indicatori di performance individuale forniti nelle linee guida del POLA). Allo scopo di garantire l'attendibilità, la realizzabilità e una corretta valutazione del contributo fornito dal lavoro agile al raggiungimento degli obiettivi individuali sono necessari momenti di incontro e riscontro, formali e informali, fra dirigente (o funzionario responsabile) e dipendente. Nel sistema di valutazione dei comportamenti si dovrà altresì considerare che in questa modalità di lavoro entrano maggiormente in gioco competenze *soft* quali responsabilità, capacità di autorganizzazione, comunicazione, orientamento al risultato, *problem-solving*, attitudine al lavoro di gruppo, capacità di risposta e di autosviluppo e orientamento all'utenza (si veda la Tabella A4 in appendice per alcuni esempi di indicatori in merito).

Nell'implementazione di una politica di tipo organizzativo, quale è il lavoro agile, il dirigente assume un ruolo fondamentale di promotore dell'innovazione dei sistemi organizzativi. Alla dirigenza è quindi richiesto un importante cambiamento di stile manageriale e di leadership caratterizzato dalla capacità di lavorare e far lavorare gli altri per obiettivi, di improntare le relazioni sull'accrescimento della fiducia reciproca, spostando l'attenzione dal controllo alla responsabilità per i risultati (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c).

È altrettanto importante evidenziare che la spinta all'innovazione e al cambiamento organizzativo non può partire solo dall'alto, da obblighi istituzionali o indicazioni normative. Sono le persone che compongono le organizzazioni, che le vivono e le guidano, ad essere chiamate a mettersi in gioco per avviare progetti innovativi, innescando leve di cambiamento (VeLA *smart working* per la PA, 2019). Spetta ai dirigenti, pertanto verificare le condizioni abilitanti, organizzare la mappatura e la reingegnerizzazione dei processi di lavoro, individuare il personale potenzialmente avviabile alla modalità di lavoro agile, promuovere percorsi formativi dedicati, operare un monitoraggio mirato e costante, riconoscendo maggiore fiducia alle proprie risorse umane ma, allo stesso tempo, ponendo maggiore attenzione al raggiungimento degli obiettivi fissati e alla verifica degli effetti sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa.

Inoltre, in considerazione dell'impatto esterno sui cittadini/utenti, occorre promuovere una campagna di comunicazione finalizzata a sensibilizzare i

cittadini sulle ricadute del lavoro agile in termini di maggiore efficienza, risparmio di tempo e sostenibilità ambientale e orientata a contribuire a superare gli stereotipi e i pregiudizi sulla burocrazia e il pubblico impiego (VeLA *smart working* per la PA, 2019).

La valutazione di tali impatti necessita di un orizzonte temporale di medio-lungo termine e di strumenti di rilevazione degli stati di avanzamento che necessariamente individuino delle proxy utili a rilevarli (VeLA *smart working* per la PA, 2019). Del resto, lo stesso POLA prevede un approccio progressivo e graduale. Secondo le linee guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'arco di un triennio l'amministrazione deve giungere ad una fase di sviluppo avanzato di cui andranno monitorate tutte le dimensioni fin qui indicate (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c).

### **3.2. Dal POLA al PIAO**

Il lavoro fin qui sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e da molte amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, sia nella fase emergenziale che con il POLA, ha subito una battuta di arresto a seguito della previsione del nuovo Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 del D.L. 80/2021 recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e per l'efficienza della giustizia funzionali all'attuazione del PNRR. Il PIAO si pone la finalità di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso. Ai suddetti fini, il PIAO andrà a definire:

- gli obiettivi di performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile;
- gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili, nei limiti stabiliti dalla legge, destinata alle progressioni di carriera del personale e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;

- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti;
- la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Si tratta di un coacervo di contenuti che, secondo il dettato normativo, dovrebbero assorbire alcuni adempimenti attualmente previsti quali il piano della performance, il POLA, il piano triennale dei fabbisogni di personale, il piano delle azioni positive, il piano della trasparenza e di prevenzione della corruzione.

Sulla base di quanto fin qui esposto si possono svolgere alcune riflessioni. In primo luogo, il POLA, pur essendo un documento non completamente collaudato, contiene indicazioni chiare ed esaustive per attuare quella politica di *change management* finalizzata ad un miglioramento sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi alla collettività, che in termini di benessere organizzativo del personale dipendente. In questo senso il POLA presenta due anime, quella volta all'impatto esterno e quella volta all'impatto interno. Secondo, le linee di sviluppo, definite secondo un approccio graduale e progressivo con analisi ex ante delle condizioni abilitanti e della mappatura dei processi di attività (c.d. *baseline*), consentono l'effettiva attuazione del lavoro pubblico in modalità agile. Terzo, il monitoraggio e la valutazione ex post di alcuni indicatori di performance organizzativa ed individuale sono atti ad evidenziare aspetti positivi e negativi, utili a suggerire o meno gli interventi correttivi e/o di implementazione. Infine, il POLA fornisce una metodologia adattabile al contesto. In questo senso, il POLA non si pone come un modello rigido e obbligatorio, ma consente a ciascuna amministrazione di confezionare un abito su misura, limitandosi ad indicare un tracciato.

Anche per quanto riguarda il PIAO è positivo l'intento di creare uno strumento unico al fine di realizzare una pianificazione integrata e coordinata di fabbisogni, risorse, processi e obiettivi: un obiettivo arduo ed ambizioso. Buona cosa sarebbe, comunque, sfruttare il lavoro realizzato con il POLA. Arrestare il processo avviato e ricominciare da capo rischierebbe di diventare uno spreco di risorse e di tradursi in un atteggiamento di immobilismo da parte di dirigenti e funzionari pubblici, come già riscontrato in altri ambiti

di riforma della pubblica amministrazione italiana (si veda ad es. Cassese 2019).

## 4. Il lavoro agile nella Regione Veneto

### 4.1. Il POLA della Regione Veneto

Ma veniamo ora alla Regione Veneto. La Regione Veneto è stata indicata nella sezione *best practice* del Dipartimento della funzione pubblica con un riferimento specifico alla pagina Veneto Agile che ha l'obiettivo di supportare le amministrazioni venete e i loro dipendenti nel lavoro agile, con guide illustrate con linguaggio semplice. Il Veneto ha adottato il POLA il 26 gennaio 2021. Il documento, di sole 26 pagine, è parte integrante del Piano della Performance 2021 - 2023<sup>5</sup> e contiene:

- un'analisi del personale che ha usufruito del lavoro agile nel corso del 2020, anno in cui sono state raggiunte punte di utilizzo superiore al 90% del personale in servizio;
- una completa mappatura delle attività svolgibili in modalità agile (totalmente o parzialmente). La rilevazione evidenzia che su 1.976 attività, 544 sono svolgibili da remoto, 1.310 sono parzialmente svolgibili da remoto e soltanto 122 non sono svolgibili da remoto (il 6,17%);
- un'analisi delle attività critiche per la gestione del personale in lavoro agile. Da quanto si evince dal documento, le criticità sono collegate alla necessità di consultare archivi e documenti cartacei, a questioni inerenti alla riservatezza delle informazioni, alle opzioni di firma digitale su decreti e delibere, alle difficoltà di misurazione delle attività svolte, all'inadeguatezza delle attrezzature informatiche per la trattazione di cartografie e documenti progettuali;
- il piano di sviluppo triennale con definizione degli obiettivi relativi a tutti gli ambiti considerati dalle linee guida del POLA ovvero: condizioni abilitanti, attuazione ed implementazione del lavoro agile, performance organizzativa, impatti sui lavoratori. Per quanto riguarda invece gli impatti sulla collettività non risultano definiti target di riferimento. Nell'ambito dello stato di attuazione, il Piano prevede un'implementazione delle attività completamente gestibili da remoto (>28%) e dei lavoratori agili con accordo regolarmente sottoscritto ai sensi del D.lgs. 81/2017 dal 2% del 2019 al 60% nel 2023;
- i piani formativi per dirigenti e personale.

