



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in  
Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea

**La Pubblica Amministrazione all'epoca del Covid-19:  
tra resistenze e cambiamenti**

**Relatore**

Ch. Prof. Stefano Campostrini

**Correlatore**

Ch.ma Prof.ssa Vania Brino

**Laureanda**

Enrica Agostini

Matricola 974782

**Anno Accademico**

2021/2022



*A mamma, a papà e a Martina*



## INDICE

<b>Introduzione</b>	p.	1
<b>1. La centralità delle risorse umane nell'emergenza epidemiologica</b>	p.	3
1.1. Le istituzioni pubbliche tra resistenze e necessità di innovazione	p.	3
1.2. Il capitale umano come fattore di ripresa	p.	6
1.3. L'esperienza delle Autonomie locali	p.	10
1.4. Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale	p.	13
<b>2. Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione</b>	p.	17
2.1. Rinnovi contrattuali	p.	19
2.2. Il lavoro agile	p.	23
2.2.1. Tra normalità ed emergenza	p.	23
2.2.2. Il Piano Organizzativo del Lavoro Agile	p.	28
2.2.3. Nodi critici meritevoli di disciplina	p.	31
2.2.4. Prospettive per un lavoro agile post-emergenziale	p.	37
2.3. Formazione e competenze	p.	39
2.3.1. L'importanza della formazione	p.	39
2.3.2. Le competenze digitali del dipendente pubblico	p.	42
2.3.3. Il ruolo degli Enti locali	p.	45
2.4. La misurazione e la valutazione della <i>performance</i>	p.	48
2.4.1. Quadro normativo	p.	48
2.4.2. Il ciclo di gestione della <i>performance</i>	p.	51
2.4.3. La valutazione della <i>performance</i> nell'epoca della pandemia	p.	56
2.4.4. Misurare il lavoro agile	p.	60
<b>3. La Pubblica Amministrazione digitale</b>	p.	65
3.1. Stato dell'arte del processo di digitalizzazione	p.	65
3.2. I nodi da sciogliere	p.	68
3.3. Riflessioni conclusive	p.	74
<b>4. Le amministrazioni locali nella prospettiva della ripresa</b>	p.	77

4.1. Il contesto peculiare del lavoro pubblico locale	p.	77
4.2. Le risorse umane "locali"	p.	79
4.3. Gli Enti locali nella transizione digitale	p.	84
<b>Conclusioni</b>	p.	91
<b>Bibliografia</b>	p.	93



## INTRODUZIONE

La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione è, soprattutto in tempi recenti, centrale nel dibattito politico-culturale italiano: gli interventi che si sono susseguiti negli anni hanno sempre avuto come scopo quello di spogliare il settore pubblico della sua veste formale per concretizzare il progetto di un'amministrazione semplificata, funzionante e alla portata del cittadino.

Le difficoltà strutturali che caratterizzano la Pubblica Amministrazione sono state amplificate dall'irrompere sulla scena mondiale di una crisi sanitaria che ha stravolto gli equilibri su cui si fonda il vivere quotidiano, ponendo la necessità di rivedere gli schemi conosciuti. Lo stato di pandemia, infatti, ha fatto emergere per le organizzazioni, sia pubbliche che private, la necessità di rimodellarsi delineando soluzioni organizzative che rispondessero alla duplice esigenza di contenere i contagi e, allo stesso tempo, garantire la continuità del loro operato.

Nell'ottica di arginare le conseguenze debilitanti del *lockdown* imposto dall'emergenza da Covid-19, la Pubblica Amministrazione ha adottato il lavoro da remoto come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa, rivelando una difficoltà diffusa nell'interpretare una realtà in continuo movimento. L'Italia, d'altronde, è stata colta impreparata sul fronte di uno dei pilastri su cui si fonda la strategia europea per i prossimi anni, ossia quello della transizione digitale, dimostrando che l'inadeguatezza della preparazione del personale che guida la macchina pubblica è, in realtà, frutto di un problema ben più profondo, ossia una mentalità arretrata e fondata su logiche lontane da quelle del lavoro digitalizzato.

Nel mezzo di tale fragilità collettiva, è emersa una diffusa volontà di reagire che proviene dal basso o, meglio, dall'interno delle amministrazioni, ossia uno spirito di resilienza e collaborazione che le persone che siedono negli uffici degli apparati pubblici hanno talvolta dimostrato nel tentativo di sconfiggere un nemico comune. Ed è proprio sulle persone, sulle risorse umane, su un organico giovane, competente, affidabile, comunicativo, capace di formulare obiettivi chiari e concreti e di dare certezze sui risultati che si deve innestare il "nuovo" processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione. Il rinnovamento della PA e il progresso di questa sul piano del digitale, in particolare, si pongono come fondamentali per il Paese, il quale non può perdere



l'occasione straordinaria di accedere ai fondi per la ripresa stanziati dall'Unione Europea nell'ambito del programma *NextGenerationEU*.

In questo senso, il presente elaborato, il quale nasce da un personale interesse nei confronti delle persone che incontro nella mia quotidianità e che arricchiscono la mia vita, analizza la tematica delle risorse umane inserite nel contesto del settore pubblico, attraverso un approfondimento di quanto concordato dal Governo e dai Sindacati nel recente Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale. In una seconda parte, si riporta l'attenzione sullo stato dell'arte del digitale nella Pubblica Amministrazione; nello specifico, si evidenzia come sia necessario il superamento dello stadio dell'informatizzazione al fine di implementare un processo di digitalizzazione rivoluzionario e totalizzante, il quale parte dall'atteggiamento mentale e giunge a trasformare i modelli di organizzazione del lavoro. A conclusione, si concentra la ricerca verso il contesto delle amministrazioni pubbliche locali – in particolare, quelle comunali – che, per la loro vicinanza ai bisogni della collettività, sono chiamate a trainare la ripresa e la ricostruzione, assicurando il coordinamento tra governanti e governati.

## CAPITOLO I

### La centralità delle risorse umane nell'emergenza epidemiologica

#### 1.1. Istituzioni pubbliche tra resistenze e necessità di innovazione

Come per tutti i grandi accadimenti che trasformano gli schemi conosciuti, anche l'emergenza epidemiologica che da più di un anno il mondo sta vivendo può essere in qualche modo interpretata come un processo straordinario da cui trarre insegnamenti per il settore pubblico. Ancora una volta, l'Italia dimostra di attivarsi per ricercare nuove strade solo in quanto sottoposta alla pressione di un periodo difficile; tuttavia, i percorsi intrapresi in questa fase di crisi, in carenza di lucidità e sistematicità, potrebbero condurre a soluzioni inadeguate e di scarso respiro.

La crisi economica – che ha accompagnato quella sanitaria – ha posto in risalto quegli aspetti negativi che da sempre vengono evidenziati quando si fa riferimento alle istituzioni pubbliche italiane a tutti i livelli, apparati macchinosi, elefantiaci e incapaci di sfruttare gli stimoli esterni e di evolversi insieme ai cambiamenti sociali. Utilizzando le parole di Giannini, la contraddizione delle pubbliche amministrazioni si ritrova nel loro essere imperfette «spaventose per potenza e insieme inermi, sopraffanno ma si lasciano puerilmente gabbare, hanno ricchezze immense e vivono lesinando» (Giannini, 1970, p. 59). Alcuni episodi significativi, come il ritardo nell'erogazione della cassa integrazione, hanno evidenziato una difficoltà strutturale delle istituzioni nel rispondere all'emergenza. Questa incompetenza diffusa è determinata da diversi fattori, in particolare, le amministrazioni sono «sempre più vecchie e incapaci di attrarre giovani talenti; chi lavora non è adeguatamente formato [...], spesso non c'è una propensione all'innovazione. Soprattutto, la PA è ancora troppo centrata sul rispetto formale dei processi invece che sul raggiungimento sostanziale di risultati» (Mochi Sismondi et al., 2021, p. 32). Il settore pubblico che, con le sue infinite articolazioni, costituisce il *trait-d'union* tra il Governo, da un lato, e i bisogni di famiglie e imprese, dall'altro, si è trovato, pertanto, ad essere capro espiatorio di un Paese in difficoltà e vittima di stereotipi sul pubblico impiego che non hanno facilitato la creazione di quel senso di unione di cui l'Italia tanto necessita in un simile periodo storico.

In realtà, bisogna riconoscere che la Pubblica Amministrazione ha voluto e cercato di reagire, dimostrando una forte capacità di resilienza e anche più impegno nell'abbracciare l'evoluzione in atto di quanto molti scettici non vogliono ammettere. Ciò sicuramente non semplifica i numerosi problemi intrinseci per cui il settore pubblico si caratterizza, ma consente di capire che le capacità di progettazione e di concretizzazione, di cui si ha un grande bisogno in questo periodo storico, si ottengono non svalutando il sistema attuale, bensì valorizzandolo.

Un segnale importante che aiuta a delineare un'immagine più chiara del percorso che il Paese deve intraprendere per convogliare i molteplici stimoli al cambiamento verso soluzioni concrete e di lungo periodo riguarda la consapevolezza crescente dell'importanza delle persone. L'attenzione al fattore umano comporta una corretta individuazione dei fabbisogni, la scelta dei profili più adeguati alle nuove esigenze e, soprattutto, la trasformazione dei contesti in cui le nuove risorse si inseriranno in modo che questi siano predisposti ad accoglierle.

Tutto ciò richiede uno sforzo considerevole se si pensa alla debolezza strutturale degli enti pubblici attuali. La più evidente contraddizione riguarda la significativa contrazione, avvenuta nel decennio 2010-2019, del 2,2% (71.424 unità) del totale del personale diffuso nei molteplici settori del lavoro pubblico. Le amministrazioni che più sono state colpite dalle politiche di riduzione della spesa pubblica sono state le Regioni e gli Enti locali con più di 85 mila dipendenti licenziati. Questo andamento negativo dell'occupazione è stato particolarmente influenzato dal cosiddetto blocco parziale del *turnover*: a partire dal 2008, sulla base di quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 2007, è stato posto un limite alle nuove assunzioni rispetto al personale cessato – pur diverso a seconda delle singole amministrazioni pubbliche e attenuato nel tempo con l'introduzione di una serie di decreti. Siffatto blocco, congiuntamente ai rallentamenti nell'accesso alla pensione, ha causato l'aumento dell'età media dei dipendenti pubblici che, al 2020, è di 50,7 anni, con un picco di oltre 53 anni registrato nel comparto Funzioni Locali (Ragioneria Generale dello Stato, 2020).

In dieci anni, la spesa destinata alla formazione dei dipendenti pubblici è stata quasi dimezzata, come conseguenza dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito successivamente in legge 30 luglio 2010, n. 122) che, disponendo "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica",

ha previsto, all'art. 6, co. 13, che le spese per la formazione non dovessero essere superiori al 50% di quanto sostenuto nell'anno 2009. Questo limite è stato rimosso solo di recente<sup>1</sup>, ma gli scarsi investimenti in materia di attività formativa hanno determinato un'incompetenza diffusa, rendendo obsoleta una cultura, quella dei dipendenti pubblici, che si fossilizza nelle procedure e non privilegia i risultati.

La stessa formazione, d'altronde, si orienta da sempre verso temi tradizionali e strettamente collegati alle specifiche missioni istituzionali, funzionali ad aggiornare e arricchire le competenze nelle materie tecniche e normative. Poco spazio, invece, è stato dedicato alla formazione con riguardo a tematiche utili ad innovare la Pubblica Amministrazione: in particolare, le attività formative in materia di digitalizzazione hanno coinvolto – secondo l'ultima indagine dell'ISTAT (2019) relativa al 2017 – meno del 5% dei soggetti su un totale di quasi 2,6 milioni di partecipanti. Questo dato appare in forte dissonanza con riguardo alla situazione pandemica in corso, a causa della quale gran parte delle attività degli enti è stata spostata proprio sul piano del digitale: in particolare, l'esperienza del lavoro da remoto ha messo in luce l'inadeguatezza della preparazione dei dipendenti pubblici e ha rivelato le contraddizioni di una formazione che in Italia è considerata un *addendum*, anziché un elemento-chiave per determinare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa (Mochi Sismondi et al., 2021, p. 19).

Il potenziamento del lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione deve, dunque, svincolarsi dal rigido approccio che caratterizza la discussione sul cambiamento in Italia e deve essere ripensato in una logica moderna che conferisca centralità alla tematica delle risorse umane. Dinanzi all'emergenza, infatti, sono proprio le persone che siedono nelle istituzioni ad aver fatto emergere energie e competenze nuove per combattere contro un nemico che è diventato, nonostante la tragicità, un importante fattore di cooperazione e di rifondazione.

Per la prima volta, nel settembre dello scorso anno, la Ministra per la Pubblica Amministrazione nel governo Conte II Fabiana Dadone, in audizione alla Camera dei Deputati per la presentazione del Programma di Innovazione Strategica della PA, ha annunciato misure di rafforzamento del capitale umano come pilastro fondamentale per

---

<sup>1</sup> Con l'introduzione del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, coordinato con la legge di conversione 19 dicembre 2019, n. 157.

il rilancio della macchina amministrativa. A tal proposito, il Governo si era assunto l'impegno di intervenire, con un approccio sistemico, agendo lungo due direttrici principali, ossia il radicale ripensamento delle politiche di formazione e il rinnovamento delle politiche di reclutamento, nell'ottica di creare una PA efficace, efficiente e che impattasse positivamente sull'attrattività del Paese e sulla qualità dei servizi destinati ai cittadini e alle imprese. In questo processo, una notevole importanza è stata data non solo all'apertura ai giovani, ad oggi presenti in percentuale modesta nei luoghi della Pubblica Amministrazione (circa cinque giovani di età inferiore ai trent'anni ogni mille dipendenti pubblici, secondo la Ragioneria Generale dello Stato), ma anche alla valorizzazione dei dipendenti già in servizio, con l'impegno di investire in attività di formazione continua che includano altresì aggiornamenti efficaci per lo sviluppo delle competenze trasversali.

Alla luce di queste considerazioni, si può ben affermare che la situazione attuale è complessivamente contraddittoria, in quanto i progetti di innovazione si scontrano con una diffusa resistenza e inefficienza. Tuttavia, l'esperienza della pandemia ha innescato un processo di inesorabile trasformazione nella Pubblica Amministrazione, la quale si spoglia della sua veste formale per aprirsi a nuovi stimoli. Pertanto, è sull'onda del cambiamento che bisogna delineare una nuova immagine di futuro che permetta di indirizzare e motivare le azioni e le scelte all'interno e tra le istituzioni pubbliche.

## **1.2. Il capitale umano come fattore di ripresa**

Le amministrazioni che oggi caratterizzano lo scenario pubblico si ritrovano ad affrontare le difficoltà della ripresa e della resilienza con una profonda necessità non tanto dell'ennesima, storica riforma, costruita su innumerevoli decreti, quanto più di un rinnovamento che muova dal basso e sia sostenuto dalle persone che in esse lavorano. Questo sviluppo, in particolare, deve essere inclusivo, valorizzare la ricchezza insita nella diversità e considerare l'innovazione come un motore per ampliare le opportunità e le capacità di ogni individuo.

La promozione dell'efficienza dell'Amministrazione Pubblica italiana è definita come priorità nell'ottica di favorire la ripresa dall'OCSE che, nel rapporto *Going for Growth 2021*, delinea un panorama desolato quale risultato non solo della pandemia, ma di decenni di tentativi di crescita pressoché fallimentari e di riforme stagnanti. In particolare, l'Organizzazione invita l'Italia a «migliorare la gestione degli investimenti pubblici e rendere, al contempo, più efficaci l'assegnazione e il coordinamento dei compiti di attuazione delle varie politiche tra i diversi livelli di governo» (OCSE, 2021).

Del resto, ciò costituisce un passo fondamentale che l'Italia deve saper compiere per poter utilizzare le risorse che l'Unione Europea ha stanziato per far fronte alla crisi pandemica: il *NextGenerationEU* è un programma per il rilancio dell'economia da 750 miliardi di euro che, come suggerisce il nome, è «proiettato sulla nuova generazione e le nuove generazioni della Ue» (Magnani, 2021). Esso rappresenta un'opportunità senza precedenti per innescare quei cambiamenti strutturali da tempo attesi nell'ottica di produrre benefici per le generazioni di domani.

Per accedere a tali fondi, l'Italia, alla pari degli altri Paesi dell'Unione, ha predisposto un Piano nazionale di Ripresa e Resilienza contenente la definizione dettagliata delle riforme previste per il periodo 2021-2026 e per la cui realizzazione il Governo ha a disposizione un budget di investimenti pari a 209 miliardi di euro finanziato direttamente dall'Unione Europea.