---

<sup>5</sup> Un documento programmatico che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e del personale dirigenziale.

Dall'analisi del Piano sono evidenti alcune difficoltà nel definire gli obiettivi rispetto agli indicatori dati. Tuttavia, risultano tracciati tutti gli ambiti utili allo sviluppo dell'organizzazione del lavoro in modalità agile. In questo senso, il POLA della Regione Veneto rappresenta un'effettiva *baseline* da integrare e aggiornare secondo un approccio progressivo e graduale. Un'ultima cosa da evidenziare è che il Piano della Performance della Regione Veneto, che risulta già integrato del POLA e del PAP (Piano Azioni Positive), è molto vicino agli scopi del PIAO previsto dal D.L. 80/2021. Si può quindi affermare che presso la Regione Veneto risulta già avviato un processo di cambiamento ed innovazione volto al miglioramento della capacità amministrativa facendo leva sulle opportunità del lavoro agile, il quale rappresenta un'occasione utile per reingegnerizzare i procedimenti amministrativi. I contenuti del POLA, inoltre, così come definiti dalla Regione Veneto, consentono lo sviluppo di un percorso di miglioramento, prevenendo fasi di *reporting* e valutazione, anche in chiave critica, per l'adozione di eventuali azioni correttive, nel rispetto della sequenza del ciclo della performance.

#### **4.2. La D.G.R. n. 819/2020**

In risposta alla situazione di emergenza sanitaria, inoltre, la Regione Veneto ha approvato la D.G.R. (Delibera della Giunta Regionale) n. 819/2020 il cui oggetto così recita: “*Smart Work nella PA. Dall'emergenza ad un nuovo modello di organizzazione del lavoro nella PA*”. L'iniziativa si pone all'interno dell'Asse IV Capacità Istituzionale del POR FSE 2014-2020 – Obiettivo Tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente”, priorità 11.I “Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance”.

La finalità della delibera è “accompagnare la PA nella riorganizzazione dei processi lavorativi, affinché si possa concretizzare il passaggio ad una PA davvero *smart*, rafforzando la cultura digitale dei lavoratori pubblici, implementando le diverse competenze necessarie a fare *smart work*, ridisegnando processi e spazi fisici, incrementando la dotazione strumentale a supporto” (D.G.R. n. 819/2020, all. B, pag. 9). L'assunto di base è che non ci può essere trasformazione digitale che non sia accompagnata anche da una crescita della cultura digitale delle risorse umane coinvolte. I progetti finanziabili vedono le pubbliche amministrazioni quali beneficiari finali e sono presentati dai soggetti iscritti nell'elenco regionale degli organismi di formazione accreditati (soggetti promotori). I progetti possono includere una molteplici-

cità di attività che ricadono in due tipologie di azioni (Regione Veneto, 2020 – D.G.R. 819/20, allegato B):

- Servizi di consulenza e formazione finalizzati alla definizione e all'adozione dello *smart work* quale modalità organizzativa oltre l'emergenza sanitaria, ovvero attività di formazione e accompagnamento (anche con modalità innovative e a distanza) rivolte a dirigenti e dipendenti su varie tematiche connesse allo *smart work* come, a titolo di esempio, i nuovi stili di leadership, lavorare per obiettivi, valutare chi lavora in modalità agile, il tema della fiducia e della responsabilità nello *smart working*, gli strumenti online, ecc.;
- Un "bonus di connettività" per l'implementazione della dotazione strumentale funzionale allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità *smart work* sia hardware che software (da assegnare ai dipendenti su indicazione dell'amministrazione).

L'offerta della D.G.R. n. 819/2020 prevede un insieme articolato di interventi e metodologie, variamente combinabili tra loro per arrivare ad offrire percorsi flessibili in grado di rispondere alle diverse esigenze dei destinatari e delle PA coinvolte. In sintesi, si anticipava che i progetti contenessero il seguente mix di attività (D.G.R. n. 819/2020, all. B, pag. 10 – 11):

- a. attività di formazione per l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze tecniche, specialistiche e trasversali necessarie a facilitare ed accompagnare i processi di modernizzazione del sistema amministrativo e il raggiungimento degli obiettivi progettuali per l'implementazione del lavoro agile in sinergia con il referente della transizione al digitale previsto dal Codice dell'Amministrazione digitale (CAD);
- b. attività di laboratorio al fine di realizzare un ambiente di scambio reciproco, nel quale le persone possano ottenere riscontri e piste di sviluppo dagli altri partecipanti (siano essi colleghi stretti o piuttosto persone conosciute da poco);
- c. attività di gruppo utili all'elaborazione di un progetto/prodotto finale concreto e valutabile che porti all'implementazione di nuove strategie per rendere la PA più digitale, anche in un'ottica di lavoro agile, o contribuisca alla definizione di nuovi servizi innovativi;
- d. attività individuali o di gruppo, con il supporto di un consulente, volte a definire le linee/ d'intervento in ordine alle tematiche del progetto, il piano di sviluppo o di innovazione dei servizi offerti dalla PA, il livello di maturità tecnologica delle PA sia in termini di tecnologie possedute o necessarie, che in termini di competenze digitali dei destinatari, i fabbisogni in termini di cambiamento e innovazione organizzativa, le azioni da implementare per l'attuazione del lavoro agile, la ridefinizione degli spazi, ecc.;
- e. attività di accompagnamento per definire il piano di sviluppo e/o di riorganizzazione per l'implementazione dello *smart work* nella PA;



- f. seminari, workshop o focus group, con finalità informative e di condivisione degli obiettivi progettuali, di approfondimento degli esiti degli interventi oggetto della proposta progettuale;
- g. un contributo per l'acquisto di dotazione strumentale per lo *smart work* sia hardware che software (da assegnare ai dipendenti su indicazione dell'amministrazione partner di progetto).

Gli interventi ammessi a finanziamento, al momento in cui si scrive, sono tuttora in corso. La scadenza iniziale per il termine dei progetti era fissata al 30 settembre 2021. Tuttavia, come si legge nella D.G.R. n. 946/2021, lo stato di incertezza e difficoltà nella realizzazione degli interventi emersi nel corso dei periodici monitoraggi svolti dalla Regione Veneto ha determinato l'adozione di un provvedimento di proroga al 31 dicembre 2021, successivamente ulteriormente prorogato al 31 marzo 2022, con D.G.R. n. 1370/2021.