La digitalizzazione e la modernizzazione della P.A., che rientrano nella prima delle sei Missioni<sup>2</sup> su cui poggia l'intero Piano, costituiscono un elemento fondamentale per garantire che le misure adottate per far fronte all'emergenza e sostenere la ripresa economica non vengano rallentate nella loro attuazione. Peraltro, già l'anno scorso, la stessa Commissione Europea, nel rivolgere all'Italia le sue *Specific Recommendations*, aveva messo in luce l'esigenza di intervenire sull'insieme di norme e procedure complesse che, aggiungendosi ai problemi strutturali del settore pubblico, potrebbero ostacolare la capacità di realizzare gli investimenti auspicati, con elevati costi economici connessi a danno di cittadini e imprese (Commissione Europea, 2020). In tal senso, gli

---

<sup>2</sup> Per completezza, le sei Missioni sono: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo e la pubblica amministrazione, istruzione, sanità e fisco; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile e le telecomunicazioni; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale; salute.

investimenti devono strutturarsi su una visione d'insieme della strategia di modernizzazione della PA che superi un approccio frammentato e garantisca armonia tra le riforme del passato, quelle in corso di implementazione e i progetti inseriti nel Piano.

Il Governo pone al centro delle proprie azioni il personale dipendente, cercando di restituire dignità, valore e orgoglio a chi lavora nella Pubblica Amministrazione. Allo stesso tempo, viene perseguito l'obiettivo di garantire ai cittadini e a tutte le strutture che entrano in contatto e collaborano con le istituzioni pubbliche servizi idonei a soddisfare le loro necessità di vita e di attività. Per far ciò, è necessario ristabilire la fiducia, garantire presidi di legalità e assicurare l'innovazione sostenibile dei processi e dei servizi, partendo dal settore pubblico. Difatti, come sostenne il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel giorno del suo giuramento: «per la nostra gente il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni: l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo» e, per questo, come ribadisce il Governo «la Pubblica Amministrazione deve diventare un acceleratore della crescita economica e sociale, un catalizzatore della ripresa, e non invece, come oggi viene percepita, una zavorra, un freno».

Per realizzare gli investimenti sul futuro, è necessario che il Paese sappia cogliere l'importante occasione offerta dal *NextGenerationEU*, cessando di essere il fanalino di coda dell'Europa in tema di innovazione, modernizzazione e coesione sociale.

In quest'ottica, l'attuale Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta, in audizione alle Commissioni Affari costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, svoltasi nel marzo scorso, ha illustrato i contenuti delle Linee Programmatiche quale contributo per la stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È importante sottolineare la stretta connessione tra l'impegno nel voler innovare il settore pubblico e l'orientamento al lungo periodo che caratterizza le azioni di ripresa dalla situazione emergenziale: le proposte con riguardo alla Pubblica Amministrazione che rientrano nel PNRR costituiscono, infatti, la parte preminente dell'operato ministeriale nei prossimi anni.

Per promuovere tali iniziative, il Ministro afferma che il lavoro del Governo deve ispirarsi allo schema metodologico *Exit, Voice and Loyalty* delineato da Albert Hirschman. Nell'opera intitolata *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms,*

*Organizations and States*, l'economista tedesco ha sostenuto che gli individui rispondono al declino nella qualità di un'organizzazione scegliendo fra tre azioni alternative: uscita, voce e lealtà. Le prime due scelte possono essere comprese solo in funzione della *loyalty*, intesa quale attaccamento che impedisce di lasciare l'organizzazione di appartenenza – tramite l'*exit* – verso la “direzione sbagliata”, favorendo la possibilità di esprimere la propria insoddisfazione nei confronti del sistema attraverso la *voice* (Hirschman, 1970). Gli individui che nutrono questa tipologia di lealtà si identificano con il sistema di valori che informa il gruppo di appartenenza che viene in tal modo interiorizzato a livello non solo individuale ma anche di gruppo. Nel caso in cui questi valori vengono violati, i soggetti – in virtù del senso di lealtà – non abbandonano il gruppo di appartenenza – sebbene quest'opzione comporti un costo minore – ma ritengono socialmente giusto apportare delle correzioni al sistema inizialmente riconosciuto ed accettato (Poma, 1994).

Il Governo è stato chiamato pertanto a rafforzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla luce delle raccomandazioni della Commissione Europea, la quale ha posto la necessità di centrare gli obiettivi della Pubblica Amministrazione intorno alle attese e ai bisogni di cittadini, famiglie e imprese.

Per ciò che concerne il capitale umano, si afferma il ruolo centrale delle persone, sulle quali «si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021). In questo senso, il Governo si propone, innanzitutto, di migliorare le procedure di selezione e di reclutamento al fine di individuare i candidati considerati più meritevoli in termini di competenze richieste, sganciandosi, in questo modo, da una pratica consolidata di mera sostituzione del personale che termina il servizio. L'innovazione passa altresì attraverso l'attivazione di percorsi di formazione continua, compatibili con i diversi profili professionali e orientati alla cultura del digitale. Una notevole importanza è conferita, infine, alla revisione e al potenziamento di quegli strumenti che vengono utilizzati per orientare, motivare e valorizzare il lavoro delle risorse umane e che, in qualche modo, costituiscono le fondamenta di un'azione coesa ed efficace. Come sostiene Barca (2021), infatti, «se i lavoratori pubblici sanno qual è la missione dell'ente in cui lavorano possono partecipare consapevolmente al cambiamento del paese».



Tali obiettivi sono certamente virtuosi e, per questo, richiedono una complessa riprogrammazione dei sistemi di organizzazione e di gestione del lavoro di lungo-periodo per essere implementati. Allo stesso tempo, tuttavia, si tratta di linee-guida di un'opportunità di riscatto che il sistema-Paese deve saper cogliere e concretizzare attraverso il coinvolgimento e la valorizzazione delle persone.

### **1.3. L'esperienza delle Autonomie locali**

Gli Enti locali, i quali, per definizione, sono enti pubblici a cui è affidato il governo di un determinato e ristretto territorio e, con esso, la tutela degli interessi della comunità di riferimento, sono stati indicati dal Presidente del Consiglio Mario Draghi come le "antenne" nel dialogo con i cittadini e, per questo, sono chiamati a fornire un contributo fondamentale nella definizione e nella successiva realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Gli amministratori locali si sono ritrovati, sin da subito, a dover rispondere ad una pandemia che si è diffusa velocemente, seppur in maniera asimmetrica, su tutto il territorio nazionale. Il loro apporto, a completamento dei provvedimenti adottati a livello nazionale e regionale, è stato significativo: il personale comunale è divenuto parte di quel fronte di impatto che si è costruito per riorganizzare le modalità di gestione e di erogazione dei servizi locali e di risposta alle esigenze poste dalla crisi epidemiologica. In particolare, i Sindaci sono diventati il punto di riferimento per la gestione delle emergenze, ponendosi in prima linea nella trasmissione di informazioni, nel coordinamento delle forze sociali locali. Essi hanno dimostrato, infatti, una partecipazione attiva nell'orientare i comportamenti di una popolazione che è stata colta alla sprovvista dai numerosi decreti emanati dall'alto con l'obiettivo di contenere la diffusione del virus Covid-19. In sinergia con i segretari e i funzionari tutti, hanno affrontato, inoltre, la grande difficoltà di adattare i tradizionali schemi, procedure e servizi alle nuove esigenze e necessità, anche alla luce di risorse umane e finanziarie insufficienti (IFEL, 2020, p. 7).

Mentre, in uno scenario senza pandemia, le realtà locali possono fronteggiare le esigenze della collettività in modo autonomo, la grave crisi che stiamo vivendo dimostra

che è necessario superare i confini tecnici e politici territoriali e adottare una *governance* che coinvolga tutti gli attori che tengono unita la comunità (IFEL, 2020, p. 29). In questo senso, il rilancio degli Enti locali può considerarsi possibile solo a condizione che tali realtà vengano inserite in un «robusto campo transnazionale» (Campostrini et al., 2020, p. 12), il quale sembra prendere forma proprio con la realizzazione del *NextGenerationEU*. Allo stesso tempo, le risorse del programma, così come i fondi della programmazione europea, non si concretizzeranno in progetti senza il coinvolgimento delle autonomie locali – definite dal Sindaco modenese Muzzarelli come una «risorsa e un laboratorio positivo di innovazione e nuove pratiche» – che devono pertanto possedere una reale capacità di spesa. Pur nella tragicità, la situazione attuale, dunque, può generare importanti opportunità e le risorse messe a disposizione dovrebbero essere sfruttate «non per apporre fugaci pezze, ma per investire su cambiamenti che rendano le organizzazioni non solo più resilienti, ma anche più responsive ad un insieme di bisogni già fortemente mutato» (Campostrini et al., 2020, p. 14).

L'esigenza di tutelare le persone, perseguita mediante il distanziamento sociale, ha costretto gli Enti locali a rivedere l'organizzazione del lavoro e dei rapporti con l'utenza, dato che i provvedimenti straordinari di contenimento dei contagi si riflettono sulla gestione operativa delle aziende pubbliche, sullo svolgimento delle attività ordinarie degli apparati amministrativi e sulle modalità di erogazione dei servizi. I palazzi dei Comuni hanno chiuso le loro porte all'utenza e, quanto ai dipendenti, il metodo della rotazione è stato adottato in maniera diffusa: del resto, il ricorso al lavoro agile, da scelta opzionale, è divenuta consuetudine per molti, offrendosi come soluzione che potrebbe diventare strutturale. Tra l'altro, il potenziamento del lavoro sul piano del digitale ha riguardato non solo i grandi centri come Venezia che, da marzo dell'anno scorso, ha diminuito il numero di spostamenti in città e nelle isole, ma anche Comuni di piccole dimensioni di tutte le zone d'Italia, come Amalfi e Rapallo, i quali hanno fatto ricorso allo *smart working* per una parte rilevante dei loro funzionari (ANCI, 2020). Molteplici sono le testimonianze dei Sindaci dei Comuni italiani, i quali confermano il ruolo di supporto del lavoro agile nello svolgimento delle attività di ordinaria e straordinaria amministrazione e mostrano uno schema comune nella riorganizzazione degli uffici e delle attività seguita alla diffusione della pandemia. Nello specifico, il personale è presente, a rotazione, negli uffici che garantiscono i servizi essenziali e intrattengono

rapporti con la cittadinanza, come l'anagrafe e l'ufficio tecnico, mentre, per le restanti attività, si fa un ricorso esteso al lavoro da remoto, alle videoconferenze e, soprattutto nella prima fase emergenziale, all'utilizzo delle ferie pregresse (IFEL, 2020, pp. 46-51).

Uno degli aspetti più peculiari delle dinamiche generate dalla pandemia è, dunque, lo svuotamento degli uffici quale conseguenza del ricorso diffuso allo *smart working*. Questo fenomeno porterà inevitabilmente ad una riduzione della concentrazione dei lavoratori nel settore terziario, riconvertendo l'utilizzo degli edifici in un senso contrario a quanto avvenuto negli ultimi anni, ossia da ufficio ad abitazione, sottraendo i centri urbani dai quei rilevanti processi di finanziarizzazione che hanno caratterizzato i decenni della globalizzazione. In questo senso, si vuole sottolineare che la pandemia, con il suo carattere epocale, ha messo in discussione regole, principi, procedure, modelli di economia e società, inducendo tutti gli esperti ad interrogarsi su come si possa cogliere questa occasione per ripensare ad un miglior modo di vivere, il quale deve necessariamente essere più sicuro, armonioso e sostenibile (Bertuglia et al., 2021).

Nel rispondere alle mutate esigenze di organizzazione del lavoro come conseguenza del diffondersi della malattia da coronavirus, si sono verificate anche incertezze dovute a procedure gestite talvolta con improvvisazione e che sono frutto di una cultura organizzativa che si caratterizza per logiche lontane da quelle del lavoro digitalizzato. Molte realtà comunali si sono ritrovate, nell'esperienza della pandemia, ad affrontare nuove esigenze di gestione e organizzazione del lavoro in assenza delle tecnologie e delle condizioni necessarie per rendere prassi ordinaria il lavoro da remoto del personale. Infrastrutture, strumenti e iter, i quali sono necessari per programmare in modo coeso ed efficiente le attività amministrative in modo da poterle svolgere da remoto, richiedono, dunque, di essere inseriti in modelli consolidati e adattabili alle diverse realtà territoriali. A tal proposito, il Sindaco di Budrio Mazzanti sostiene che «questa è l'occasione per arrivare ad una digitalizzazione importante [...]. Ci deve essere un cambio di mentalità e deve seguire anche un rinforzo delle infrastrutture. Questa emergenza può diventare l'occasione per essere più efficienti con più strumenti» (IFEL, 2020, p. 48-49).

#### **1.4. Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale**

Al fine di ricercare un consenso preventivo sulle decisioni politiche ed economiche che si appresta ad assumere, il Governo ha firmato con le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, il 10 marzo scorso, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale (in seguito, Patto). Si tratta di un passaggio fondamentale che l'Italia deve compiere per inserirsi nel programma *NextGenerationEu* e dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Patto affronta, infatti, le sfide di rilancio dell'Italia, ponendosi l'obiettivo strategico di modernizzare e rendere competitivo il sistema-Paese e di rafforzare e concretare la coesione sociale. L'introduzione delle riforme ha come obiettivo quello di rendere la società più unita, promuovendo le pari opportunità di sviluppo e crescita tra i cittadini. Tale processo riconosce un ruolo trainante ai lavoratori e alle lavoratrici della Pubblica Amministrazione su cui è necessario investire, congiuntamente ad una semplificazione dei procedimenti amministrativi, quali obiettivi che contribuiscono parimenti all'innovazione del Paese. In questo modo, il Patto si inserisce nell'ottica di fronteggiare tematiche critiche, quali la carente occupazione femminile, lo strutturale divario tra Nord e Sud e la tradizionale dicotomia tra pubblico e privato, che contribuiscono a rendere il sistema fragile e creano squilibri nella società. In questo senso, l'Italia deve introdurre elementi di innovazione e coesione nella propria struttura amministrativa allo scopo di attuare il cambiamento auspicato e realizzare i propri obiettivi (Capalbo, 2021, pp. 31-32).

Il Patto costituisce una modalità di concertazione, espressione che indica, da un punto di vista generale, il «coinvolgimento delle parti sociali in decisioni volte direttamente o indirettamente a regolare fenomeni e relazioni riguardanti la sfera socio-economica di una comunità politica» (Zoppoli, 2016). Dunque, il Governo coinvolge le organizzazioni dei lavoratori, si confronta con le parti sociali e collabora con gli attori responsabili che condividono una comune visione del futuro dell'Italia, al fine di ricercare un'approvazione preventiva sulle decisioni politiche ed economiche che intende assumere. Tale Patto fissa, in particolare, le premesse per una relazione – quella tra Governo e sindacati – volta a creare un nuovo modello di pubblico impiego ispirato «alla valorizzazione delle persone, alla crescita delle competenze, alla produttività e ad una migliore qualità dei servizi verso i cittadini e le imprese» (Capalbo, 2021, p. 37).

Considerando la singolarità del periodo storico, il Patto attribuisce allo Stato un ruolo di primo piano, derogando al principio di sussidiarietà verticale – consacrato dall’art. 118 della Costituzione – in virtù del quale le funzioni pubbliche vengono attribuite agli Enti più prossimi ai cittadini. In questo senso, non si nega il ruolo trainante riconosciuto dallo stesso Presidente Mario Draghi agli Enti territoriali, ma vi è la necessità di adottare una disciplina unitaria per garantire il raggiungimento del massimo livello standard nell’esercizio delle funzioni amministrative<sup>3</sup>.

Nell’ottica di avviare questa nuova stagione di relazioni sindacali, il Ministero per la pubblica amministrazione conferisce priorità assoluta ai rinnovi contrattuali, i quali sono, tra l’altro, alla base di qualsiasi percorso di riforma, poiché contribuiscono a ripristinare un clima di fiducia e di stabilità. Investire sulle risorse umane, riconoscendo l’impegno di chi quotidianamente si mette al servizio dello Stato, costituisce, infatti, la carta vincente per il successo della Pubblica Amministrazione. Nel Patto si sottolinea, nello specifico, che tutti i dipendenti devono avere l’opportunità di sviluppare la propria personalità, alla luce dei principi consacrati dalla Costituzione, ed essere premiati per il loro impegno quotidiano a servizio dello Stato, mediante modalità di riconoscimento formale delle competenze e delle esperienze acquisite. Allo stesso tempo, si propone di revisionare i meccanismi di reclutamento e di selezione del personale, i quali propongono concorsi altamente formalizzati, complessi e di durata eccessiva e, talvolta, incapaci di selezionare i candidati più meritevoli. Secondo il Ministro Brunetta, infatti, il modello dei concorsi centralizzati non risponde all’esigenza di attuare un rapido reclutamento dei candidati né consentono a questi ultimi di ricevere risposte in tempi celeri.