A valere sulla D.G.R. n. 819/2020, sono stati ammessi 60 progetti per un totale di 7,2 milioni di euro, di questi ne sono stati finanziati 18 per un totale di 2 milioni di euro, non finanziati per esaurimento risorse 8, non finanziati 34 (Regione Veneto, 2020). I 18 progetti finanziati coinvolgono più di 90 comuni. L'intervento previsto dalla D.G.R. n. 819/2020 in realtà si pone in continuità con i precedenti approvati con D.G.R. n. 1540/2017 "Investire nel cambiamento delle organizzazioni. Nuovi servizi per cittadini, lavoratori e imprese" e con la D.G.R. n. 540/2019 "Agire PA. Percorsi per governare il cambiamento e creare valore per cittadini e imprese", nell'ambito del Programma Operativo Regionale - Fondo Sociale Europeo 2014-2020 - Asse IV Capacità Istituzionale, relativi a progetti che mirano a sostenere le iniziative di rafforzamento delle Pubbliche Amministrazioni del Veneto. Tuttavia, l'evidenza raccolta tramite un'intervista con una funzionaria della Regione Veneto suggerisce che l'interesse nei confronti del lavoro agile che è stato suscitato dal suo utilizzo massivo nel corso dell'emergenza sanitaria ha evidenziato la necessità di meglio definire questa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. L'interesse dimostrato dall'elevato numero di progetti presentati (non tutti finanziati o finanziabili) dimostra un atteggiamento piuttosto positivo nei confronti di questo strumento innovativo, a conferma dell'esigenza di individuare soluzioni che assicurino la conciliazione dei tempi famiglia e lavoro e la parità di genere, consentano economie di gestione e siano basate su obiettivi di performance, più che su quantità di ore lavoro.

Secondo la funzionaria della Regione Veneto intervistata per questo studio, la trasformazione culturale necessaria per la costruzione di un sistema di lavoro innovativo in linea con gli obiettivi della D.G.R. n. 819/2020 dipenderà dai contenuti del POLA/PIAO che ciascuna amministrazione deve

redigere ed approvare, mentre lo sviluppo del modello di svolgimento della prestazione in modalità agile è condizionato dall'impianto normativo, ovvero dalle condizioni e dai limiti che la norma detterà per la sua regolazione. Stando ai recenti interventi dell'attuale Ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta, sembrerebbe infatti che il lavoro agile non sia più ritenuto adeguato ad innovare e rafforzare la capacità amministrativa della PA (*Question time* alla Camera dell'8 settembre 2021, Brunetta 2021).

In merito al monitoraggio sullo stato di avanzamento della D.G.R., l'esigenza di prorogare i termini inizialmente previsti al 31 marzo 2022 evidenzia alcune problematiche organizzative di gestione dei progetti finanziati. Tra queste vi sono le difficoltà legate dalla gestione della formazione a distanza e all'accesso costante ed affidabile alla rete. Infatti, la presenza di lavoratori in *smart working*, quindi collegati da casa, ha comportato, in alcuni casi, un ritardo del cronoprogramma delle attività pianificate, a conferma della prioritaria necessità di intervento in investimenti di implementazione delle infrastrutture informatiche e per la digitalizzazione (Intervista Regione Veneto).

## **5. L'adozione del lavoro agile in un comune di dimensioni medio-piccole, l'esperienza del Comune di Villorba**

Al fine di fornire un esame più completo delle difficoltà riscontrabili nell'adozione del lavoro agile in Veneto, si è scelto di analizzare l'esperienza del Comune di Villorba, un comune di quasi 18 mila abitanti in provincia di Treviso, presso il quale una delle autrici è stata responsabile del Servizio Risorse Umane e Organizzazione. Analizzando enti di minori dimensioni come questo si osserva che la riorganizzazione del lavoro ai fini dello svolgimento della prestazione in modalità agile riscontra delle importanti criticità.

Il Comune di Villorba aveva già aderito a una serie di progetti finanziati dal POR Veneto 2014-2020, o da contributi statali o di aziende private (sintetizzati nella Tabella A5 in Appendice). Nonostante tali investimenti, l'adozione rapida del lavoro agile ha evidenziato una serie di criticità, che sono state mappate nell'ambito di un progetto dedicato – *Smart Working: OpportuniPA* - un progetto finanziato con la D.G.R. n. 819/2020 nell'ambito del POR FSE 2014-2020 della Regione Veneto, proposto da Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Pordenone scarl, a cui anche l'amministrazione del Comune di Villorba ha aderito. Il progetto intendeva sostenere le PA partner nell'introduzione di un nuovo modello di organizzazione del lavoro, rafforzando la cultura digitale nelle lavoratrici e nei lavoratori pubblici al fine di attuare un piano efficace di *smart working*. I partner di progetto sono

i Comuni di Treviso, Villorba, Trevignano, Carbonera, Ponte di Piave, Povegliano, Roncade, San Biagio di Callalta e Silea; la società di formazione delle CCIAA di Treviso e Belluno, T2i (partner operativo) ed Assindustria Veneto Centro e le CCIAA di Treviso e Belluno. Si osservi che tra i comuni, che sono i beneficiari finali del progetto, sono presenti enti di diverse dimensioni, dal Comune capoluogo di provincia ai comuni più piccoli di cinquemila abitanti. Questo conferma, secondo chi scrive, un interesse diffuso al lavoro agile che si accompagna ad una volontà di crescita ed innovazione da parte dei *policymaker* e di dirigenti e funzionari.

Il percorso individuato ha previsto le seguenti fasi ed azioni: (i) Check-up o valutazione organizzativa, legale e digitale; (ii) Formazione dei dirigenti/responsabili, al fine di renderli in grado di svolgere un nuovo ruolo: da capo a *coach*, gestione dei collaboratori, leadership digitale, strumenti di collaborazione on line; (iii) Formazione degli *smart worker* (principi e approcci del lavoro agile, consigli e strumenti per lavorare da remoto, collaborazione digitale); (iv) Formazione dei referenti presso ciascuna amministrazione della trasformazione digitale (gestione del cambiamento, impatti organizzativi dello *smart working*, *coaching* individuale); (v) Formazione di tutor digitali (competenze, tecniche e strumenti per il supporto digitale da fornire agli *smart worker*); (v) Ricerca-Azione, risultante in un Piano per lo sviluppo dello *smart working*; (vi) Workshop finale per la diffusione delle *best practice* maturate; (vii) Bonus connettività, finalizzato a rendere immediatamente disponibili le attrezzature necessarie per lo *smart working*.

Per le nove amministrazioni pubbliche coinvolte, il progetto prevedeva un totale di 286 ore attività/formazione, con 88 dipendenti partecipanti (dati dichiarati a progetto da Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Perdoneone scarl, 2021). Con la D.G.R. n. 819/2020 il progetto è stato finanziato per complessivi € 139.371,95. Il percorso di formazione e affiancamento è stato completato e ha comportato lo svolgimento di 574 ore di formazione.

Andando ad analizzare in particolare gli effetti derivanti dalla partecipazione al progetto nell'amministrazione di Villorba è utile sottolineare come tale progetto abbia consentito all'amministrazione di evidenziare in modo più sistematico lacune e criticità del modello organizzativo del Comune. L'attività di verifica iniziale, in particolare, ha evidenziato come nelle punte di utilizzo più elevato, la percentuale di personale in *smart working* sia stata pari al 40% su un totale di circa 80 dipendenti. Successivamente la percentuale si è ridotta, in parte a causa della mancanza di procedure organizzative adatte a supportare il lavoro agile. In effetti, tutte le persone che hanno lavorato da remoto lo hanno fatto senza effettuare una reale rimodulazione e ripensamento delle attività, ma semplicemente lavorando da casa nelle stesse modalità di quando lavoravano in ufficio. Tale consapevolezza ha portato

ad una riflessione su come meglio supportare il lavoro agile sul piano dei processi e delle procedure, privilegiando l'autonomia e la responsabilità del dipendente nella realizzazione di attività ed obiettivi assegnati.