Un ruolo strategico è conferito alla formazione continua su cui bisogna investire in modo da delineare un patto per le competenze funzionale alla trasformazione e all’innovazione digitale. La formazione viene utilizzata come leva strategica per lo sviluppo professionale e per acquisire e condividere gli obiettivi precipui del processo di modernizzazione organizzativa. Dunque, con il Patto, si riconosce al dipendente il

---

<sup>3</sup> La Sentenza 12 marzo 2021, n. 23 della Corte Costituzionale riconosce la ‘profilassi internazionale’ quale materia di competenza esclusiva dello Stato. Ciò garantisce attuazione uniforme dei programmi elaborati in simili situazioni eccezionali. Pronuncia della Consulta disponibile a <<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>>.

diritto/dovere alla formazione che lo pone in una posizione di primo piano nel cambiamento, evitandogli di subirlo come in passato. Con l'aggiornamento, i lavoratori acquisiscono le competenze necessarie per utilizzare i nuovi strumenti informatici e adeguano le loro prassi lavorative a eventuali innovazioni introdotte, anche in forza di nuovi dettati legislativi. I percorsi di formazione non solo promuovono la professionalità all'interno degli enti fungendo da volano per la crescita professionale del lavoratore, ma anche incentivano comportamenti d'avanguardia che permettano di conseguire maggiore qualità, efficacia ed efficienza dei prodotti dell'azione pubblica (Capalbo, 2021, p. 36).

Considerando che l'innovazione delle amministrazioni si realizza attraverso un'organizzazione più flessibile, virtuosa sul piano tecnologico e attiva nei confronti della collettività, il Governo intende relazionarsi con le organizzazioni sindacali ricorrendo all'istituto del confronto per consentire a queste ultime di partecipare in modo costruttivo alle misure che intende adottare. Ai sensi della contrattazione collettiva, il confronto si avvia mediante l'invio ai soggetti sindacali degli elementi conoscitivi sulle misure da adottare. A seguito della trasmissione delle informazioni, Ente e soggetti sindacali si incontrano se, entro cinque giorni dall'informazione, il confronto è richiesto da questi ultimi. L'incontro può anche essere proposto dall'ente, contestualmente all'invio dell'informazione. Gli incontri si svolgono in un periodo non superiore a trenta giorni, ad eccezione degli Enti territoriali, per cui il limite è di quindici. Il confronto si conclude con le risultanze dei lavori e le opinioni emerse.

Tra le materie su cui è consentito il confronto vi è quella della prestazione lavorativa a distanza, la quale, da misura adottata per far fronte alla pandemia anche in assenza degli accordi individuali previsti, sarà regolamentata dalla contrattazione collettiva, con riguardo alle singole funzioni dei diversi contesti lavorativi. Le recenti esperienze hanno dimostrato che vi sono specifiche attività che non necessitano di essere svolte necessariamente in presenza, al contrario, possono essere svolte in un luogo diverso da quello di abituale svolgimento del lavoro.

In questo senso, si vuole evitare quell'eccesso di leggi e di decreti che, nelle intenzioni di guidare, rende difficile, nella realtà, uno sviluppo rapido ed efficace della Pubblica Amministrazione. Al contrario, vi è l'urgenza di rafforzare le capacità di

adattamento agli scenari e ai bisogni che negli anni sono mutati e rispetto ai quali le istituzioni sono chiamate a rispondere con prontezza.

Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale si snoda lungo sei direttrici fondamentali, ossia i Rinnovi contrattuali, il Lavoro agile, la Revisione dei sistemi di classificazione professionale, la Formazione, gli Strumenti di partecipazione organizzativa e il Welfare contrattuale. A questi, si aggiunge la tematica della transizione digitale, la quale risulta essere centrale nell'ottica di modernizzare la Pubblica Amministrazione.

Le pagine che seguono approfondiscono gli aspetti che più hanno assunto una coloritura singolare nel periodo dell'emergenza pandemica, con un'attenzione particolare alle esperienze delle realtà locali, le quali assumono una rilevanza significativa per la loro prossimità alla cittadinanza.

## CAPITOLO II

### Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione

Al centro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vi è il rinnovamento del settore pubblico, quale esigenza a cui, in realtà, il Governo cerca di rispondere da più di un quarantennio. Era, infatti, il 16 novembre 1979, quando, per la prima volta, nel Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, il Ministro per la funzione pubblica dell'epoca Massimo Severo Giannini descrisse con una lucidità disarmante gli elementi che, ad oggi, fungono ancora da ostacolo alla modernizzazione del Paese. In particolare, si sottolinea l'inefficienza degli uffici pubblici e come nell'immaginario collettivo questi siano occupati da «inetti e fannulloni» o, nel migliore dei casi, da «tardigradi e cultori di formalismi».

I deficit riguardanti l'organizzazione e le metodologie di lavoro dell'apparato amministrativo sono causa di scarsa produttività, la quale fa riferimento, in prima istanza, «alla produzione di beni o servizi fornita da un singolo lavoratore nell'arco di un tempo determinato», nonché deve essere intesa in termini sia di efficacia («rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti»), sia di efficienza («rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti»), sia di qualità, come, ad esempio, la soddisfazione dell'utenza.

L'attività amministrativa comporta altresì ingenti costi, i quali possono essere ridotti solo perseguendo la via della semplificazione. Pertanto, come evidenzia Mastrolia (2017, p. 13), al fine di snellire il processo decisionale pubblico, si rende necessario «soltire la selva di autorità padroni della cura del medesimo interesse», al fine duplice di evitare conflittualità tra istituzioni e smarrimento dei cittadini tra le fila del pubblico settore. Allo stesso tempo, la semplificazione si rivela fondamentale sul piano normativo: la delegificazione fa riferimento alla riduzione degli spazi normativi affidati alla legge o, meglio, al trasferimento, in alcune materie, del potere normativo dalla legge al regolamento (Demuro, 1995). Questo processo assume forme peculiari nel contesto



italiano, il quale, in seguito alla riforma del Titolo V<sup>4</sup> della Costituzione, si caratterizza per una pluralità di centri di produzione normativa che determina una sostanziale confusione, dal momento che regole non comprensibili o scarsamente comprensibili ostacolano la fattibilità delle leggi (Ente Bilaterale Nazionale Terziario, 2011, p. 45). Del resto, la produzione legislativa degli ultimi decenni ha attraversato ogni materia, livello e settore, consegnandoci un coacervo di leggi, codici, regolamenti e discipline, talvolta anche in antitesi tra loro, che hanno visto comitati di esperti e commissioni disperdersi nella nebbia della politica che si infiltra nelle aule del Parlamento rendendo tutto poco comprensibile.

La pandemia che oggi stiamo vivendo si propone come occasione fondamentale per uscire da quella che, in un altro rapporto sullo stato delle istituzioni pubbliche risalente al 1993, l'allora Ministro per la funzione pubblica Sabino Cassese definì «la foresta incantata della pubblica amministrazione italiana». Nel PNRR si ritrova ancora viva, infatti, l'esigenza di una semplificazione normativa ed amministrativa cui devono tendere le procedure della Pubblica Amministrazione, da attuarsi con l'irrinunciabile supporto della digitalizzazione che crea valore aggiunto nell'ottica di snellire i procedimenti amministrativi (Capalbo, 2021, p. 47). A ciò si aggiungano tre pilastri fondamentali individuati da Mochi Sismondi (2021, p. 35), ossia la condivisione a tutti i livelli istituzionali di chiari indirizzi politici, l'individuazione e la diffusione delle buone pratiche, come pure il costante supporto alle amministrazioni al fine di renderle consapevoli e competenti. In merito a quest'ultimo punto, in particolare, nella Relazione delle Commissioni riunite sulla proposta del PNRR, comunicata alla Presidenza del Senato il 31 marzo scorso, si auspica il rafforzamento del settore pubblico attraverso l'assunzione di personale d'eccellenza, attraverso procedure concorsuali che valorizzino competenze gestionali e di programmazione, in affiancamento a quelle burocratico-amministrative.

---

<sup>4</sup> La l. Cost. 3/2001 ha riformato, tra gli altri, l'art. 117 della Costituzione, riconoscendo alle Regioni autonomia legislativa, articolata sui tre livelli di competenza, ossia esclusiva, concorrente e di attuazione delle leggi statali.

L'Agenda per la semplificazione 2020-2023<sup>5</sup>, approvata dalla Conferenza unificata del 23 novembre 2020, costituisce il corollario di questo processo, individuando un insieme di obiettivi prioritari in materia di semplificazione delle procedure, eliminazione di vincoli burocratici e taglio di costi, da attuarsi a livello statale, regionale e locale, anche coinvolgendo la collettività. In questo senso, si ripone grande fiducia negli sviluppi tecnologici, i quali potranno determinare un cambiamento importante nelle regole che governano l'attività amministrativa, contestualmente ai mutamenti nel contesto in cui il capitale umano sarà chiamato ad operare.

### **2.1. Rinnovi contrattuali**

La contrattazione collettiva nel pubblico impiego presenta una struttura complessa, in virtù della profonda varietà delle funzioni, delle aree di attività e delle professionalità che caratterizzano le diverse istituzioni pubbliche. Questa eterogeneità comporta inevitabilmente il formarsi di numerosi e differenti sindacati, influenza la negoziazione e la stipula dei contratti e si riflette sulla complessità dei conflitti collettivi, i quali portano spesso al blocco di interi servizi essenziali.

A livello nazionale, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'art. 40, co. 2, fissa quattro comparti di contrattazione collettiva, confermati di recente dall'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni per i rinnovi contrattuali 2019-2021: Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Istruzione e ricerca, Sanità. In questo modo, pur rischiando di uniformare eccessivamente i trattamenti rispetto alle diversità di cui sopra, si vuole, da un lato, delineare una normativa contrattuale più controllabile e che si adatti alle molteplici amministrazioni e, dall'altro lato, evitare che la rappresentatività pubblica diventi portatrice di interessi estremamente diversificati (Rusciano, 2015).

Il decreto legislativo 20 maggio 2017, n. 75 riporta la contrattazione collettiva al centro della disciplina dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego, conferendole un ruolo

---

<sup>5</sup> L'Agenda è stata redatta ai sensi del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 recante 'Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale', convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. Semplificazioni).

incisivo nella definizione dei profili individuali e collettivi con un allentamento dei vincoli imposti dalle plurime riforme introdotte a partire dai primi anni Novanta (Di Noia e Ricci, 2017). In una prima fase, infatti, le riforme avevano mostrato un *favor* nei confronti dell'ambito privatistico nella gestione dei rapporti di lavoro pubblico; da ultimo, la legge 4 marzo 2009, n. 15 aveva stabilito la «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato» (art. 2, co. 1, lett. a) l. 4 marzo 2009, n. 15). Al contrario, la novella del 2017 ha riportato la disciplina degli istituti funzionali ad una gestione moderna ed equilibrata dei dipendenti pubblici nell'alveo della contrattazione collettiva, favorendo la negoziazione a tutti i livelli e sostenendo le capacità dei molteplici attori pubblici (Zoppoli, 2018).

La contrattazione al livello nazionale definisce lo spazio negoziale in termini di limiti, materie, soggetti, procedure e risorse della contrattazione integrativa, la quale deve tenere in considerazione anche i vincoli di bilancio definiti dalla programmazione economico-finanziaria di ogni Ente. La sensibilità del legislatore con riguardo alla contrattazione di secondo livello è mutata nel corso del tempo, riconoscendo, inizialmente, un ambito di applicazione limitato, nella preoccupazione che «quella che dovrebbe e potrebbe essere una importante risorsa organizzativa, ai fini della organizzazione e gestione del lavoro nelle diverse realtà amministrative, si riveli piuttosto una incontrollabile fonte di spesa improduttiva, non correlata a sufficienti incrementi della efficienza e produttività del lavoro né della professionalità e gratificazione dei dipendenti» (Natullo, 2018).

Solo con la riforma Madia, la contrattazione decentrata ha ottenuto un ruolo nel fissare il sistema di classificazione professionale, le progressioni economiche e di carriera attraverso l'implementazione dei sistemi di performance e le retribuzioni accessorie (Rusciano, 2015).

Una conferma di questo rinnovato ruolo conferito alla contrattazione collettiva è rappresentata dalla stipula, avvenuta nei primi mesi del 2018, dopo un quinquennio di sospensione disposta per far fronte alla necessità di contenere la spesa pubblica<sup>6</sup>, dei

---

<sup>6</sup> Il blocco delle procedure contrattuali e negoziali fu disposto dall'art. 9, co. 17 della legge 30 luglio 2010, n. 122 per il triennio 2010-2012 e confermato con d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 per il biennio 2013-2014 e con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 per l'anno 2015. Solo con la

contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al periodo 2016-2018. È di competenza della contrattazione collettiva, infatti, definire, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi (Capalbo, 2021, p. 112).

Quanto al comparto Funzioni Locali, in realtà, il CCNL 2016-2018 ha segnato soltanto il riavvio della stagione contrattuale, poiché, a causa dei dettati normativi che ancora vincolano la capacità di spesa, è stata data solo una parziale risposta alle esigenze di adeguamento degli stipendi, non è stata avviata una revisione del sistema di classificazione e vi è stato un utilizzo limitato degli strumenti negoziali integrativi. Inoltre, la scarsità delle risorse ha ostacolato gli Enti territoriali nel finanziare i servizi essenziali e la riduzione dei dipendenti, determinata dal blocco del *turnover*, ha impedito di far fronte in modo adeguato ai fabbisogni delle amministrazioni pregiudicandone le attività. Si pone, dunque, la necessità, a fronte del rinnovo del CCNL 2019-2021, di recuperare le risorse necessarie per definire un contratto che preveda un equo riconoscimento delle competenze, investa su formazione, aggiornamento e riqualificazione e permetta di migliorare i servizi nell'ottica di rispondere in modo efficiente e rapido alle comunità di riferimento. Analizzando la Piattaforma Unitaria Funzioni Locali definita dalle organizzazioni sindacali, si rinviene, innanzitutto, l'esigenza di conferire maggiore potere alla contrattazione collettiva integrativa o territoriale e valore alle Rappresentanze Sindacali Unitarie<sup>7</sup> dei lavoratori con l'obiettivo di migliorare le relazioni sindacali. Una particolare attenzione è rivolta alla valorizzazione del lavoro, da garantire mediante la revisione del sistema di classificazione del personale: questo deve saper riconoscere le professionalità che si sono evolute nel tempo, garantire il corretto inquadramento superando situazioni di iniquità diffuse in molti enti e assicurare lo sviluppo delle carriere. Allo stesso tempo, si sottolinea la necessità di migliorare le condizioni di lavoro attraverso sia l'introduzione di forme di welfare contrattuale, sulla base dell'esperienza del settore privato, anche acconsentendo alla

---

sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale apparato normativo (si veda Busico, 2018).

<sup>7</sup> Organismi sindacali collegiali di natura elettiva che, conferendo strumenti di rappresentanza ai lavoratori nella contrattazione collettiva integrativa, supportano l'attività svolta dalle singole organizzazioni sindacali.

formazione di aggregazioni fra Comuni, sia il miglioramento dei trattamenti economici, eliminando le restrizioni legislative invasive dell'autonomia finanziaria propria delle Autonomie locali. A tal riguardo, un aspetto preminente è rappresentato dall'elemento perequativo, previsto dall'art. 66 del CCNL Funzioni Locali relativo al triennio 2016-2018 e, rispetto al quale, il rinnovo contrattuale dovrà prevederne il consolidamento e l'accorpamento nella retribuzione tabellare. Si tratta di una particolare e distinta voce retributiva corrisposta *una tantum* nell'arco di uno specifico periodo temporale, secondo quanto previsto dalle tabelle allegate ai contratti, che ha la funzione di scongiurare gli effetti penalizzanti sui livelli retributivi più bassi delle misure di contenimento della dinamica retributiva (Savazzi e Tamassia, 2020, p. 453). In realtà, con il rinnovo del CCNL, anche in attuazione delle misure disposte dalla legge di bilancio 2019 (più precisamente, dall'art. 1, co. 440, legge 30 dicembre 2018, n. 145), l'elemento perequativo dovrà essere inglobato nella retribuzione fondamentale, cessando di essere corrisposto come elemento distinto della retribuzione.

In tema di clausole economiche, il Governo intende riconoscere il ruolo della contrattazione collettiva nel valorizzare gli istituti del trattamento economico accessorio collegato alla performance, individuale e di gruppo, ponendo particolare attenzione alla definizione di criteri idonei a garantire che a differenti giudizi valutativi corrispondano effettivamente diversi trattamenti economici. Nello specifico, l'intervento della contrattazione integrativa in tema di performance è limitato alla definizione dei criteri di erogazione dei trattamenti economici, mentre la contrattazione nazionale dovrà prevedere che tali trattamenti economici siano erogati solo previa valutazione, nell'ambito del sistema di valutazione definito da ciascun ente (Capalbo, 2021, p. 114).

Un aspetto fondamentale che dovrà ispirare la nuova contrattazione nazionale è la condivisione tra le parti dell'obiettivo comune di rinnovamento della Pubblica Amministrazione. In questo senso, si rivela fondamentale adeguare i meccanismi di partecipazione sindacale, favorendo il dialogo costante fra le parti, mediante la valorizzazione di strumenti innovativi di partecipazione organizzativa che implementino l'attuale sistema di relazioni sindacali sul fronte dell'innovazione.

In ossequio all'impegno, assunto nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, di emanare in tempi rapidi, dopo soli quindici giorni dalla

sottoscrizione, il Governo, il 25 marzo scorso, ha adottato l'atto di indirizzo quadro<sup>8</sup> che definisce la cornice negoziale relativa ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021. Successivamente, il 15 aprile, è stata siglata l'ipotesi di contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione, la quale rappresenta uno snodo fondamentale per consentire – previo invio degli atti di indirizzo all'ARAN da parte dei comitati di settore – l'avvio delle trattative contrattuali.

I rinnovi contrattuali si inseriscono nella nuova corrente definita dal PNRR che impone al pubblico impiego di uscire dai confini normativo-burocratici in cui è stato isolato troppo a lungo e, più in generale, seguono gli orientamenti dell'Unione Europea in tema di *NextGenerationEU*, i quali pongono le persone al centro dei cambiamenti che le riguardano.

## **2.2. Il lavoro agile**

### *2.2.1. Tra normalità ed emergenza*

Il lavoro da remoto, a causa dell'acuirsi della crisi sanitaria e del contestuale diffondersi delle tecnologie digitali, sta ricoprendo un ruolo inedito, pur centrale, in Italia e nel resto del mondo, nell'ottica di tutelare l'occupazione. La pandemia ha introdotto, nei luoghi di lavoro, un rischio nuovo e insidioso, a causa di un virus invisibile che si diffonde ovunque, ponendo l'esigenza di modificare le modalità di vita e di lavoro, attraverso il ricorso a forme di organizzazione, gestione e svolgimento delle attività che assicurino il distanziamento fisico. In questo senso, il lavoro "a distanza" viene utilizzato quale strumento di prevenzione che permette di tutelare la salute pubblica di coloro che devono proseguire nello svolgimento delle prestazioni lavorative. Nel corso di questo periodo emergenziale, dunque, il lavoro da remoto è divenuto non solo una possibilità, ma anche una necessità per gran parte delle pubbliche amministrazioni, il cui utilizzo è stato possibile in virtù di un progresso delle organizzazioni e delle persone nell'utilizzo

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

degli strumenti informatici che ha permesso il passaggio del lavoro «dalla modalità analogica a quella digitale» (Brollo, 2020, p. 167).

La modalità di prestazione del lavoro non in presenza è stata menzionata per una prima volta dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, la quale prevedeva che, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, le istituzioni pubbliche adottassero, nell'ottica di promuovere la conciliazione tra vita professionale e vita privata, «misure organizzative per l'attuazione del telelavoro<sup>9</sup> e per la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa» (art. 14, co. 1, l. 124/2015). Sin dagli albori, il telelavoro avrebbe potuto rappresentare uno strumento valido per migliorare qualitativamente i servizi resi alla cittadinanza, attaccando l'assenteismo e valorizzando i meritevoli. Tuttavia, la trasformazione della cultura organizzativa e la revisione dei sistemi di valutazione e valorizzazione delle risorse umane non sono avvenute e ciò ha impedito la concretizzazione dell'istituto, affidata alla contrattazione collettiva, la quale ha relegato il telelavoro a mera prassi organizzativa, seppur innovativa, “comoda” per il lavoratore (Zilli, 2018, p. 365).

Successivamente, la legge 22 maggio 2017, n. 81<sup>10</sup> ha dedicato l'art. 18 alla definizione del lavoro agile quale «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato» che si caratterizza per la mancanza di «precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» – emancipando, dunque, il lavoratore dai limiti posti dalla «fisicità dell'organizzazione» (Zoppoli, 2020, p. 2) – e per il ricorso agli strumenti digitali. Il superamento del telelavoro nelle istituzioni pubbliche è stato segnato, in particolare, dal comma 3 del suddetto articolo, il quale ha esteso le disposizioni in materia di lavoro agile del settore privato ai rapporti di lavoro nell'ambito pubblico. Questo modello di organizzazione del lavoro conferisce maggiore autonomia al lavoratore, il quale può stabilire spazi, orari e anche strumenti della propria prestazione, a fronte di una

---

<sup>9</sup> La teoria e la pratica del telelavoro sono state esplorate per la prima volta dal fisico statunitense Jack M. Nilles, il quale propose nel 1973 i termini di *telecommuting* ('portare il lavoro ai lavoratori') e *telework* ('sostituire gli spostamenti di lavoro con le tecnologie') nell'alveo degli studi sulla relazione tra tecnologie e mobilità per motivi di lavoro.

<sup>10</sup> La legge reca 'Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato'. A tal proposito, cito un'interessante analisi della disciplina: Zilio Grandi G. e Biasi M. (2018), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, CEDAM, Padova.

maggior *accountability* sul piano dei risultati (Corso, 2019). La sfida più ardua posta dall'agilità si ritrova, pertanto, nel definire una diversa dimensione identitaria dell'attività lavorativa, conferendo un senso più ampio alla sua modalità di realizzazione, la quale diviene eterogenea, fluida e complessa in virtù del ricorso al digitale. Si assiste al passaggio, in questo senso, dalla rigidità e perentorietà dell'orario di lavoro predefinito e dalla rilevanza della presenza fisica negli uffici ad un approccio in cui la quantità del lavoro non può più essere misurata in relazione alla sua estensione temporale, bensì sulla base del risultato immediato (Ichino, 2021). Tale approccio presuppone un profondo cambiamento culturale che scardini consuetudini, prassi e metodi tradizionali radicati nel mondo del lavoro subordinato, proponga una revisione dell'organizzazione degli enti e diffonda una cultura orientata ai risultati e ad una valutazione basata sulle *performance* concrete. Il riconsiderare le modalità di organizzazione del lavoro non solo all'esterno ma anche all'interno degli enti si riflette anche sulla gestione degli spazi, i quali devono essere sempre più orientati ai principi della flessibilità, del lavoro collaborativo e del *team working*.

Nell'ottica di osteggiare e arginare il diffondersi della pandemia, nonché di assicurare la continuità dell'azione amministrativa<sup>11</sup>, il Governo ha emanato il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18<sup>12</sup> (c.d. Cura Italia) con cui ha valorizzato l'utilizzo della tecnologia, a tal punto che ha riconosciuto il lavoro agile quale modalità privilegiata per lo svolgimento delle attività amministrative, prevedendo deroghe rispetto alla disciplina ordinaria (si supera così il limite del 10% di personale preposto al lavoro "in alternanza" previsto dalla normativa precedente). Si tratta, in questo senso, di un "lavoro agile dell'emergenza" che modifica il suo fine essenziale, previsto dalla legge del 2017: da mezzo utile per conciliare lavoro e tempo libero a strumento di prevenzione e protezione della salute del singolo e della collettività (Alessi e Vallauri, 2020, p. 132). Il lavoro in presenza diventa un'eccezione a cui si ricorre solo in caso di attività e esigenze

---

<sup>11</sup> Principio che si sposa con quello di buon andamento, indicando che le funzioni delle istituzioni pubbliche devono essere svolte ininterrottamente, in virtù dell'esigenza di rispondere in modo continuativo ai bisogni della comunità di riferimento.

<sup>12</sup> Recante 'Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi'. Decreto-legge convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27.



“non remotizzabili” (Brollo, 2020, p. 189), ossia quando il lavoro da remoto sia impraticabile, ad esempio, per la natura della prestazione, oppure se lo svolgimento della prestazione in modalità agile comprometta la continuità dell’azione amministrativa (Monda, 2020, p. 3).

La pandemia ha imposto lo svolgimento delle attività in modalità agile in tutte le istituzioni pubbliche, in particolare, nei Comuni, i quali hanno dovuto modificare radicalmente il loro *modus operandi* sia esternamente, al fine di garantire continuità nella prestazione di servizi esistenti, ma anche celerità nel rispondere a nuove e mutate esigenze, sia internamente, contribuendo a garantire il distanziamento sociale con la riduzione del personale in presenza. Quest’ultimo costituisce un obiettivo prioritario da perseguire sino alla cessazione dello stato di emergenza (alla data di scrittura, il 31 dicembre 2021<sup>13</sup>), come previsto dalla disciplina emergenziale, la quale ha introdotto vari strumenti per permettere alle amministrazioni di implementare le soluzioni organizzative più appropriate rispetto alle proprie esigenze. L’art. 87, c. 3 del decreto c.d. Cura Italia stabilisce che gli Enti, al fine di garantire la rotazione tra i dipendenti, possano ricorrere, nel rispetto della contrattazione collettiva, allo smaltimento delle ferie arretrate e alla fruizione della banca ore e, in caso, disporre l’esonero (motivato) dal servizio, il quale costituisce, in ogni caso, servizio prestato ai fini economici e previdenziali.

In deroga a quanto disposto dall’art. 19 della legge del 2017, per accedere al lavoro agile non è necessario sottoscrivere l’accordo individuale, pur non escludendo la necessità di indicare i contenuti della prestazione necessari per il suo svolgimento che Cairoli (2021, p. 13) individua in «modalità di esercizio del potere direttivo, modalità di utilizzo degli strumenti e disconnessione, eventuali precisi vincoli di orario e di luogo di lavoro, condotte disciplinarmente rilevanti, erogazione del trattamento economico e normativo». Tale scelta è sicuramente determinata dal contesto in cui l’istituto, nella sua forma semplificata, si inserisce, poiché la consensualità non consentirebbe di rispondere alla necessità di limitare al minimo il lavoro in presenza (Monda, 2020, p. 127). Dal momento che la gestione delle attività rese all’esterno dei locali degli Enti compete alla singola amministrazione, questa può definire autonomamente le modalità

---

<sup>13</sup> Proroga prevista dal decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105.

di esecuzione del lavoro agile, anche con riguardo all'alternanza tra lavoro "esterno" e, in caso di attività indifferibili, "interno".

Un aspetto interessante e che lascia spazio a talune perplessità riguarda la sorte dell'interesse del lavoratore a dotarsi di strumenti funzionanti e sicuri per l'esercizio della prestazione da remoto, riconosciuto con la l. 81/2017. Nello specifico, l'art. 18, co. 2 obbliga il datore di lavoro, sia esso pubblico o privato, a fornire gli strumenti per svolgere il lavoro a distanza, assicurandone il corretto funzionamento e la sicurezza. È importante riportare l'attenzione, in questo frangente, sull'accordo individuale, il quale è funzionale a scongiurare i pregiudizi che possono gravare sul prestatore a seguito di una valutazione unilaterale del datore sui requisiti che rendono il lavoro agile sicuro. La disciplina d'emergenza, per converso, consente l'utilizzo della strumentazione privata del lavoratore, escludendo l'Ente dal garantirne il corretto operare e la sicurezza, pur non costituendo la straordinarietà del periodo storico una giustificazione per negare una tutela che si rivela fondamentale soprattutto con l'utilizzo di tecnologie che non vengono messe a disposizione dall'amministrazione. Ad ogni modo, dal momento che il lavoro agile delinea un rapporto di lavoro di tipo subordinato, trova applicazione, anche nell'ambito del pubblico impiego, l'art. 2087 c.c., secondo cui il datore di lavoro deve predisporre le misure necessarie a salvaguardare l'incolumità e tutelare l'integrità psico-fisica del prestatore dai rischi preventivamente accertati.

Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), convertito in legge 17 luglio 2020, n. 27, ha introdotto ulteriori misure urgenti per fronteggiare le esigenze derivanti dalla graduale riapertura, tra l'altro, degli uffici pubblici. A tal fine, è stato previsto – da ultimo, fino al 31 dicembre 2021 – che le amministrazioni organizzino il lavoro dei propri dipendenti attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, introducendo forme di interlocuzione con l'utenza anche digitali, nell'ottica di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e l'efficienza nell'erogazione dei servizi. Rispetto alla prima fase dell'emergenza, il lavoro agile non è stato più indicato come la modalità ordinaria di svolgimento dell'attività lavorativa, bensì è emersa la possibilità di contemperarlo con il lavoro in presenza. Un elemento centrale altresì previsto nell'ambito del decreto consiste nel Piano Organizzativo del Lavoro Agile, il quale verrà esaurientemente descritto in un momento successivo.

Proseguendo nel tracciare l'evoluzione normativa del lavoro agile in Italia ai tempi del Coronavirus, una menzione particolare deve essere rivolta al decreto ministeriale firmato nell'ottobre scorso dalla precedente Ministra Dadone. Per la prima volta, «gli Enti, tenendo anche conto dell'evolversi della situazione epidemiologica, assicurano le percentuali più elevate possibili di lavoro agile», pur garantendo «la qualità e l'effettività del servizio erogato» (art. 3, c. 3, DM 19 ottobre 2020). Il decreto sottolinea, inoltre, la necessità di orientare i sistemi di valutazione al raggiungimento dei risultati, confermando una definizione di lavoro agile quale modalità di lavoro che si sgancia dal concetto di “tempo” per concentrarsi sulla realizzazione di specifici scopi a cui i tradizionali metodi di monitoraggio si devono necessariamente conformare (Porcheddu, 2020).

La soglia minima di personale a cui affidare mansioni da svolgere al di fuori dei luoghi di lavoro è stata superata solo con il decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (c.d. Decreto Proroghe), il quale ha anche confermato che le pubbliche istituzioni continueranno ad adottare la procedura semplificata fino alla cessazione dello stato di emergenza o, *ad summum*, fino al 31 dicembre 2021.

### *2.2.2. Il Piano Organizzativo del Lavoro Agile*

Al fine di delineare una nuova modalità lavorativa orientata agli obiettivi che rappresenti l'avvenire della Pubblica Amministrazione, il legislatore ha riproposto il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (in seguito POLA), quale sezione del Piano della *performance*<sup>14</sup> dedicata alla programmazione e alla gestione del lavoro agile. In questo senso, il POLA, che le istituzioni pubbliche devono stilare, sentite le organizzazioni sindacali, entro il 31 gennaio di ogni anno, rafforza l'immagine del lavoro agile quale strumento non raffazzonato, bensì frutto di programmazione. Questo processo coinvolge in maniera particolare gli Enti locali, i quali si allineano con gli indirizzi definiti dalla normativa a livello nazionale, strutturando il POLA compatibilmente con le proprie esigenze, peculiarità e dimensioni. La differenza rispetto alle altre amministrazioni è

---

<sup>14</sup> Introdotta dall'art. 10, c. 1, lettera a) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

consacrata dall'art. 169, c. 3-bis, del TUEL<sup>15</sup>, secondo il quale il Piano delle *performance* confluisce, insieme al piano dettagliato degli obiettivi, nel Piano Esecutivo di Gestione, che deve essere adottato non entro il 31 gennaio, bensì entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio preventivo (Tavanti, 2021). Il Piano riconosce almeno al 15% dei dipendenti di un'amministrazione di ricorrere alla prestazione del lavoro in modalità agile, tuttavia, la sua adozione non è obbligatoria e, anche in assenza, si applica almeno al 15%<sup>16</sup>, ove richiesto. È importante precisare che la percentuale di dipendenti che possono ricorrere al lavoro agile in quei contesti in cui il POLA viene adottato costituisce un tetto minimo, per cui l'amministrazione, qualora ricorrano i presupposti e disponga delle risorse sufficienti, potrà permettere l'accesso ad un numero più elevato di dipendenti, fatta salva la possibilità di modificarlo annualmente, in sede di approvazione del Piano.

I contenuti minimi del Piano Organizzativo del Lavoro Agile sono sintetizzati in quattro categorie principali:

- Livello attuale di implementazione e di sviluppo del lavoro agile, quale base di partenza per definire gli aspetti da migliorare nell'arco temporale di riferimento del Piano;
- Modalità attuative, intese come scelte che l'amministrazione intende operare per promuovere il ricorso al lavoro agile (di tipo organizzativo, tecnologico, logistico e formativo);
- Soggetti (e interazioni tra questi), processi, strutture e strumenti funzionali all'organizzazione e al monitoraggio del lavoro agile;
- Programma di sviluppo del lavoro agile, il quale deve essere strutturato su tre fasi successive, ossia fase di avvio, fasi di sviluppo intermedio e fase di sviluppo avanzato. Questo punto, in particolare, è complesso, in quanto richiede una descrizione dettagliata delle condizioni abilitanti, delle modalità, dello stato implementativo, degli impatti interni ed esterni del

---

<sup>15</sup> Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, introdotto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>16</sup> Rispetto a quanto previsto inizialmente dal Decreto Rilancio, le percentuali sono state ridotte (rispettivamente, dal 60% e dal 30%) dall'art. 1 del decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56.

lavoro agile e degli strumenti di misurazione e di monitoraggio dei risultati conseguiti.