Le difficoltà principali evidenziate da coloro che hanno lavorato in remoto nel periodo pandemico hanno riguardato l'assenza di relazione e di contatto con i colleghi, la presenza ancora rilevante di documenti cartacei (non utilizzabili, pertanto, da remoto) e l'impossibilità di accedere a parte degli archivi pur digitali ma non ancora disponibili in *cloud*. In alcuni casi si sono riscontrate resistenze al cambiamento da parte del personale. Queste vengono imputate sia ad abitudini pregresse che ad una carenza di competenze nella gestione dei moderni strumenti informatici, argomento riguardo al quale si constata l'esigenza di una formazione specifica. Da un punto di vista della sicurezza informatica, la valutazione iniziale realizzata tramite il progetto ha permesso di mettere in luce anche alcune criticità correlate ai rischi legati all'utilizzo di strumentazione di proprietà del dipendente.

Il Comune ha cercato di mitigare queste problematiche fornendo un regolamento sull'utilizzo degli strumenti e delle linee guida essenziali per lo svolgimento del lavoro da remoto. Il regolamento contiene specifiche indicazioni su condizioni di assegnazione e revoca delle credenziali di accesso alle banche dati pubbliche, sulla riservatezza delle informazioni e comunicazioni gestite, sull'utilizzo degli strumenti messi a disposizione del lavoratore esclusivamente per lo svolgimento della prestazione lavorativa (Comune di Villorba, 2019). Le linee guida, invece, prevedono, in deroga alle disposizioni del citato regolamento, l'utilizzo di strumentazione hardware di proprietà del dipendente, come consentito dalla normativa sul lavoro agile, ferme restando le disposizioni in materia di riservatezza dei dati, sicurezza informatica e utilizzo delle credenziali personali.

Le modalità di interazione con il pubblico, per effetto delle misure adottate per il contenimento della diffusione del Covid-19, hanno subito diverse variazioni. Rispetto a quanto riscontrato in altri comuni si è registrata, tuttavia, una minore difficoltà da parte del pubblico riguardo l'accettazione di queste nuove modalità (Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Pordenone scarl, 2021b). La sensazione riscontrata dai dipendenti del Comune di Villorba che hanno lavorato in modalità agile durante la prima fase pandemica è che i cittadini possano avere avuto l'occasione di scoprire nuove modalità più funzionali rispetto alla presenza fisica. Ciò è stato riscontrato anche nel settore dei servizi alla persona, come il servizio di assistenza sociale o i servizi di assistenza scolastica, che spesso presentano maggiori difficoltà nell'implementazione di innovazioni di questo tipo. Malgrado ciò, alcuni settori – come nel caso dello Sportello Unico Polifunzionale per il Cittadino - hanno comunque auspicato a più riprese la possibilità di una riaper-

tura degli sportelli. Infatti, la sospensione degli accessi diretti agli sportelli ha generato un aumento dell'utilizzo di e-mail e sistemi di messaggistica istantanea, come WhatsApp, che, se non opportunamente calibrato, può generare un sovraccarico cognitivo e rendere più difficile lo svolgimento della normale attività lavorativa, anziché facilitarla, oltre che generare problemi in merito alla sicurezza dei dati e delle informazioni.

In considerazione delle esigenze emerse, il percorso di formazione allo *smart working* si è focalizzato in particolare su un utilizzo efficace dei principali strumenti di lavoro digitali, sulla gestione di sistemi di *performance management*, sui metodi e le procedure necessari ad ottenere efficaci riscontri sui processi (collaborazione, cura delle relazioni all'interno del gruppo di lavoro, allenarsi al cambiamento, responsabilità e autonomia) e sui metodi di strutturazione e condivisione degli obiettivi.

In occasione dell'ultima giornata di formazione ad oggetto "*Smart Working*: contesto di riferimento e prospettive di miglioramento dei servizi", tenutasi il 16 settembre 2021, la risposta dei partecipanti relativamente all'attuazione del lavoro pubblico in modalità agile è stata positiva. Tuttavia, per quanto riguarda il personale, accanto ai vantaggi, sono state evidenziate alcune criticità su cui è ancora necessario lavorare, come l'aumento delle ore lavorate, una difficoltà a mantenere alti i livelli di concentrazione, i limiti derivanti dall'assenza di contatto con i colleghi e alcune carenze strutturali e strumentali (Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Pordenone scarl 2021). Dal lato Amministrazione, permane una certa resistenza derivante da una carenza di fiducia nei confronti del personale dipendente e da strumenti di verifica poco efficaci.

La prestazione di lavoro agile non è ancora adeguatamente disciplinata a livello di contrattazione collettiva e decentrata e solo di recente il Comune di Villorba ha adeguato il regolamento sull'ordinamento interno di uffici e servizi, integrando il sistema di valutazione con la previsione dello svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile (D.G.C.<sup>6</sup> n.158/2021). Questi ultimi provvedimenti sono stati adottati in conformità alle linee guida emanate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione a dicembre 2021 che prevedono: (i) l'invarianza dei servizi resi all'utenza; (ii) la previsione di un accordo individuale con individuazione di specifici obiettivi e dei relativi tempi e criteri di misurazione; (iii) la rotazione del personale autorizzato al lavoro agile, assicurando la prevalenza del lavoro in presenza (raggiungibile anche nella media programmazione plurimensile, a seconda della situazione); (iv) la fornitura di adeguata strumentazione tecnologica e la garanzia

---

<sup>6</sup> Delibera della Giunta Comunale.

di privacy e sicurezza dei dati (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2021).

Rispetto all'impatto sull'utenza, è stata sottolineata l'esigenza di una comunicazione che evidenzii i benefici ed i risultati dello svolgimento della prestazione in modalità agile per i cittadini. Tali benefici possono essere sintetizzati nella possibilità di avvalersi di maggiori servizi on line con conseguenti vantaggi in termini di tempo, costi e salute ambientale, e in una complessiva riduzione di spesa a carico del bilancio del Comune.

Allo stesso tempo, nel Comune di Villorba sono stati riscontrati i seguenti punti di debolezza: (i) limiti nelle dotazioni informatiche; (ii) carenza di professionalità da dedicare ai processi di riorganizzazione, reingegnerizzazione e transizione informatica; (iii) e una resistenza da parte della politica (Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Pordenone scarl 2021). Alla luce di questa diagnosi, per riuscire a rendere operativa e funzionale la prestazione di lavoro svolta in modalità agile (che ricordiamo essere stata stabilita nel periodo emergenziale quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella PA) il Servizio Risorse Umane dell'amministrazione di Villorba ha dovuto affrontare e definire celermente: (i) il modo di organizzare le attività e i processi di lavoro; (ii) la sicurezza della postazione di lavoro; (iii) la responsabilità nella gestione delle informazioni; (iv) l'attivazione di sistemi di comunicazione; (v) la produzione di reportistica e il monitoraggio in ordine alle attività assegnate. È il caso di ricordare che, al fine di agevolare e semplificare l'applicazione del lavoro agile nel periodo emergenziale, le disposizioni normative approvate consentivano, fermo restando il rispetto dei principi generali dettati dalla Legge n. 81/2017 (art. 22), lo svolgimento della prestazione *anche in assenza degli accordi individuali e l'assolvimento degli obblighi informativi in materia di sicurezza in via telematica*. Stante queste premesse, il Servizio Risorse Umane del Comune ha proceduto alla celere adozione di linee guida e modelli operativi al fine di:

- definire preventivamente i ruoli, gli ambiti di intervento e le condizioni che ne consentano il /corretto esercizio, individuando e quindi escludendo dallo *smart working* le attività da rendere in presenza;
- effettuare una disamina dei requisiti di sicurezza informatica delle postazioni di lavoro, raccomandando l'osservanza delle indicazioni AGID e del Regolamento in materia di utilizzo degli strumenti informatici
- individuare la tipologia degli strumenti necessari per lo svolgimento della prestazione (hardware, software);
- definire modalità di rilevazione dell'orario di lavoro da remoto in modalità telematica, inizialmente con l'inserimento on line da parte del dipendente delle timbrature di inizio e fine lavoro, poi semplicemente con l'inserimento, sempre on line, della causale "lavoro agile";

- definire atti di organizzazione uniformi da adottarsi da parte dei dirigenti delle diverse aree in cui si compone la struttura organizzativa dell'ente contenenti le informazioni obbligatorie (trattamento dati e informative sulla sicurezza) e i calendari di attività (in presenza, in lavoro agile o in congedo);
- acquisire la reportistica in ordine alle attività assegnate.<sup>7</sup>

Sulla base di queste linee guida, con proprie disposizioni organizzative ciascun/a Dirigente d'area doveva garantire la continuità delle attività e dei servizi erogati. Si ricordi che l'attività della pubblica amministrazione non è mai stata sospesa, anche se sono stati previsti strumenti per il contenimento della diffusione del COVID 19, quali l'introduzione di modalità di accesso programmato, preferibilmente attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza e la sospensione di taluni termini dei procedimenti amministrativi, e per consentire l'alternanza funzionale tra lavoro domiciliare e presenza in ufficio, attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro.

Ai fini dell'adozione del POLA del Comune è stata avviata all'inizio del 2021 la mappatura delle attività svolgibili, non svolgibili o parzialmente svolgibili in modalità agile. Dalle rilevazioni sono risultate erogabili in modalità agile la quasi totalità delle attività amministrative dal lato *back office* e non svolgibili in modalità agile le attività di *front office*, del servizio di polizia locale e dei servizi manutenzione ed opere pubbliche. Nel periodo di massimo utilizzo, ha fatto ricorso alla modalità di lavoro agile circa il 40% del personale dipendente. Nel periodo 1 gennaio – 17 settembre 2021 hanno svolto il lavoro in modalità agile 13 dipendenti (su un totale di 82, corrispondente al 15,85%) per un totale di 124 giornate: un dato in linea, quindi, con le previsioni normative vigenti in questo periodo. Si tratta per Villorba di un processo ancora in fase iniziale, la cui definizione quando abbiamo condotto la nostra ricerca era stata sospesa in considerazione della continua evoluzione normativa, del completamento del processo riorganizzativo in atto concernente l'intera struttura burocratico-amministrativa previsto con il Piano triennale dei fabbisogni di personale e del rinnovo dell'amministrazione (3 e 4 ottobre 2021).

Uno strumento per la soluzione delle criticità individuate, così come per la realizzazione degli obiettivi di incremento della competitività della PA comunale e di ottimale impiego delle risorse disponibili, può essere in buona parte rinvenibile nella realizzazione dei vari progetti cofinanziati dal POR FESR 2014-2020 elencati sopra e, potenzialmente, nella programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali europei e del PNRR.

---

<sup>7</sup> Determinazione del responsabile del Settore programmazione ed organizzazione del Comune di Villorba n.162/2020.

## 6. Conclusioni

Superato il periodo emergenziale, secondo quanto previsto dal Decreto Proroghe (D.L. 56/2021), la modalità agile dovrebbe tornare ad essere solo un'eccezione. Le parole del Ministro Renato Brunetta nel *Question time* alla Camera dell'8 settembre 2021 sono state eloquenti:

*“... lo smart working è stata la risposta emergenziale al lock-down tenendo a casa i dipendenti pubblici. Si potevano mettere in Cig<sup>8</sup>, come è stato fatto nel privato, invece, si è preferito lo smart working ... il lavoro agile non ha affatto garantito i servizi pubblici essenziali, quelli li hanno garantiti i lavoratori della sanità, della sicurezza, della scuola. I lavoratori in smart working non hanno affatto garantito questi servizi ... cittadini e imprese sono tutti arrabbiati leggendo sugli uffici periferici degli enti pubblici e provati 'chiuso per smart working'?” (Brunetta 2021).*

È tuttavia evidente che, nonostante le resistenze iniziali dell'attuale Ministro per la Pubblica Amministrazione e la prospettiva di una futura risoluzione dell'emergenza pandemica, lo *smart working* continuerà ad essere perseguito come forma di organizzazione del lavoro atta alla realizzazione degli obiettivi di miglioramento ed efficientamento delle PA.

A tale riguardo, il Ministro per la Pubblica Amministrazione, previo confronto con le organizzazioni sindacali, ha raggiunto in data 16 dicembre 2021 l'intesa in Conferenza Unificata Stato – Regioni – Province e Comuni sulle nuove “Linee guida per lo smart working nella Pubblica amministrazione” che anticipano ciò che sarà definito nei contratti collettivi di lavoro. Le linee guida forniscono indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, allo stesso tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e l'equilibrio fra vita professionale e vita privata dei dipendenti pubblici. Si tratta di previsioni di natura provvisoria da applicare nelle more della contrattazione collettiva, che sarà il vero fulcro di regolazione della materia, ma che confermano il percorso di transizione verso il lavoro agile post emergenziale (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2021), già avviato dalla Ministra Dadone (cfr. Linee guida sul Piano organizzativo del lavoro agile – POLA – ed i relativi indicatori di performance, si vedano anche Hinna, 2021 e Coratella e Motta, 2021).

---

<sup>8</sup> Cassa Integrazione Guadagni.



Il punto è capire se la PA italiana, nelle diverse configurazioni territoriali in cui essa si dipana, possieda quella capacità di *change management*, ovvero di gestione del cambiamento organizzativo e culturale, che è necessaria a valorizzare al meglio le opportunità rese disponibili dal modello organizzativo del lavoro agile abbinato alle nuove tecnologie. Altro punto da indagare è se lo *smart working* sia la modalità più adeguata a conciliare i tempi di vita lavoro e a portare ad un incremento dell'occupazione femminile, anche in posti dirigenziali, migliorando nel contempo la performance organizzativa e individuale, con conseguente maggiore efficienza ed ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse.

La risposta a questi interrogativi richiede un cambiamento culturale del personale del pubblico impiego ma anche dei cittadini/utenti e dei politici, nonché il rapido completamento dei processi di digitalizzazione delle procedure, della loro messa in sicurezza e della dotazione delle infrastrutture (*cloud*) e della strumentazione (dispositivi) ancora parzialmente mancanti. Se operare con una modalità derogatoria in termini di regolazione contrattuale, sicurezza e di dotazioni informatiche è stata una risposta adeguata durante il periodo emergenziale, superato questo momento sarà necessario dotare le PA di una normativa complessiva che permetta di adeguare gli istituti contrattuali del pubblico impiego alla nuova modalità di lavoro agile, di definire indicatori di performance adeguati alla misurazione dei risultati e di monitorare adeguatamente l'attuazione, anche al fine di promuovere le più idonee misure di *capacity building*.

Sarà anche necessario continuare ad investire nella digitalizzazione di processi e strutture. Nel definire la nuova normativa sarà fondamentale che siano prese in conto le evidenze empiriche sulle ricadute dello strumento del lavoro agile sul benessere lavorativo dei dipendenti delle PA, sulle pari opportunità (anche con riferimento ad avanzamenti salariali e progressioni di carriera) e sull'effettivo miglioramento della produttività e della qualità dei servizi erogati ai cittadini. Se lo *smart working* è un approccio nuovo di organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, sarà importante bilanciare le diverse esigenze di impiegati pubblici, cittadini e finanza pubblica in maniera consapevole e condivisa. Un utilizzo in tale direzione delle risorse messe a disposizione del PNRR e della programmazione comunitaria 2021-2027 per progetti che vadano ad integrare, completare e migliorare quelli già avviati e/o realizzati con le risorse della politica di coesione 2014-2020 – che si sono rivelati indubbiamente utili per preparare il terreno su cui la costruzione del lavoro agile nella situazione emergenziale della pandemia è stata gestita - potrebbe essere la risposta ai suddetti fabbisogni e oggetto di futuro studio.

La nostra analisi presenta numerosi spunti per una futura agenda di ricerca. Sono ancora scarsi gli studi sull'effettiva utilità e costo/opportunità del lavoro agile per diversi tipi di organizzazioni pubbliche, soprattutto con riferimento alle amministrazioni di livello sub-nazionale. È urgente avviare una riflessione sui costi e sui benefici di questo tipo di modalità di organizzazione del lavoro in enti pubblici di diverse dimensioni e funzioni, nonché sulle disparità territoriali, sociali e di genere che potrebbero conseguire dall'applicazione della normativa risultante dalla contrattazione collettiva.

Inoltre, mentre sono stati realizzati studi sulla percezione del lavoro agile da parte di coloro che operano nelle pubbliche amministrazioni, come le indagini citate nel nostro articolo, mancano ancora delle analisi approfondite e su larga scala sull'efficacia ed efficienza dei servizi pubblici erogati in modalità agile secondo la prospettiva dei cittadini/utenti, e di come tali valutazioni varino in ragione della dimensione dell'ente pubblico erogante, della tipologia di utente e della fattispecie di servizio o attività erogati. Nel passaggio da un lavoro agile imposto ed emergenziale, ad un lavoro agile inteso come scelta consapevole volta al miglioramento dei servizi forniti ai cittadini, della qualità della vita delle impiegate e degli impiegati pubblici, e del risparmio finanziario per le casse dello Stato sarà importante avvalersi non soltanto della visione 'interna' di coloro che lavorano nelle PA ma anche della conoscenza delle diversificate esigenze, prospettive e difficoltà di quanti si rivolgono alla pubblica amministrazione per ottenere beni e servizi, anche al fine di poter predisporre le necessarie misure di *capacity building* sul lato della domanda, oltre che dell'offerta, di servizi pubblici digitali (formazione mirata ai cittadini/utenti e non solo al pubblico impiego).

## Riferimenti Bibliografici

- Agostino D., Arnaboldi, M., Lema, M.D. (2020), "New Development: COVID-19 as an Accelerator of Digital Transformation in Public Service Delivery", in *Public Money & Management*, 41(1), pp. 69-72, DOI: 10.1080/09540962.2020.1764206.
- Bonacini, L., Gallo, G., Scicchitano, S. (2021), "Working from home and income inequality: risks of a 'new normal' with COVID-19", in *Journal of Population Economics*, 34, pp. 303-360, DOI: <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00800-7>.
- Brunetta, R. (2021), *Question time alla Camera sulle iniziative volte a favorire il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, disponibile al link <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/08-09-2021/smart-working-question-time-alla-camera>.

- Cassese, S. (2019), “Che cosa resta dell’amministrazione pubblica?”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 1-12.
- Coratella, R., Motta, G. (2021), *Smart Working e Performance*, in Hinna, L. (a cura di) *Smart Working: Come trasformare una caduta in un tuffo. Punti di attenzione in ambito pubblico*, Roma: Giapeto Editore, collana Rapporti Universitas Mercatorum Press, pp. 235-248.
- Comune di Villorba (2019), *Regolamenti comunali*, disponibile al link <https://www.comune.villorba.tv.it/media/411044/utilizzo-strumenti-informatici.pdf>.
- Dadone, F. (2020), *Audizione informale della Ministra per la Pubblica Amministrazione Fabiana Dadone sulla individuazione delle priorità sull’utilizzo del Recovery Fund, 22 settembre 2020*, disponibile al link <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/22-09-2020/dadone-aprire-ai-giovani-le-porte-dei-palazzi-della-pa>.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2020a), *Monitoraggio sull’attuazione del lavoro agile nella P.A.*, disponibile al link [http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW\\_COVID/Monitoraggio/swbreve.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW_COVID/Monitoraggio/swbreve.pdf).
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2020b), *Programma di innovazione strategica della PA*, disponibile al link <http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/INNOVAZINE.pdf>.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2020c), *Linee Guida sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e indicatori di performance*, disponibile al link [http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG\\_pola\\_9\\_dicembre.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG_pola_9_dicembre.pdf).
- Di Mascio F., Angeletti S., Natalini A. (2021), “Lo *Smart Working* nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID-19”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2021, pp. 95-125, DOI: 10.1483/100375.
- Eurofound and the International Labour Office (2017), *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work*, Luxembourg: Publications Office of the European Union and Geneva: the International Labour Office.
- FP CGIL Venezia (2021), “*Smart working* – parlano i lavoratori delle funzioni locali”, disponibile al link [https://www.fpcgilveneto.it/images/PDF/VENEZIA/Indagine\\_Smart\\_Working\\_Funzioni\\_Locali\\_2\\_organized.pdf](https://www.fpcgilveneto.it/images/PDF/VENEZIA/Indagine_Smart_Working_Funzioni_Locali_2_organized.pdf), 27.11.2021.
- Hinna, L. (2021), “Smart working e performance: punti cardinali”, in Hinna, L. (a cura di) *Smart Working: Come trasformare una caduta in un tuffo*.

- Puti di attenzione in ambito pubblico*, Roma: Giapeto Editore, collana Rapporti Universitas Mercatorum Press, pp. 29-110.
- Kosteas, V.D., Renna, F., Scicchitano, S. (2022), *Covid-19 and Working from Home: toward a “new normal”?*, GLO Discussion Paper, No. 1013, Essen: Global Labor Organization (GLO).
- Ministro per la Pubblica Amministrazione (2021), *Linee guida sul lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, disponibile al link <http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/lineeguidalavoroagile.pdf>.
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR (2021), *Italia Domani*, disponibile al link <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.
- Regione Veneto (2020), *Smart work nella PA*, disponibile al link <https://supportoformazione.regione.veneto.it/bandi/fse/2020/0819>.
- Regione Veneto, Giunta Regionale (2020), *Deliberazione della Giunta Regionale n. 819 del 23 giugno 2020, Programma Operativo Regionale - Fondo Sociale Europeo 2014-2020 - Asse IV Capacità Istituzionale - Ob. specifico 12 - Priorità d’investimento 11.i. Approvazione dell’Avviso Pubblico “Smart Work nella P.A. - Dall’emergenza ad un nuovo modello di organizzazione del lavoro nella P.A.” e della Direttiva per la presentazione di proposte progettuali*, disponibile al link <https://supportoformazione.regione.veneto.it/bandi/fse/2020/0819>.
- Terlizzi, A. (2021), “The Digitalization of the Public Sector: A Systematic Literature Review”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2021, pp. 5-38, DOI: 10.1483/100372.
- Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Pordenone scarl, (2021a), *Smart Working: OpportuniPA*.
- Unindustria Servizi e Formazione Treviso e Pordenone scarl, (2021b). *Smart Working: OpportuniPA. Report assessment organizzativo* (documento interno).
- VeLA *smart working* per la PA, (2019), disponibile al link <https://www.smartworkingvela.it/homepage>.