La definizione di tali contenuti richiede un coinvolgimento particolare dei dirigenti che il Dipartimento della Funzione Pubblica, nello stilare le Linee guida sul POLA<sup>17</sup>, ha definito come «promotori dell'innovazione dei sistemi organizzativi». Per il successo del Piano, è necessario che la dirigenza cambi la propria cultura manageriale e di *leadership* orientando le proprie risorse umane verso il raggiungimento degli obiettivi fissati. Il dirigente deve saper essere “agile”, ossia in grado di definire regole e implementare modelli operativi lontani dal tradizionale approccio fondato sul controllo, e costruire i rapporti tra le persone basati sulla fiducia, la quale è descritta da Di Sabato (2021) come «denominatore delle azioni di crescita dell'intera organizzazione». Queste caratteristiche tratteggiano una classe dirigente che, da un lato, valorizza le esperienze più virtuose e, dall'altro lato, individua le situazioni più problematiche rispetto alle quali improntare nuove soluzioni, anche attraverso il ricorso ad un confronto approfondito. Nell'ottica di valorizzare la persona umana, il dirigente deve ergersi a promotore di un percorso di apprendimento che abbia il pregio di sviluppare il potenziale del singolo e che stimoli a fronteggiare i cambiamenti con soluzioni che integrino conoscenze, capacità e competenze.

La redazione del documento, il quale viene monitorato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, vede il coinvolgimento del territorio e riceve il contributo di altri soggetti, tra cui le Organizzazioni sindacali, gli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (OIV), i Comitati Unici di Garanzia (CUG) e i Responsabili della Transizione al Digitale (RTD). In questo contesto, un ruolo chiave è svolto, in particolare, dal CUG, il quale contribuisce «all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori» (par. 1, lett. c), direttiva 3/2017).

---

<sup>17</sup> Le linee guida sul Piano sono state adottate con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 9 dicembre 2020.

L'adozione del POLA costituisce una presa di posizione importante, poiché esprime l'autentica volontà dell'Ente di ricorrere ad una modalità di svolgimento del lavoro che vuole essere definita a regime e, allo stesso tempo, di delineare una traiettoria di evoluzione, considerando che il programma si sviluppa lungo un periodo di tempo triennale (Nicosia, 2021, p. 142). L'essenza fondamentale del Piano si ritrova nell'espressione *far but close*, ovvero "lontano ma vicino", la quale indica «la collaborazione tra l'amministrazione e i lavoratori per la creazione di valore pubblico, a prescindere dal luogo, dai tempi e dalle modalità che questi ultimi scelgono per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione» (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020, p. 4). Per instaurare una relazione proficua, l'Ente deve considerare il benessere del lavoratore, il quale assume, ancora, un valore fondamentale. Del resto, la fiducia, quale requisito imprescindibile del rapporto di lavoro agile, ha ricadute positive sulla motivazione del lavoratore. Il Piano Operativo del Lavoro Agile deve, dunque, essere interpretato alla luce dell'art. 7 del d. lgs. 165/2001, il quale, al primo comma, prevede che le pubbliche amministrazioni debbano assicurare il benessere organizzativo negli spazi di lavoro. In questo senso, la misurazione e la valutazione della *performance* agile considerano anche aspetti che afferiscono alla gestione del personale, come «la *job description*, le rilevazioni periodiche di benessere organizzativo e il livello di engagement e motivazione del personale» (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020, p. 26).

### 2.2.3. Nodi critici meritevoli di disciplina

L'approccio al lavoro agile d'emergenza è, come si è detto, semplificato e dettato dalla disciplina provvisoria che si struttura su una serie di innumerevoli decreti. In questa fase, non è possibile riconoscere al dipendente un vero e proprio diritto al lavoro agile, il quale costituisce, dunque, una sorta di *second best*, alla stregua del *part-time*, rimessa alla decisione del datore di lavoro (Zoppoli, 2020, p.5).

Nell'ambito dei nuovi contratti collettivi, si pone l'esigenza di superare la gestione emergenziale di tale modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, definendo una disciplina che – come si legge nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale – «garantisca condizioni di lavoro trasparenti, favorisca la produttività

e i risultati e concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle Pubbliche Amministrazioni». Al centro del contratto collettivo nazionale dovrà inserirsi, secondo quanto disposto dall'atto di indirizzo quadro del 25 marzo 2021, l'accordo tra datori di lavoro pubblici e lavoratori con riguardo al lavoro agile, ai sensi dell'art 18 della legge 81/2017. Tra le competenze della classe dirigenziale rientra, infatti, l'organizzazione delle attività in modalità agile, la quale deve essere impostata al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni, dei servizi e – non meno importante – la motivazione dei lavoratori.

La contrattazione collettiva assume, dunque, la specifica funzione di regolare alcuni aspetti del rapporto di lavoro pubblico che richiedono degli adattamenti nel caso di lavoro eseguito da remoto.

Il rapporto che si instaura tra il datore di lavoro e il lavoratore in questa modalità a distanza si fonda, come ricordato, sulla fiducia e sui risultati ottenuti, con un approccio che si presenta agli antipodi rispetto alla cultura del controllo fisico o elettronico sulle ore e sull'attività concreta. In tale ottica, si pone il problema di conciliare, da un lato, la tutela della *privacy* dei funzionari pubblici e, dall'altro lato, l'esigenza degli enti pubblici datori di lavoro di monitorare le prestazioni svolte e di protezione dei dati sensibili al di fuori dei luoghi di lavoro (Aterno, 2021).

Se, nel privato, il potere di controllo costituisce una sorta di corollario del potere direttivo, nel settore pubblico, invece, esso è stato utilizzato prevalentemente come mezzo per comminare sanzioni disciplinari. Ciò è stato particolarmente evidente con la legge 4 marzo 2009, n. 15 che ha delegato al Governo il compito di intervenire sul sistema disciplinare al fine di migliorare l'efficienza degli uffici pubblici, contrastando il fenomeno dei c.d. "furbetti del cartellino" (Castellucci, 2019). Il potere di controllo a distanza è regolato dall'art. 4 del c.d. Statuto dei lavoratori<sup>18</sup> – da ultimo novellato ad opera del d.lgs. 151/2015 – che, da un lato, tutela la dignità e la *privacy* dei lavoratori durante lo svolgimento delle loro attività e, dall'altro lato, individua negli strumenti di

---

<sup>18</sup> Legge 20 maggio 1970, n. 300 recante le norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento. Le disposizioni della norma, con alcune particolarità in materia di licenziamenti, si applicano anche ai lavoratori dipendenti della Pubblica Amministrazione, ai sensi del d. lgs. 165/2001.

videosorveglianza una garanzia per la collettività dell'interesse protetto dalla norma stessa e la cui installazione deve essere prevista da un accordo sindacale (Citterio, 2020). Il secondo comma, tuttavia, esclude l'accordo sindacale per «gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa» e per gli «strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze». L'esclusione del regime autorizzatorio, da un lato, comporta un'importante semplificazione, in quanto scongiura le inefficienze che si possono verificare quando il datore di lavoro dovrebbe essere autorizzato anche per assegnare al proprio dipendente un semplice *personal computer*, *smartphone* o *tablet*, ma, dall'altro lato, non conferisce al datore il potere di sorvegliare continuamente la prestazione lavorativa dei propri dipendenti. In particolare, dal momento che la tecnologia costituisce, allo stesso tempo, strumento per esercitare l'attività lavorativa e mezzo di sorveglianza nelle mani dei datori di lavoro, la Corte di Cassazione, sin dal 2007, era intervenuta stabilendo che «la vigilanza sul lavoratore va mantenuta in una sfera umana» (Cass. civ., sez. lav., sentenza 17/07/2017, n. 15982). Del resto, la materia è stata inserita proprio nella sezione dello Statuto dedicata alla «Libertà e dignità del lavoratore», confermando come la dignità del lavoratore sia preconditione necessaria per il corretto strutturarsi del rapporto di lavoro e, come tale, deve intendersi anche come diritto del lavoratore a svolgere le proprie funzioni in un ambiente sano e sicuro, in assenza di condizionamenti che potrebbero conseguire ad una qualunque forma di sorveglianza ininterrotta e pressante (Alvino, 2016, p. 9). Una disposizione che ha generato alcune perplessità è contenuta nel novellato comma 3 dell'articolo in commento, il quale consente di utilizzare le informazioni raccolte attraverso gli strumenti utilizzati nell'esercizio della prestazione lavorativa per «tutti i fini connessi al rapporto di lavoro», dunque, anche ai fini della valutazione dell'operato del lavoratore, a condizione che questi sia adeguatamente informato e nel rispetto di quanto disposto dal Codice in materia di protezione dei dati personali<sup>19</sup>. Se, nelle intenzioni, la norma si propone di rafforzare le modalità di vigilanza sull'adempimento, da parte del lavoratore, degli obblighi contrattuali, in realtà, la finalità è estremamente ampia e rischia di indebolire i limiti posti dal primo comma all'utilizzo degli strumenti di videosorveglianza

---

<sup>19</sup> Introdotta dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.



per «esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale» (Da Valle, 2016).

Peraltro, considerando la particolarità del momento storico che si sta vivendo, in cui lo svolgimento del lavoro in modalità agile si è rivelato necessario al fine di contenere i contagi, è necessario ripensare al lavoro agile come ad un modello di organizzazione del lavoro orientato ai risultati e, alla luce di ciò, il controllo deve essere esercitato in relazione agli obiettivi raggiunti, da un punto di vista qualitativo e quantitativo, con riguardo alle priorità definite dalla dirigenza.

La materia oggetto di analisi evidenzia un'altra importante questione, ossia quella relativa al diritto del lavoratore agile alla disconnessione senza conseguenze, quale garanzia per un giusto *work-life balance* che è tra i fondamenti dell'istituto del lavoro agile. Del resto, come si evince dalla Risoluzione approvata dal Parlamento europeo in data 21 gennaio 2021 e indirizzata agli Stati membri, l'utilizzo della tecnologia come strumento di lavoro causa anche conseguenze negative sulla persona, tali da ledere diritti e valori che l'Unione Europea considera fondamentali, per cui diviene imperativo tutelare i tempi di riposo e la salute del lavoratore, senza incidere negativamente sul rapporto di lavoro.

L'art. 18, co. 1 della l. 81/2017 stabilisce che vi è la possibilità di gestire la modalità di lavoro agile «senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro», tuttavia, nel rispetto dei «soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e della contrattazione collettiva». Dal momento che tale disposizione impone, come conseguenza diretta, il rispetto del riposo minimo giornaliero e delle pause, la possibilità di lavorare in mancanza di precisi orari dovrebbe consentire al lavoratore di gestire in maniera autonoma le ore previste da contratto nel corso della giornata lavorativa (Dagnino, 2021, p. 10). Gran parte degli autori sostiene che il lavoro da remoto, in realtà, occupa un numero maggiore di ore rispetto a quelle tradizionalmente lavorate in ufficio e per i lavoratori diviene difficile distinguere tra lavoro e tempo libero<sup>20</sup>. In questo senso, l'art. 19, co. 1 della l. 81/2017 prosegue

---

<sup>20</sup> Si veda, ad esempio, l'analisi fornita da Jon Messenger e altri nel report *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, disponibile a: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work>.

menzionando la disconnessione, rimettendola, tuttavia, all'accordo individuale, il quale dovrebbe individuare «i tempi di riposo, nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro». Tale norma non contiene concreti riferimenti alla tutela di un diritto, anche se, per quanto riguarda il lavoro pubblico, possono essere desunti dalle esperienze racchiuse nel progetto “Lavoro agile per il futuro della PA – Pratiche innovative per la conciliazione vita-lavoro” promosso dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Molteplici amministrazioni si limitano a riconoscere al lavoratore agile il rispetto dei tempi di riposo e a prevedere delle fasce di reperibilità, mostrando ancora un'assenza diffusa di uno specifico riferimento in materia di disconnessione. Solo alcuni Enti, come il Comune di Reggio Calabria, il Comune di Bari e il Comune di Napoli, risultano essere più virtuosi, in quanto inseriscono nel proprio Regolamento riferimenti più puntuali alla disconnessione, tali da indicare anche giorni e orari in cui tale diritto deve essere rispettato (Zucaro, 2019).

La situazione straordinaria che stiamo vivendo ha riportato, con più urgenza, l'attenzione sulla tematica, a tal punto che il legislatore è intervenuto, in sede di conversione del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30 ad opera della legge 6 maggio 2021, n. 61 sancendo, da un lato, il diritto alla disconnessione dai dispositivi tecnologici e, dall'altro lato, che l'esercizio di tale diritto non si può ripercuotere negativamente sul rapporto di lavoro o sulla retribuzione. In questo senso, la nuova norma introduce un tassello importante nell'ottica di garantire maggiori diritti e tutele ai lavoratori agili.

Come osservano Fabozzi e Pessi (2018), «il profilo più critico della normativa sul lavoro agile attiene agli obblighi di sicurezza sul lavoro, sia per l'assenza di riferimenti spazio-temporali della prestazione, sia per la presenza di una normativa eccessivamente generica». Sebbene la l. n. 81/2017 non contenga un esplicito rinvio al d. lgs. 81/2008<sup>21</sup>, dal momento che il lavoro agile rientra nella fattispecie del lavoro a distanza di cui all'art. 3, co. 10 di quest'ultimo, le disposizioni con riguardo alla salute e alla sicurezza sul lavoro contenute nella legge del 2017 devono essere applicate in raccordo con le previsioni del Testo unico (D'Addio, 2017, pp. 1006 ss.).

---

<sup>21</sup> Il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 ha introdotto il Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, riordinando e coordinando le norme vigenti in un unico testo normativo (art. 1).

L'art. 22 della legge del 2017 individua gli obblighi del datore di lavoro e del lavoratore in materia di sicurezza quando l'attività lavorativa viene svolta in modalità agile. In particolare, il datore di lavoro deve consegnare annualmente al lavoratore e al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza un'informativa aggiornata contenente tutti i rischi (generali e specifici) derivanti dall'esercizio di questa peculiare modalità lavorativa (art. 22, co. 1, l. 81/2017). A tal proposito, la normativa emergenziale stabilisce che l'obbligo di informativa viene assolto in via telematica, potendo avvalersi della documentazione fornita dall'INAIL sul proprio sito istituzionale, nell'ottica di agevolare il ricorso al lavoro agile. D'altronde, il datore di lavoro non può incidere sul comportamento dei lavoratori, né esercitare un controllo sull'ambiente lavorativo in cui si svolge la prestazione a distanza, dal momento che vengono meno i vincoli di luogo e di orario per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La dottrina ha ritenuto, pertanto, che il datore di lavoro non sia penalmente responsabile per i rischi presenti in ambienti lavorativi che sfuggono alla sua conoscenza o su cui non può esercitare un controllo diretto (Pelusi, 2017, pp. 1041 ss.). Alla luce di queste considerazioni, è necessario raccordare quanto sancito dall'art. 22, co. 1 della l. 81/2017 con le previsioni contenute negli artt. 36-37 del d. lgs. 81/2008, secondo cui gli obblighi di informazione e formazione devono essere coerenti con le specificità della prestazione lavorativa resa in modalità agile e adattati all'impossibilità per il datore di lavoro di supervisionare il luogo in cui tale attività si svolge (Ciavarella e Giardetti, 2017, p. 24).

Anche il lavoratore è tenuto a cooperare per dare attuazione alle misure di prevenzione adottate dal datore per far fronte ai rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività lavorativa all'esterno dei luoghi di lavoro (art. 22, co. 2, l. 81/2017). Tale obbligo non si limita all'utilizzo corretto della strumentazione eventualmente assegnata, bensì si estende anche alla scelta di luoghi idonei per lo svolgimento da remoto della prestazione. A tal proposito, Malzani (2018, p. 26) pone l'attenzione su un'adeguata formazione che consenta al lavoratore di comprendere che la scelta di un luogo sicuro permette di scongiurare rischi per la salute e disagio lavorativo. Del resto, se, da un lato, il diritto alla disconnessione si concretizza nel miglior modo in luoghi aperti o poco affollati, dall'altro lato, l'isolamento può avere conseguenze dannose per la salute del

lavoratore, generando rischi come il c.d. *bornout*<sup>22</sup>. A differenza del lavoro d'ufficio, il quale è scandito da orari predefiniti, il lavoratore agile può, infatti, non riuscire a stabilire degli orari precisi di attività lavorativa e a disconnettersi dal lavoro. Un investimento di energie troppo oneroso può condurre, nel tempo, ad un esaurimento emotivo.

#### 2.2.4. Prospettive per un lavoro agile post-emergenziale

La crisi sanitaria innescata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 ha imposto di rivedere i principi alla base dell'organizzazione sociale fino ad oggi radicati nell'immaginario collettivo, ponendo al centro del modello relazionale il distanziamento fisico, con ripercussioni significative anche sull'organizzazione degli ambienti di lavoro. Il ricorso coattivo allo strumento del lavoro agile ha permesso, ad ogni modo, di scongiurare il tracollo dell'economia nazionale e il blocco della macchina amministrativa.

A ben guardare, l'esperienza vissuta durante il periodo emergenziale ha posto in evidenza non tanto una vera e propria forma di lavoro agile, quanto più un modello ibrido che presenta caratteristiche proprie di forme diverse di lavoro da remoto, dal lavoro agile c.d. "ordinario" così come delineato dalla l. 81/2017, al telelavoro disciplinato per il settore pubblico dal D.P.R. 70/1999, al lavoro domestico quale imposizione conseguente ai divieti di spostamento introdotti al fine di contenere il diffondersi del virus<sup>23</sup>. Senza alcun dubbio, comunque, il lavoro agile emergenziale ha proposto una revisione delle classiche abitudini esecutive del mondo lavorativo italiano, da sempre ritroso a ricorrere a tale modalità di svolgimento dell'attività lavorativa – in particolare, dal punto di vista dei vertici dirigenziali, temendo un calo di *performance*. Con il dilagare della pandemia, al contrario, è stato necessario ricorrere agli strumenti

---

<sup>22</sup> L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito il *burnout* come un fenomeno occupazionale, una sindrome risultante da stress lavorativo cronico che non è stato gestito con successo (ICD-11).

<sup>23</sup> Sulla questione, si veda, *ex plurimis*, Caruso, B. (2020) "Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, pp. 228-229; Brollo, M. (2020), *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia, Il lavoro nella giurisprudenza*, 6, pp. 563-564.

digitali per garantire la continuità dell'attività lavorativa e il lavoro agile, da mezzo isolato e residuale, si candida, per il futuro, a valida alternativa alla tradizionale impostazione del tempo e del luogo di lavoro (Vigliotti, 2021, pp. 3-4). Le considerazioni future sul lavoro agile, pertanto, dipenderanno dal non semplice contemperamento tra le fonti eterogenee che l'hanno sino ad oggi disciplinato, in una prima istanza, promuovendolo, per poi esortarlo, durante l'emergenza, e, infine, proporlo come strumento strategico per la ripartenza economica.

Al fine di rendere il lavoro agile una soluzione appetibile sia per i dirigenti sia per i lavoratori in una prospettiva lungimirante, è necessario che la contrattazione collettiva intervenga per colmare le incertezze che circondano la previsione legislativa del diritto alla disconnessione, spesso descritta come una mera norma-manifesto (tra gli altri, Maio, 2020, p. 93 ss.). Il potere direttivo che cerca di controbilanciare la mancanza di una prestazione fisica potrebbe trasformare la richiesta di lavoro in una domanda di adempimento, determinando una condizione di disponibilità del lavoratore permanente (Donini, 2017, p. 98). In questo senso, si vanifica uno degli assiomi del lavoro agile, ossia il bilanciamento tra vita privata e vita professionale, individuato dal legislatore quale principale fattore attrattivo per appoggiare, dal lato del lavoratore, il ricorso a tale strumento. Il potere di controllo, avvalendosi dei sistemi tecnologici, potrebbe altresì estendersi notevolmente, a tal punto da minacciare i dati sensibili del lavoratore, ponendolo costantemente in una condizione di pressione psicologica (oltre che fisica) da supervisione (Raimondi, 2019, p. 86 ss.).

Allo stesso tempo, la ripartenza dovrà caratterizzarsi per un superamento del modello di lavoro agile prestato interamente all'esterno, dal momento che la socializzazione è funzionale sia per il raggiungimento degli obiettivi aziendali sia per la realizzazione personale del lavoratore. Il rientro in ufficio, dunque, sarà fondamentale per arginare i rischi di isolamento fisico e psichico sperimentati nei mesi di emergenza epidemiologica (Brollo, 2020, p. 568).

I futuri sviluppi, ad ogni modo, dovranno essere supportati da un cambiamento nella cultura organizzativa, manageriale e strategica delle istituzioni nel loro complesso, le quali devono iniziare a considerare il lavoro agile non tanto (e non solo) come strumento che garantisce la conciliazione tra vita e lavoro, quanto più come vera e propria modalità di organizzazione del lavoro. Alla Pubblica Amministrazione è richiesto

uno sforzo notevole, poiché, nel settore pubblico, l'adozione di modelli organizzativi flessibili risulta più complessa se si considera che le logiche di modernizzazione si scontrano con il formalismo dell'adempimento burocratico, insensibile ai risultati dell'azione amministrativa ed estraneo a sistemi di valutazione validi (Nicolosi, 2020, p. 110). In quest'ottica, la ripresa dovrà essere segnata da forti azioni politiche e contrattuali che elevino le persone, ancor prima di innalzare i livelli di occupazione, nel senso che investire sulla qualità dei lavoratori attraverso la formazione sarà condizione imprescindibile per la crescita, economica ed occupazionale, del Paese (Massagli, 2021).

## **2.3. Formazione e competenze**

### *2.3.1. L'importanza della formazione*

In uno scenario strategico e in continua evoluzione che impone alle amministrazioni di fronteggiare sfide complesse per garantire la sostenibilità del sistema, la qualità della vita e l'efficienza dei servizi, è necessario conferire centralità alla formazione dei lavoratori quale risorsa per favorire il cambiamento che si innesta, con le riforme, negli Enti pubblici. In altre parole, la formazione non solo innova la preparazione professionale del funzionario pubblico, ma anche sostiene i processi di riforma e supporta le amministrazioni pubbliche orientate al cambiamento organizzativo, culturale e strategico. La formazione favorisce altresì la partecipazione al pubblico servizio, permettendo alle persone di conoscere valori e principi di cui esso è portatore, e sostiene il continuo aggiornamento e rafforzamento delle competenze (Romanelli, 2019).

Nelle società c.d. *knowledge-based*, la conoscenza è una risorsa fondamentale per creare valore, dare impulso ai cambiamenti culturali e sociali, cooperare, favorire una crescita sostenibile e la coesione sociale e creare nuova occupazione (Diaconescu, 2009). In questo senso, la formazione contribuisce alla crescita delle risorse umane, giacché il capitale umano è generatore di valore sostenibile per la società (Stacjowicz-Stanusch, 2011). Investire nella conoscenza significa investire nella persona che, con il suo capitale umano, inteso come insieme di competenze, idee e conoscenze rilevanti

per lo svolgimento dell'attività lavorativa, contribuisce al cambiamento, all'innovazione e alla produzione di benessere sociale ed economico (OCSE, 2011, pp. 17-35).

La Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001, relativa alla formazione e alla valorizzazione del personale delle istituzioni pubbliche, sosteneva che «la formazione è una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni [...] devono fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze». In questo senso, l'esigenza di investire nello sviluppo di nuove competenze da parte dei lavoratori era fortemente sentita nella consapevolezza che le riforme attuate alla fine del secolo scorso avrebbero richiesto un processo di riorganizzazione delle istituzioni pubbliche.

Nel contesto attuale, la formazione assume un ruolo di primo piano nell'innescare il cambiamento, considerando che la pubblica amministrazione presenta delle difficoltà con riguardo ad alcune situazioni che coinvolgono il personale dipendente: l'età media elevata, la scarsa fiducia da parte dei cittadini, l'inadeguatezza della preparazione professionale dei dipendenti sono elementi che, contribuendo all'inefficacia dell'azione amministrativa, si pongono ad ostacolo per qualsiasi processo di trasformazione. Tenuto conto di ciò, la formazione nel contesto pubblico deve anzitutto essere orientata a ridurre le resistenze al cambiamento e, in seguito, favorire la diffusione delle *best practices*. L'attività di formazione deve supportare il cambiamento che sta attraverso la Pubblica Amministrazione, il quale sta mettendo in discussione l'approccio di mera "amministrazione" del personale – fondato sul rispetto delle regole e delle procedure – a sostegno di una gestione delle risorse umane che valorizza e soddisfa gli stessi dipendenti (Gasparrini e Gentile, 2021, p. 56).

Alla luce del processo di invecchiamento del personale impiegato nel settore pubblico, la Pubblica Amministrazione è oggi chiamata a riorientare i sistemi di gestione delle risorse umane in vista della pianificazione del *turnover* ponendo un'attenzione particolare ai contenuti dell'offerta formativa. La formazione dei lavoratori è un obiettivo promosso a livello costituzionale (art. 35, co. 2) e una delle più importanti finalità delle pubbliche istituzioni secondo quanto previsto dall'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In particolare, oggi, lo sviluppo professionale e la riqualificazione del personale si ergono a diritto del lavoratore pubblico da armonizzare con le necessità organizzative dell'istituzione di riferimento (Capalbo, 2021, p. 155).

La formazione del personale dovrebbe soddisfare la domanda di nuove competenze necessarie per rispondere ai cambiamenti nei contenuti del lavoro e nutrire l'orientamento verso il benessere organizzativo delle istituzioni pubbliche attraverso la valorizzazione delle abilità e del potenziale di ogni lavoratore. A tal fine, le amministrazioni pubbliche devono essere consapevoli dei loro fabbisogni ed obiettivi tali da orientare nella progettazione degli interventi formativi secondo una prospettiva di lungo periodo (Romanelli, 2019, p. 548-549). La formazione, dunque, non dovrà rappresentare un impegno sporadico, né dovrà essere considerata prioritaria per i dipendenti più meritevoli, al contrario, essa deve assumere una valenza strategica nell'ottica di sviluppare l'intero sistema, elevare la performance, ridurre i costi e le inefficienze e garantire un servizio puntuale, rapido e professionale.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) ha evidenziato che l'avvento della pandemia sta spostando l'attenzione dalla mancata corrispondenza tra domanda e offerta di competenze alla difficoltà strutturale di inserimento o reinserimento occupazionale che grava, in particolare, sulle fasce più giovani e sulle categorie sociali più fragili. La causa deve ritrovarsi nella polarizzazione dell'occupazione "asimmetrica al contrario", caratterizzata – per quanto riguarda l'Italia – da una lenta crescita dell'occupazione altamente qualificata rispetto a quella poco qualificata. Quale conseguenza, la struttura occupazionale appare dequalificata e le dinamiche dell'occupazione risultano essere fortemente divaricate per generi e per provenienza dei lavoratori (Treu, 2018, p. 14). Dinanzi a tali considerazioni, i *policy makers* devono delineare soluzioni di ampio respiro e che diano un impulso ai meccanismi di selezione del personale, tenuto conto delle difficoltà del momento per l'emergenza sanitaria, senza trascurare la regolarità delle procedure che devono portare a premiare le competenze (Capalbo, 2021, p. 106).

La sfida che si presenta non è tanto di approvare un'ennesima riforma che definisca una nuova Pubblica Amministrazione, quanto più di innescare i meccanismi giusti per far funzionare in maniera migliore il sistema esistente, investendo «su un'adeguata preparazione tecnica, legale ed economica dei funzionari pubblici» – utilizzando le parole pronunciate dal Presidente Draghi in occasione della richiesta di fiducia al Parlamento. Dunque, le istituzioni potranno essere curate grazie all'ingresso di nuove generazioni di lavoratori e lavoratrici e con percorsi di crescita e di



aggiornamento professionale, in particolare, in materia di transizione digitale e sostenibilità ambientale, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Allo stesso tempo, a fronte del prolungato blocco delle assunzioni, dovrà essere attuato un percorso di sostituzione graduale del personale in uscita, per scongiurare il rischio che un'accelerazione repentina dei pensionamenti causi una perdita generalizzata di competenze.

### *2.3.2. Le competenze digitali del dipendente pubblico*

Alla luce del rapido progresso della tecnologia e del potenziale offerto dai dati, il modo in cui le persone vivono, imparano, lavorano e interagiscono non è più lo stesso. La società, infatti, abbraccia questa evoluzione, incorporando la strumentazione tecnologica necessaria per fornire i risultati migliori alle attese crescenti della collettività. Allo stesso modo, il settore pubblico cerca di dotarsi non solo della giusta tecnologia, ma anche del giusto ambiente di lavoro, delle giuste competenze e dei giusti talenti che permettano il passaggio al governo digitale. La pandemia da Covid-19, in particolare, ha sottolineato l'importanza di questi sforzi affinché le istituzioni pubbliche dispongano di competenze adatte e resistenti, in grado di improntare un servizio pubblico più rapido e flessibile, necessario per affrontare gli *shock* economici e sociali (OCSE, 2021, p.6).

Lo sviluppo digitale delle istituzioni pubbliche in Italia, in realtà, mostra un significativo ritardo, come testimonia l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020, il quale monitora l'andamento dei paesi appartenenti all'Unione Europea nel campo della competitività digitale. L'indicatore relativo ai servizi pubblici digitali posiziona l'Italia al venticinquesimo posto sui 28 Stati membri<sup>24</sup>, con un punteggio che è ben inferiore a quello della media europea.

Il principale fattore critico della transizione digitale delle amministrazioni pubbliche riguarda proprio la mancanza di competenze digitali o, meglio, di una cultura del digitale che sia condivisa a tutti i livelli istituzionali. Facendo riferimento al Rapporto sull'informatizzazione delle amministrazioni locali, redatto dalla Banca d'Italia nel 2017,

---

<sup>24</sup> L'indagine si basa sui dati del 2019, per cui prende in considerazione anche il Regno Unito.

la carenza di competenze rappresenta, insieme alla mancanza di risorse e alla difficoltà organizzative, il primo ostacolo all'aumento del ricorso alle nuove strumentazioni tecnologiche da parte delle istituzioni per erogare migliori servizi ai cittadini.

Con l'introduzione del Codice dell'amministrazione digitale<sup>25</sup>, il legislatore ha voluto dare un impulso al processo di digitalizzazione, prevedendo che «la riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni [...] avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 15, co. 1). A tal fine, l'art. 17 introduce il Responsabile per la Transizione al Digitale, figura apicale dotata di «adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali» e compiti di indirizzo, pianificazione, monitoraggio e coordinamento. In questo modo, si conferma il parallelismo tra sviluppo delle competenze e innovazione organizzativa, avvalorando anche la valenza di leva strategica della formazione (Spinelli, 2019, pp. 149-150).

La pandemia è spesso interpretata come un'interruzione del flusso della storia (Capano, 2020), la quale, per quanto riguarda il campo della digitalizzazione, ha segnato il passaggio da un approccio lento all'innovazione ad «una sorta di 'terapia d'urto', un vero e proprio rovesciamento di mentalità che non potrà non lasciare un segno nell'organizzazione del lavoro» (Marazza et al., 2020). Basti pensare all'esperienza del lavoro agile che, da strumento poco diffuso, è divenuto modalità ordinaria di organizzazione del lavoro, permettendo lo sviluppo di competenze digitali e schemi organizzativi che si propongono di rompere con gli schemi tradizionali. In questo contesto, le competenze digitali del dipendente pubblico non possono più essere concepite come un elemento accessorio, in quanto si tratta di competenze che consentono di sfruttare pienamente tutte le opportunità offerte dal digitale nella trasformazione dei procedimenti e dei servizi che le amministrazioni devono espletare e consentono ai lavoratori di diventare protagonisti attivi di questi processi di innovazione (Donzelli e Iacono, 2021, p. 83). Questo cambiamento deve essere sorretto da una cultura di *e-leadership* che sappia non solo utilizzare le tecnologie e i *big data*

---

<sup>25</sup> Introdotto con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successivamente modificato ed integrato dapprima con il decreto legislativo 22 agosto 2016, n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217.

per delineare e implementare progetti di innovazione digitale, ma anche possieda ottime capacità organizzative, manageriali, relazionali, di visione e progettazione.

Dal punto di vista della formazione, si evidenziano simultaneamente esigenze differenti:

- prevedere moduli di inquadramento sulla trasformazione digitale e sulle competenze digitali del personale, oltre a specifici percorsi di approfondimento relativi ai progetti di innovazione più pervasivi;
- proporre un quadro di proposte coerenti che coprano le diverse aree di competenza di e-leadership, ricomponendo ed eventualmente rivisitando i moduli nella logica generale della trasformazione digitale della PA;
- articolare le modalità formative sempre di più in un'ottica di "coltivazione" delle competenze e, quindi, combinando i moduli formativi a laboratori di co-progettazione e workshop di interscambio delle esperienze, aprendo anche a modalità innovative (Donzelli e Iacono, 2021, p. 83-84).