## Ringraziamenti

Desideriamo ringraziare la dirigente della Regione Veneto intervistata per la disponibilità e le informazioni fornite e i revisori anonimi per i loro preziosi suggerimenti.

## Appendice

Tabella A1: Indicatori di salute delle amministrazioni

RISORSE	DIMENSIONI	Esempi di INDICATORI di SALUTE DELL'ENTE	Esempi di LEVE DI MIGLIORAMENTO
Umane	SALUTE ORGANIZZATIVA: adeguatezza dell'organizzazione dell'ente rispetto all'introduzione del lavoro agile. Miglioramento del clima organizzativo.	Assenza/presenza di un sistema di Programmazione per obiettivi (annuali, infra-annuali, mensili) e/o per progetti (a termine) e/o per processi (continuativi). Benessere organizzativo. Assenza/presenza di un Coordinamento organizzativo del lavoro agile. Assenza/presenza di un Help desk informatico dedicato. Assenza/presenza di un Monitoraggio del lavoro agile.	Riorganizzazione partecipata Progettazione e implementazione di un sistema di programmazione e controllo per obiettivi e/o per progetti e/o per processi.
Umane	SALUTE PROFESSIONALE: adeguatezza dei profili professionali esistenti all'interno dell'ente rispetto a quelli necessari.	Competenze direzionali (capacità di programmazione, coordinamento, misurazione e valutazione da parte del management): % dirigenti/posizioni organizzative che hanno partecipato a corsi di formazione sulle competenze direzionali in materia di lavoro agile nell'ultimo anno; % dirigenti/posizioni organizzative che adottano un approccio per obiettivi e/o per progetti e/o per processi per coordinare i collaboratori. Competenze organizzative (capacità di lavorare per obiettivi, per progetti, per processi, capacità di auto-organizzarsi): % lavoratori che hanno partecipato a corsi di formazione sulle competenze organizzative specifiche del lavoro agile nell'ultimo anno; % lavoratori che lavorano per obiettivi e/o per progetti e/o per processi. Competenze digitali (capacità di utilizzare le tecnologie): % lavoratori che hanno partecipato a corsi di formazione sulle competenze digitali utili al lavoro agile nell'ultimo anno; % lavoratori che utilizzano le tecnologie digitali potenzialmente utili per il lavoro agile.	Assunzione di nuovi profili mirata. Percorsi di sensibilizzazione e informazione. Percorsi di formazione/aggiornamento di profili esistenti.
Strumentali	SALUTE DIGITALE	N. PC a disposizione per lavoro agile. % lavoratori dotati di dispositivi e traffico dati (messi a disposizione dell'ente, personali). Assenza/Presenza di un sistema VPN. Assenza/Presenza di una intranet. Assenza/Presenza di sistemi di collaborazione (es. documenti in <i>cloud</i> ). % Applicativi consultabili da remoto (n° di applicativi consultabili da remoto sul totale degli applicativi presenti). % Banche dati consultabili da remoto (n° di banche dati consultabili da remoto sul totale delle banche presenti). % Utilizzo firma digitale tra i lavoratori. % Processi digitalizzati (n° di processi digitalizzati sul totale dei processi digitalizzabili). % Servizi digitalizzati (n° di servizi digitalizzati sul totale dei servizi digitalizzabili).	Piano di transizione digitale. Semplificazione e digitalizzazione dei processi e dei servizi amministrativi.
Economico -finanziarie	Salute economico – finanziaria	€ Costi per formazione delle competenze direzionali, organizzative e digitali funzionali al lavoro agile. € Investimenti in supporti hardware e infrastrutture digitali funzionali al lavoro agile. € Investimenti in digitalizzazione di processi progetti, e modalità erogazione dei servizi).	Piano finanziario finanziamenti/ investimenti e ricavi/ costi per il lavoro agile.

Fonte: Linee guida POLA p. 16 – 17 (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c).

Tabella A2: Indicatori di performance organizzativa

DIMENSIONI	Esempi di INDICATORI di performance organizzativa
EFFICIENZA	Produttiva Diminuzione assenze (es. [(Giorni di assenza/giorni lavorabili mese A anno X - Giorni di assenza/giorni lavorabili mese A anno X-1)/Giorni di assenza/giorni lavorabili mese A anno X-1] ) Aumento produttività (es. quantità di pratiche ordinarie lavorate/servizi erogati per ufficio, unità organizzativa etc.)
	Economica Riduzione di costi rapportati all'output del servizio considerato (es. utenze / anno; stampe / anno; straordinario / anno; , ecc.)
	Temporale Riduzione dei tempi di lavorazione di pratiche ordinarie
EFFICACIA	Quantitativa Quantità erogata (es. n. pratiche, n. processi, n. servizi; % servizi full digital offerti dalla PA si veda circ. 2/2019 DFP- 3.2); % comunicazioni tramite domicilia digitali, si veda circ. 2/2019 DFP- 3.4) Quantità fruita (es. n. utenti serviti)
	Qualitativa Qualità erogata (es. standard di qualità dei servizi erogati in modalità agile, come i tempi di erogazione) Qualità percepita (es. % <i>customer satisfaction</i> di utenti serviti da dipendenti in lavoro agile)
ECONOMICITA'	Riflesso economico Riduzione di costi (es. utenze / anno; stampe / anno; straordinario / anno; ecc.)
	Riflesso patrimoniale Minor consumo di patrimonio a seguito della razionalizzazione degli spazi (es. minori ammortamenti e quindi minore perdita di valore del patrimonio)

Fonte: Linee guida POLA, p. 21 (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c).

Tabella A3: Esempi di indicatori di performance individuale

**Efficacia quantitativa:** n. di pratiche, n. utenti serviti, n. di task portati a termine (sia con riferimento ad attività ordinaria che a progetti specifici che possono o meno essere collegati a obiettivi di performance organizzativa riportati nel Piano della Performance); n. di pratiche in lavoro agile/n. pratiche totali, n. utenti serviti in lavoro agile/ n. utenti serviti, n. task portati a termine in lavoro agile/ n. task totali.

**Efficacia qualitativa:** qualità del lavoro svolto (valutazione da parte del superiore o rilevazioni di customer satisfaction sia esterne che interne) nel complesso e con riferimento agli output del lavoro agile, se possibile.

**Efficienza produttiva:** n. di pratiche, n. utenti serviti, n. di task portati a termine in rapporto alle risorse oppure al tempo dedicato.

**Efficienza temporale:** tempi di completamento pratiche/servizi/task, rispetto scadenze; tempi di completamento pratiche/servizi in lavoro agile.

Fonte: Linee guida POLA, p. 23 (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c).