Esaminando la letteratura (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020; OCSE, 2021), è possibile identificare tre principali categorie di competenze digitali, le quali vengono replicate in modi diversi nei differenti *frameworks* relativi alla misurazione o allo sviluppo delle competenze digitali:

- competenze digitali di base o minime, le quali permettono di utilizzare con familiarità ed efficacia i sistemi e i dispositivi *ICT* come strumenti a supporto del proprio lavoro d'ufficio che, nella maggior parte dei casi, non è *ICT*;
- competenze specialistiche, richieste per ricerca, gestione, sviluppo, progettazione, consulenza, *marketing*, vendita, manutenzione e assistenza di sistemi *ICT* e che possono essere acquisite solo attraverso percorsi di formazione, di selezione e di valorizzazione di nuove figure professionali;
- competenze digitali manageriali, di *e-business* o di *e-leadership*, necessarie per sfruttare le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione al fine di ottenere *performance* più efficienti, esplorare nuovi modi di condurre i processi organizzativi e promuovere e guidare il cambiamento nella gestione del servizio pubblico.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso il progetto Competenze digitali per la PA, persegue l'obiettivo di conferire al dipendente pubblico i mezzi necessari per affrontare i mutamenti nei processi di lavoro determinati dalla digitalizzazione. Egli, infatti, nello svolgere la sua attività, è tenuto al rispetto di molteplici norme puntuali, a partire dal Codice dell'amministrazione digitale, e deve possedere la capacità di adottare scelte e comprendere e mitigare i rischi connessi, nella consapevolezza di rappresentare l'istituzione cui afferisce. In questo contesto, il ruolo dell'*e-leader* è fondamentale nel condurre il lavoratore, per cui diviene fondamentale assicurarsi che quest'ultimo sappia riconoscere e assimilare l'utilizzo delle tecnologie digitali nel proprio lavoro. Del resto, questa competenza costituisce una preconditione fondamentale per il consolidarsi di una cultura del digitale condivisa nella Pubblica Amministrazione, sulla quale è poi possibile sviluppare e potenziare capacità di *e-leadership* (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020).

### 2.3.3. Il ruolo degli Enti Locali

Con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, avvenuta ad opera della l. cost. 3/2001, i rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere sono stati profondamente modificati. In particolare, gli Enti locali hanno visto accrescere il loro ruolo decisionale, quale derivazione di competenze gestionali molto più ampie rispetto ai decenni precedenti e destinate ad aumentare con gli anni, contemporaneamente all'attuarsi di processi di decentramento di poteri e funzioni che hanno investito e investono tutti i livelli amministrativi<sup>26</sup>. Ciò ha profondamente modificato il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e la collettività e richiesto al funzionario pubblico l'acquisizione di nuovi livelli di professionalità e competenze avanzate.

L'evoluzione della normativa in un'ottica di rinnovamento del sistema amministrativo, che sappia accogliere un approccio orientato ai risultati ha conferito centralità al ruolo delle Autonomie locali, ponendo in luce il problema dell'inadeguata

---

<sup>26</sup> L'art. 118 Cost., come riformato, consacra il principio di sussidiarietà, il quale stabilisce che le funzioni pubbliche debbano essere esercitate dal livello di governo più vicino ai cittadini (Comuni), prevedendo un conferimento all'ente territorialmente superiore solo qualora questo sia in grado di esercitarle meglio rispetto a quello di livello inferiore.

formazione dei dipendenti pubblici locali. D'altronde, tale orientamento normativo basato sul predefinire i risultati da raggiungere e pianificare gli interventi ha determinato il passaggio da una gestione centrata sulla correttezza del procedimento amministrativo – di responsabilità dell'Ente – ad una gestione focalizzata sull'efficacia del risultato ottenuto – di responsabilità del lavoratore che esegue l'atto di gestione. Al risultato raggiunto viene data massima visibilità e, in questo modo, è possibile ricondurre la responsabilità dell'atto a misurazioni e promozioni fondate sul merito.

I mutamenti introdotti dalla produzione normativa dell'ultimo decennio hanno indotto le istituzioni pubbliche a cercare nuove soluzioni per quanto attiene la formazione del personale dipendente<sup>27</sup>, la quale diviene presupposto operativo fondamentale da programmare, implementare, visionare e rendicontare (La Monica, 2019, pp. 3-4) e, al contempo, uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane.

Tale orientamento ha trovato conferma anche nella recente contrattazione collettiva: il secondo comma dell'art. 49-bis del CCNL 2016-2018 del comparto Funzioni Locali descrive, infatti, la formazione quale "leva strategica" che, innanzitutto, consente lo sviluppo delle risorse umane e, di conseguenza, riflette benefici positivi sulla qualità dei processi e dei servizi resi ai cittadini e sul più ampio processo di riforma e di modernizzazione del settore pubblico. Negli ultimi anni, inoltre, la formazione professionale ha acquisito una dimensione strategica, nell'ottica di sopperire al progressivo blocco del *turnover* con personale sempre più qualificato in ambiti trasversali, al fine di assicurare flessibilità nella gestione dei servizi e delle sfide che la Pubblica Amministrazione si ritrova ad affrontare.

La formazione del personale delle Autonomie locali si distingue a seconda delle caratteristiche demografiche dell'Ente di riferimento e dei limiti imposti dalle indicazioni normative ed economico-finanziarie alla definizione del Piano della formazione, ossia il documento programmatico che individua gli interventi formativi da realizzare nel corso

---

<sup>27</sup> Nella sua opera intitolata *La cultura del nuovo capitalismo* pubblicata per la prima volta nel 2006, Sennet, interrogandosi sulla durata delle conoscenze acquisite in ambito universitario, affermò che «chi acquisisce una qualifica non ha ottenuto alcun possesso durevole». In questo senso, la consapevolezza della costante obsolescenza dei saperi porterebbe la società contemporanea a maturare una capacità di riflessione permanente per fronteggiare i mutamenti in atto.

dell'anno, sulla base dei fabbisogni e degli obiettivi formativi. In particolare, le caratteristiche strutturali dell'ente incidono sulla definizione dei contenuti formativi e sulle modalità operative di erogazione di questi: si pensi, ad esempio, ad un Ente di modesta entità che è localizzato non lontano da un centro universitario, il quale, rispetto ad un Comune montano o periferico, può accedere ad un ampio ventaglio di servizi di formazione.

Quanto ai limiti in ambito economico-finanziario, al crescente bisogno formativo del personale si è contrapposto, a partire dal 2010 e sino all'entrata in vigore del d. l. 50/2017<sup>28</sup>, uno stringente controllo sulla spesa pubblica che ha ridotto le possibilità degli Enti locali di investire nella formazione del personale, riducendo le risorse destinabili a tale finalità. In un simile contesto, l'ente ha dovuto definire le priorità di spesa, privilegiando le attività formative previste dalla legge<sup>29</sup> e limitando, di conseguenza, gli investimenti nell'ambito (Corradi, 2019). La Manovra correttiva del 2017 ha rimosso – per i Comuni, le Unioni dei Comuni e le altre forme associative tra enti territoriali – alcuni vincoli di spesa introdotti dal d. l. 78/2010<sup>30</sup>, in particolare, con riguardo alla formazione del personale. Nello specifico, l'art. 21-bis consente agli enti di cui sopra, che abbiano rispettato i vincoli del pareggio di bilancio e approvato il rendiconto del 2016 entro il 30 aprile precedente, di superare il tetto di cui all'art. 6, co. 13 del d. l. 78/2010 del 50% di quanto sostenuto in spesa per la formazione nel 2009. Per gli anni successivi al 2017, invece, è stata stabilita quale condizione l'approvazione del bilancio nei termini e in equilibrio (La Monica, 2019, p. 11).

Nel corso degli anni, le riforme introdotte con lo scopo di innovare la Pubblica Amministrazione hanno trasformato il Comune da ente certificatore ed erogatore di servizi sostanzialmente statali ad ente autonomo, di rappresentanza della propria comunità, di cui cura gli interessi e promuove lo sviluppo. In questo momento di grande

---

<sup>28</sup> Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito in legge 21 giugno 2017, n. 96 recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali».

<sup>29</sup> Particolare menzione meritano la formazione in tema di sicurezza che è generale e obbligatoria, nel senso che riguarda tutti i lavoratori dell'Ente e «deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi (art. 27, co. 6, d. lgs. 81/2008), la formazione in materia di prevenzione della concorrenza e la formazione in tema di innovazioni tecnologiche quale attuazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale.

<sup>30</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante 'Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica'.

trasformazione della società, in particolare, la pubblica amministrazione locale deve porre il singolo individuo nella condizione di poter conoscere la realtà ed intervenire di conseguenza. In questo senso, la formazione deve essere percepita non solo come dovere delle amministrazioni o diritto dei lavoratori, ma come valore, nella convinzione che solo da una politica di qualità dei processi formativi pubblici sarà possibile cogliere la sfida lanciata dai cambiamenti in atto e contribuire alla costruzione di una Pubblica Amministrazione capace di svolgere quel ruolo di protagonista dello sviluppo economico ad essa conferito dal legislatore e fortemente invocato dai cittadini e dal mondo produttivo (Marascia, 2004).

## **2.4. La misurazione e la valutazione della *performance***

### *2.4.1. Quadro normativo*

La moderna visione del personale quale capitale umano ha incrementato l'importanza dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* individuali e organizzative con lo scopo di migliorare la *performance* aziendale e, contemporaneamente, realizzare un maggior benessere collettivo.

L'introduzione nell'ordinamento italiano di un sistema di misurazione e valutazione della *performance* si è inserito nel più ampio processo di massimizzazione dell'efficienza e del buon andamento, mediante il riconoscimento delle peculiari necessità di ogni istituzione, e in un'ottica di risultato. Tale sistema ha indotto il legislatore a rinnovare l'approccio metodologico allo studio dell'azione amministrativa, la quale non si fonda più sull'analisi dei singoli procedimenti singolarmente individuati, bensì su una valutazione che considera tutta l'attività nel suo complesso, relativamente ad uno specifico settore (Iacovone, 2020, pp. 101-102).

A partire dagli anni Novanta, sono stati adottati numerosi provvedimenti legislativi in materia di valutazione delle attività amministrative, i quali evidenziano due principali problemi ricorrenti in materia, ossia la mancanza di una responsabilizzazione degli organi apicali sia politici, sia amministrativi in merito allo svolgimento delle valutazioni

e ai loro risultati; e l'inadeguatezza e la fragilità dei soggetti preposti al controllo, i quali dovrebbero garantire il corretto funzionamento di tale sistema (D'Alterio, 2016, p. 641).

La normativa che disciplina la valutazione della *performance* è, ad oggi, contenuta nel d. lgs. 150/2009, il quale è stato introdotto con l'obiettivo di attuare una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, in prospettiva di migliorare la produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza della Pubblica Amministrazione. L'intera normativa si struttura intorno al concetto di *performance*<sup>31</sup> che la CiVIT<sup>32</sup>, nella delibera 89/2010, ha definito quale «contributo che un soggetto apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita». Dunque, la *performance* è strettamente legata al concetto di "risultato", che viene inteso *ex ante* quale obiettivo ed *ex post* come esito. Ulteriori elementi fondamentali sono i soggetti che ottengono tale risultato e l'attività che da questi viene posta in essere per raggiungerlo. L'insieme di questi elementi consente di distinguere tra:

- *performance* individuale, ossia il contributo che un singolo individuo o un gruppo di individui apporta per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- *performance* organizzativa, da intendersi quale contributo di tutta l'organizzazione nel suo insieme per le medesime finalità.

Rispetto alla *performance*, si evidenziano due momenti distinti (Ufficio per la valutazione della *performance*, 2018):

- la misurazione, la quale indica il processo di identificazione e di quantificazione, tramite indicatori (ad es., efficienza, efficacia, equità ed economicità), dei risultati ottenuti, in termini di prodotti (*output*) e di impatti (*outcome*) su utenti e stakeholder. Allo stesso tempo, la misurazione fa riferimento anche le attività da svolgere per il raggiungimento di tali risultati e le risorse (*input*) impiegate;

---

<sup>31</sup> Hinna (2011) fa notare che la parola *performance* è stata utilizzata 109 volte nel decreto legislativo in commento.

<sup>32</sup> Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche.



- la valutazione, che riguarda l'attività di analisi e di interpretazione dei dati e delle informazioni relative a risorse, prodotti e impatti alla luce degli obiettivi che l'Ente si era prefissato di raggiungere. Questo processo valuta anche i fattori di contesto che possono aver influenzato i risultati ottenuti.

Le attività di misurazione e valutazione della *performance* si inseriscono nel più ampio ciclo di gestione della *performance*, previsto per la prima volta proprio dal decreto legislativo del 2009 al fine non solo di consentire alle istituzioni pubbliche di gestire le proprie attività in un'ottica di miglioramento dei servizi erogati, ma anche di delineare un approccio che attui il passaggio dalla cultura dei mezzi a quella dei risultati.

Il funzionamento di tale progetto è garantito dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), previsto all'art. 14 del decreto oggetto di commento, che, in virtù della sua indipendenza, deve valutare la performance della struttura in cui si inserisce, validando la relazione finale che le amministrazioni sono tenute ad adottare al termine del ciclo di gestione della *performance* (Barbieri et al., 2010).

La disciplina introdotta dal decreto legislativo del 2009 e successive modifiche si applica alle amministrazioni statali, mentre deve essere "adeguata" da Regioni ed Enti locali secondo i propri ordinamenti, ai sensi dell'art. 16, co. 2.

Nonostante i validi presupposti, tuttavia, il progetto di potenziamento del sistema della misurazione e della valutazione della *performance* si è indebolito a causa dei tagli alla spesa finanziaria che hanno ostacolato la crescita dei fondi di amministrazione destinati alla retribuzione accessoria, nonché hanno bloccato le procedure concorsuali, impedendo lo sviluppo di percorsi di carriera da un punto di vista non solo economico ma anche professionale.

Un ultimo, importante tassello che si aggiunge al quadro normativo è rappresentato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, il quale ha attribuito al Dipartimento della Funzione Pubblica un ruolo precipuo di indirizzo e controllo nell'ottica di omogeneizzare la disciplina in materia di misurazione e valutazione della performance, di progressione di carriera e di responsabilità dirigenziale. Tra le varie novità, il decreto ha introdotto la categoria degli obiettivi generali che identificano le priorità degli Enti in coerenza con gli indirizzi a livello nazionale, e ha stabilito che la valutazione costituisce condizione necessaria non solo ai fini premiali, ma anche per il riconoscimento delle progressioni economiche e per l'attribuzione di incarichi di

responsabilità e dirigenziali. Per la prima volta, si delinea altresì un sistema di *governance* in cui la comunità è chiamata a valutare la *performance* organizzativa, attraverso sistemi di rilevazione della soddisfazione dei cittadini con riguardo alla qualità dei servizi erogati (Lucca, 2017).

La normativa succitata è accumulata da un approccio comune che può essere espresso nell'esigenza che le regole siano poco numerose, ma ben concepite e flessibili, in modo da garantire un margine di personalizzazione con lo scopo di migliorare la gestione del ciclo di performance, inteso non tanto come adempimento quanto più come strumento utile (Giustini, 2018).

#### *2.4.2. Il ciclo di gestione della performance*

L'art. 3 del d. lgs. 150/2009 consacra i principi che devono ispirare il processo di valutazione, evidenziando il ruolo che questo ha nel migliorare la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche istituzioni e nel processo di professionalizzazione dei lavoratori. In particolare, il sistema di valutazione deve essere adottato dalle amministrazioni in coerenza con i seguenti principi:

- valorizzazione del merito, a livello individuale ed organizzativo;
- garanzia di pari opportunità di diritti, senza tralasciare i doveri intesi come responsabilità nei confronti della comunità di riferimento;
- trasparenza nei risultati conseguiti, quale perno fondamentale dell'*accountability*.

Quest'ultimo principio è ricorrente nel decreto, poiché si ritiene che la misurazione dei risultati raggiunti possa configurarsi come un processo di responsabilizzazione dei dipendenti pubblici dal momento che si collega alla pubblicazione dei dati e, dunque, ad un riscontro informativo sia dal lato dell'amministrazione sia dal lato della cittadinanza (Nutti, 2010, p. 4).

L'articolo si conclude con la precisazione che, dall'implementazione del sistema, «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 3, co. 6, d. lgs. 150/2009), per cui l'Ente deve usare le risorse già disponibili con la legislazione vigente. Ciò significa che le risorse da destinare alla pianificazione e allo sviluppo del

sistema di valutazione devono essere reperite attraverso un processo di riallocazione interno delle risorse.