*Tabella A4: Comportamenti da osservare*

<b>Esempi di COMPORTAMENTI DA OSSERVARE</b>	
<b>Dirigente o funzionario responsabile</b>	<b>Dipendente</b>
Responsabilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacità di auto organizzare i tempi di lavoro</li> <li>• flessibilità nello svolgimento dei compiti assegnati e nelle modalità di rapportarsi ai colleghi</li> <li>• orientamento all'utenza</li> <li>• puntualità nel rispetto degli impegni presi</li> <li>• rispetto delle regole/procedure previste</li> <li>• evasione delle e-mail al massimo entro n. x giornate lavorative</li> <li>• presenza on line in fasce orarie di contattabilità da concordare in funzione delle esigenze, variabili, dell'ufficio</li> <li>• disponibilità a condividere con una certa frequenza lo stato avanzamento di lavori relativi a obiettivi/task assegnati</li> <li>• disponibilità a condividere le informazioni necessarie con tutti i membri del gruppo</li> </ul>
Comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attivazione e mantenimento dei contatti con i membri del gruppo</li> <li>• individuazione del canale comunicativo più efficace in funzione dello scopo (presenza, e-mail, telefono, video-meeting, ecc.)</li> <li>• comunicazione efficace attraverso tutti i canali impiegati (frequenza, durata, considerazione delle preferenze altrui, ecc.)</li> <li>• attenzione all'efficacia della comunicazione (attenzione a che i messaggi siano compresi correttamente, ricorso a domande aperte, a sintesi, ecc.)</li> <li>• ascolto attento dei colleghi</li> </ul>

*Fonte: Linee guida POLA, p. 24 – 25 (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020c).*

*Tabella A.5: Comune di Villorba, elenco dei progetti di digitalizzazione a valere sulla programmazione 2014-2020*

Nome progetto	Descrizione	Riferimento	Enti partecipanti	Impegni per l'amministrazione di Villorba e stato di attuazione
<i>My City – My data</i>	AZIONE 1 – Sviluppo di servizi di management delle Aree Urbane e di servizi di e-government per i cittadini e le imprese basati su una base di conoscenze che mette a disposizione dati provenienti da fonti eterogenee (MyData). AZIONE 2 – Erogazione di servizi più efficienti ed interattivi ai cittadini ed imprese tramite la standardizzazione di dati e processi amministrativi (MyCity).	POR FESR 2014-2020, Azione 2.2.2 Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati, e progettati con cittadini e imprese, soluzioni integrate per le smart cities and communities. Importo finanziato Max. 623.085,72€ per ogni azione.	Comuni di Treviso (capofila), Silea, Casier, Preganziol, Paese, Villorba.	Attivazione ed utilizzo di almeno 3 nuovi servizi per almeno 5 anni dalla data di erogazione del saldo. Adesione anno 2019. In fase di sviluppo.
<i>#INNO TV</i>	L'azione di proporre di sviluppare veri e propri network di centri P3@ sotto il coordinamento dei relativi InnovationLab, allo scopo di favorire la partecipazione delle comunità territoriali alla vita delle pubbliche amministrazioni locali oltre che di incentivare le imprese a sviluppare nuovi servizi digitali attraverso gli Open Data.	POR FESR 2014-2020, Azione 2.3.1 Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT (eSkills). Importo finanziato max € 700.000.	Comuni di Treviso (capofila), Silea, Carbonera, Roncade, Villorba.	Attivazione ed utilizzo di almeno 1 palestra digitale per tutta la durata del progetto, collaborare alle iniziative/eventi di animazione. Adesione anno 2019. Attività in corso.
<i>Agire per la cittadinanza digitale</i>	AZIONE 2.2.1 Soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e per l'innovazione dei processi interni dei vari ambiti della PA nel quadro del SPC, AZIONE 2.2.2 Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati e progettati con cittadini ed imprese, e soluzioni integrate per le smart cities and communities.	POR FESR 2014-2020, Asse 2, Agenda Digitale. Priorità di investimento: Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusione, l'e-culture, e l'e-health. Importo finanziato max € 1.000.000 (avviamento e mantenimento primi due anni).	Progetto presentato dal Soggetto Aggregatore per il Digitale (SAD) Provincia di Treviso (capofila), Comune di Treviso e Consorzio BIM Piave, aderiscono i Comuni di Carbonera, Casier, Cessalto, Cimadolmo, Colle Umberto, Conegliano, Godega S.U., Gorgo al Monticano, Loria, Mansuè, Maserada sul Piave, Miane, Mogliano Veneto, Moriago della Battaglia, Motta di Livenza, Oderzo, Paese, Portobuffolè, Revine Lago, San Fior, San Polo di Piave, Sernaglia della Battaglia, Silea, Vidor, Villorba, Volpago del Montello, Zenson di Piave.	Nel caso di un'operazione che comporti investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, mantenere la destinazione d'uso e la funzionalità dell'intervento per almeno 5 (cinque) anni Avvio nov. 2020. Termine Nov. 2022.



Tabella 5 (continua): Comune di Villorba, elenco dei progetti di digitalizzazione a valere sulla programmazione 2014-2020

Nome progetto	Descrizione	Riferimento	Enti partecipanti	Impegni per l'amministrazione di Villorba e stato di attuazione
<b>Fondo Innovazione</b>	Promozione della diffusione delle piattaforme abilitanti SPID, pagoPA e dell'APP IO.	art.239 D.L. n.34/2020, conv. L.n.77/2020. Contributo di € Max. 7.234.	Comuni del Veneto che già utilizzano le piattaforme. Soggetto Attuatore ANCI Veneto.	Implementare l'integrazione con le piattaforme secondo i requisiti minimi previsti da bando Avvio feb. 2021.
<b>WI FI ITALIA</b>	L'azione si propone di favorire lo sviluppo dei servizi digitali a banda ultra larga per i cittadini, le imprese e le amministrazioni nelle aree del territorio comunale non coperte.	Accordo di programma MISE/ INFRATEL del 20/10/2015.	Adesione singola.	Predisporre l'infrastruttura per la connettività e garantire l'accesso gratuito ad internet per almeno 3 anni dalla data di installazione. In fase di appalto della realizzazione infrastruttura di supporto.
<b>Smart Working: OpportuniPA</b>	Accompagnare la PA nella riorganizzazione dei processi lavorativi, affinché si possa concretizzare il passaggio una PA davvero smart, rafforzando la cultura digitale dei lavoratori pubblici, implementando le diverse competenze necessarie a fare <i>smart work</i> , ridisegnando processi e spazi fisici, incrementando la dotazione strumentale a supporto.	POR FSE 2014-2020, Asse IV Capacità istituzionale, Azione 12.2 Interventi di formazione ed accompagnamento del personale delle PA mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio, riutilizzabilità dei dati pubblici anche attraverso modalità collaborative ed online.	UNIS&F TV e PN, T2i, Comuni di Carbonera, Ponte di Piave, Povegliano, Roncade, S. Biagio di Callalta, Silea, Trevignano, Treviso, Villorba.	Partecipare ai percorsi di formazione, acquisire strumentazione da assegnare al personale in <i>smart work</i> . Inizio set. 2020 Fine marzo 2022.

Fonte: elaborazione propria.

## Note sulle autrici

Antonella Martini è stata Responsabile del Servizio Risorse Umane e Organizzazione del Comune di Villorba (Treviso).

Laura Polverari è Professoressa Associata in Scienza Politica e co-direttrice dell'Osservatorio sulle Capacità istituzionali e amministrative #CAPIS presso l'Università degli Studi di Padova (<http://orcid.org/0000-0003-2242-6320>).