Per attuare i principi che informano il processo di valutazione della *performance*, l'art. 4 del decreto definisce le sei fasi in cui si struttura il ciclo della gestione, coerentemente con i contenuti della programmazione finanziaria e di bilancio:

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

In realtà, il ciclo di gestione della *performance* si compone essenzialmente di tre fasi, ossia la misurazione, intesa come definizione dei risultati che si vogliono misurare, la gestione, vale a dire il controllo dei valori assunti dagli indicatori e comprensione del significato che questi assumono, e valutazione, ossia il giudizio dell'adeguatezza della *performance* rispetto a quanto pianificato e in relazione anche alle circostanze delineatesi (FormezPA, 2011).

Il ciclo di gestione della *performance* viene supportato da due documenti che le amministrazioni stilano e pubblicano sul loro sito istituzionale ogni anno, anche nell'ottica di concretizzare il principio della trasparenza e garantire una rappresentazione della *performance* comprensibile e attendibile (Nucci, 2019, p. 17): il Piano della *performance* e la Relazione annuale sulla *performance*.

Il Piano della *performance*, disciplinato nell'art. 10, co. 1, lett. a) del decreto in commento, è un «documento programmatico triennale» (art. 10, co. 1, lett. a), d. lgs. 150/2009), da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, nel quale sono riportati gli indirizzi strategici dell'amministrazione, gli obiettivi da perseguire nel medio-lungo periodo e anche nel breve periodo, nonché gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*. Dunque, con questo unico documento, le organizzazioni

riepilogano gli obiettivi da conseguire, le risorse necessarie per la loro *mission* e gli indicatori da utilizzare per misurare la prestazione delle amministrazioni che concorrono all'attuazione dei programmi e delle strategie. In altri termini, l'Ente conferisce veste di pianificazione all'amministrazione per risultati, concretizzando le priorità e gli orientamenti strategici in azioni da porre in essere per raggiungere i risultati programmati (Battini e Cimino, 2009).

La descrizione dell'Ente costituisce una delle sezioni più importanti, poiché la sua identità deve essere definita coerentemente con il contesto territoriale in cui si inserisce e con le attese dei molteplici portatori di interesse. Gli *stakeholders*, pertanto, partecipano al processo di elaborazione del Piano, poiché ciò «assicura la connessione delle strategie con il territorio di riferimento ed è efficace quando consente di ottenere un quadro rappresentativo dei diversi interessi, dei settori coinvolti e delle caratteristiche degli attori presenti sul territorio» (Bottone et al., 2011, p. 113).

L'elemento innovativo principale è costituito dalla presentazione dell'Albero della *performance*, il quale, come chiarisce la delibera della CiVIT n. 112 del 2010, «dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione». In questo senso, l'Albero costituisce una sorta di mappa concettuale che raffigura l'insieme interconnesso di mandato istituzionale, missione, obiettivi strategici e obiettivi operativi. La finalità ultima consiste nel rendere evidente agli *stakeholders* la trasversalità dell'*outcome* rispetto agli obiettivi, di rappresentare le interdipendenze tra obiettivi e tra unità organizzative, dunque, rendere intellegibile la finalizzazione delle attività amministrative rispetto ai loro bisogni e aspettative (Tonello, 2017, p. 92).

Ogni istituzione decide la quantità e la tipologia degli obiettivi da prevedere in funzione della specificità della propria struttura e del livello di maturità del proprio sistema di gestione della *performance*. Nell'Atto di indirizzo del Ministro di riferimento sono altresì individuate le priorità politiche per il triennio che l'amministrazione deve considerare nella definizione degli obiettivi specifici di cui al decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74. In linea generale, gli obiettivi dell'amministrazione possono riferirsi ad un determinato settore o legarsi ad una specifica *policy*, essere coerenti con impegni assunti sul piano internazionale, ad esempio, con l'Unione Europea, al fine di dare attuazione ad accordi internazionali oppure riferirsi al funzionamento interno

dell'amministrazione stessa. Quanto alla quantità, ogni istituzione deve delineare una quantità tale di obiettivi tenendo in considerazione che un numero esiguo potrebbe trascurare alcune attività, pur facilitando la comunicazione, mentre un numero considerevole permette di vagliare l'intera attività amministrativa, tuttavia, l'Ente potrebbe perdere consapevolezza delle proprie priorità. Per ciascun obiettivo, è necessario definire un insieme di indicatori per individuare le molteplici dimensioni del fenomeno, così come per ogni indicatore si devono indicare il valore di partenza e i valori target da raggiungere in uno scenario triennale (Ufficio per la valutazione della *performance*, 2018, pp. 13-15).

La Relazione annuale sulla *performance* – di cui all'art. 10, co. 1, lett. b) del d. lgs. 150/2009 – è il documento che, a consuntivo, evidenzia, misura e valuta i risultati conseguiti alla luce degli obiettivi programmati, mediante il controllo del soddisfacimento dei target individuati nel Piano. Una peculiarità della Relazione, oggetto peraltro di valutazione dell'efficacia del ciclo della *performance* è, infatti, la coerenza e la rispondenza della sua struttura rispetto al Piano; per cui, l'Ente deve saper utilizzare il documento consuntivo al fine di verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi individuati nel Piano, nell'ottica di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa.

La Relazione, la quale deve essere redatta entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione, in termini di forma e di contenuto. La validazione, cioè, conferisce efficacia al documento in essere, da un lato, e obbliga l'OIV a svolgere gli accertamenti finalizzati a valutare la conformità, l'attendibilità e la completezza dei contenuti della Relazione. Per gli Enti locali, l'approvazione della Relazione può essere anticipata al 30 aprile qualora la si volesse ricomprendere nel rendiconto della gestione, il quale deve essere deliberato, appunto, entro tale data (Nucci, 2019, p. 19).

Si tratta di uno strumento fondamentale, poiché, sulla base delle considerazioni in esso contenute, l'amministrazione può riprogrammare obiettivi e risorse, nell'ottica di effettuare un miglioramento gestionale. Allo stesso tempo, la Relazione sulla *performance* consente all'Ente di rendicontare, nei confronti di tutti gli *stakeholders*, gli esiti conseguiti, motivando eventuali scostamenti rispetto a quanto definitivo in sede di

Piano. In questa prospettiva, il documento deve essere redatto privilegiando la chiarezza espositiva, un lessico semplice e di facile comprensione, nonché la sinteticità (Ufficio per la valutazione della *performance*, 2018, p. 4).

La rilevanza del Piano della *performance* e della Relazione sulla *performance* è evidenziata dal fatto che, in caso di mancata adozione dei due documenti, l'amministrazione non può erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti inadempienti né assumere personale o conferire incarichi di consulenza o collaborazione. In caso di ritardo, invece, nell'adozione del Piano o della Relazione, l'Ente è tenuto a darne comunicazione e motivazione al Dipartimento della Funzione Pubblica (art. 10, co. 5, d. lgs. 150/2009).

Le disposizioni in commento non si applicano agli Enti locali, tuttavia, questi ultimi possono dotarsi del Piano della *performance* e della Relazione sulla *performance*, i quali, a differenza dei documenti di programmazione e di rendicontazione previsti dal TUEL, forniscono una visione chiara e completa degli obiettivi, anche in materia di *performance*. Si ritiene opportuno ricordare che, nel caso specifico degli Enti locali, il Piano della *performance*, congiuntamente al piano dettagliato degli obiettivi, confluisce nel Piano Esecutivo di Gestione (ad opera della l. 213/2012), deliberato in coerenza con il Documento Unico di Programmazione e con il bilancio di previsione, entro venti giorni dall'approvazione di quest'ultimo. In questo senso, il PEG funge da congiunzione tra politica e apparato burocratico, tra gli indirizzi politici e la pianificazione operativa (Fiorillo, 2020).

Nella pratica, tuttavia, l'unificazione del Piano della *performance* con il PEG, rivela alcune difficoltà, le quali sono generate dal diverso orientamento temporale dei due documenti: il primo è un documento programmatico triennale, mentre il secondo si basa sul bilancio di previsione annuale. Pertanto, i contenuti del Piano appaiono poco compatibili con un PEG che assume caratteristiche autorizzativo-finanziarie. Il documento unificato deve indicare sia gli obiettivi di *performance* organizzativa riferiti all'intero Ente, sia gli obiettivi di *performance* individuale da assegnare ai dirigenti oppure, negli enti privi di dirigenti, alle altre figure di vertice quali responsabili e titolari di posizione organizzativa (Quaranta, XXVI ciclo, pp. 94-95). Si consideri altresì che il Piano della *performance* prevede la definizione di obiettivi strategici non inclusi nel PEG, il quale accoglie, al contrario, obiettivi operativi (Bottone et al., 2011, p. 103). Da ciò si

può dedurre come la *ratio* che sottende alla formulazione di un documento unificato consista nel formulare un PEG di livello notevole che supporti con maggiore capacità l'attività dell'Ente. In quest'ottica, anche i Comuni con una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti procedono alla definizione del Piano Esecutivo di Gestione, anche in forma semplificata e sebbene ciò sia facoltativo (art. 169, co. 3, d. lgs. 267/2000), poiché devono redigere il Piano della *performance*.

#### 2.4.3. La valutazione della performance nell'epoca della pandemia

L'emergenza epidemiologica innescata dal diffondersi del coronavirus ha dato luogo a rilevanti difficoltà sul piano della gestione dei rapporti di lavoro nel settore pubblico che hanno interessato la quasi totalità degli istituti giuridici ed economici. Basti pensare al lavoro agile, il quale è stato imposto quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa (art. 87, co. 1, d. l. 18/2020), costringendo le pubbliche amministrazioni a definire frettolosamente un nuovo modo di gestire il rapporto di lavoro per consentirne l'implementazione. Questo atteggiamento, in realtà, ha dimostrato come il processo di cambiamento in Italia sia lento e irto di ostacoli: il quadro normativo definito dalla l. 124/2015<sup>33</sup> in materia di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione è rimasto pressoché inattuato, a causa, nello specifico, di una mentalità poco aperta ai cambi culturali e di inadeguate competenze in grado di inserirsi in tali processi e di interpretarne i risultati. Prima dell'emergenza, infatti, il personale coinvolto in attività di lavoro agile era solo il 12% (Osservatorio Smart Working, 2020) e «per oltre un terzo delle amministrazioni pubbliche lo *smart working* è stata una novità assoluta portata dall'emergenza Covid-19» (FPA Data Insight, 2020).

Il Covid-19, del resto, assume le caratteristiche di quello che Kingdon (1984) e Birkland (1997) definiscono "evento focalizzante", ossia un evento improvviso, relativamente raro, conosciuto simultaneamente ai responsabili politici e al pubblico, il quale è in grado di sovvertire l'ordine dei problemi nell'agenda pubblica, aggiungendone

---

<sup>33</sup> In particolare, l'art. 14, nell'ottica di "promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni", imponeva a queste ultime di adottare le linee-guida necessarie a favorire l'accesso al lavoro agile.

di nuovi, e che può essere ragionevolmente definito dannoso, anche per la possibilità di danni futuri potenzialmente maggiori. Se, tuttavia, l'ingresso nell'agenda è repentino, la ricerca di soluzioni o, meglio, di *policies* in grado di rispondervi richiede un processo più lungo.

I riflessi sul sistema di valutazione della *performance* sono degni di nota e rappresentano un'occasione da cogliere e sviluppare sapientemente. È necessario che tale sistema non venga più considerato come un mero adempimento, bensì come uno strumento a supporto della crescita delle organizzazioni e un mezzo che potrà rivelarsi utile per affrontare problematiche complesse in un'ottica post-pandemica. In particolare, si auspica il rinnovamento di un sistema che, ancora oggi, viene utilizzato per distribuire una parte del salario, considerato sempre più come "dovuto", privilegiando, invece, la valutazione delle competenze organizzative delle amministrazioni e la valorizzazione dei risultati come strumento di supervisione, anche da parte della collettività, nell'ottica di rendere il lavoro agile una modalità virtuosa di esecuzione della prestazione lavorativa (Mochi Sismondi et al., 2021, p. 94).

In questo senso, l'esperienza che si sta vivendo può essere considerata una "finestra di policy" per favorire l'utilizzo della valutazione quale strumento finalizzato alla valorizzazione del capitale umano e una sua diffusione a tutti i livelli istituzionali. Allo stesso tempo, l'emergenza ha evidenziato che la valutazione delle prestazioni e delle *performance* organizzative in periodi di crisi e instabilità può supportare la capacità delle istituzioni di rispondere a esigenze e bisogni spesso nuovi e garantisce ai *policy makers* utili spunti di conoscenza e riflessione (Melloni e Righettini, 2019, p. 46).

La principale sfida derivante dall'introduzione del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione è, dunque, il cambiamento della cultura organizzativa. Per sfruttare al meglio le potenzialità delle nuove tecnologie digitali, le quali consentono di superare la tradizionale definizione della prestazione lavorativa svolta in ufficio e secondo orari prestabiliti, è necessario, come evidenzia Savazzi (2020, p. 1073):

- orientare i modelli organizzativi alla definizione degli obiettivi e, quindi, alla misurazione dei risultati;
- riconoscere maggiore autonomia, flessibilità e responsabilità di risultato tra i lavoratori, nonché diffondere maggiore motivazione tenendo conto anche degli effetti sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;



- strutturare relazioni professionali basate sulla fiducia, stimolando comportamenti virtuosi, favorendo lo spirito di collaborazione e valorizzando i talenti;
- massimizzare la condivisione di informazioni e sistemi tecnologici e organizzativi fondati sull'accesso agli strumenti piuttosto che sulla titolarità della postazione di lavoro, giungendo anche a scalfire l'immagine che identifica il luogo di lavoro con gli spazi concessi dal datore di lavoro;
- migliorare i servizi, incrementare la produttività, ridurre i costi e garantire maggiore benessere organizzativo.

Le amministrazioni, seppur poche, che, ancor prima del diffondersi della pandemia, si caratterizzavano per un'impostazione focalizzata sulle attività e orientata ai risultati sono state le più favorite durante il periodo emergenziale. Difatti, i *manager* e i dirigenti hanno potuto analizzare meglio le peculiarità comportamentali del personale alla luce del mutato contesto lavorativo, valutare le loro capacità di organizzazione, di assunzione di responsabilità e di decisione, nonché la loro affidabilità:

si tratta di elementi che assumono importanza ai fini della valutazione professionale e organizzativa.

Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, ad ogni modo, deve essere aggiornato con riguardo alla nuova organizzazione delle attività lavorative definita dall'Ente, principalmente per ciò che concerne la *performance* individuale, tenendo presente che tale Sistema è unico e prescinde dal fatto che la prestazione sia resa in presenza, da remoto o in modalità mista. Di conseguenza, le dimensioni della *performance*, pur contemplando indicatori specifici per il lavoro agile, devono attenersi a quanto specificato nelle Linee Guida 1/2017 e 2/2017 ed essere uguali per tutte le unità operative e i dipendenti pubblici (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020, p. 6).

Il Piano della *performance*, il quale – si ricorda – deve essere redatto entro il 31 gennaio<sup>34</sup>, deve tener conto della mutata situazione e può essere sottoposto a

---

<sup>34</sup> I termini previsti dall'art. 10 del d. lgs. 150/2009 non sono stati interessati dalla previsione normativa della sospensione dei termini (art. 103, co. 1, d. l. 18/2020 convertito in l. 27/2020, poi prorogato dal d. l. 23/2020) che ha riguardato fattispecie giuridicamente qualificate come

rimodulazione laddove emerga «la necessità o l'opportunità di interventi correttivi [...] in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione» (art. 6, d. lgs. 150/2009). Alla luce di ciò, dunque, si può notare come il Piano sia uno strumento flessibile e, come tale, consente la revisione nel corso dell'esercizio, pur preceduta da un'attività di monitoraggio, qualora si verificano eventi incidenti in modo significativo sulle strategie dell'ente (modifiche normative, reindirizzamento delle risorse finanziarie, eventi straordinari e imprevedibili, modifiche delle competenze, e delle responsabilità) (Savazzi e Tamassia, 2020, p. 564) – tra i quali rientra l'imprevedibile emergenza sanitaria. In un simile contesto, le modifiche apportate al Piano devono essere orientate verso gli obiettivi, strategici ed operativi, e i relativi indicatori e *target* che risultino condizionati da tali accadimenti.

La correzione degli indirizzi di *performance* organizzativa e individuale si sviluppa lungo tre direttrici, ossia i processi (intesi come attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse in un prodotto destinato ad un utente interno o esterno all'Ente), gli strumenti operativi per lo svolgimento dell'attività amministrativa e le tempistiche. Il diffondersi del coronavirus ha limitato la continuità amministrativa a quei processi e servizi già interessati dal processo di informatizzazione o facilmente digitalizzabili, come l'effettuazione di pagamenti, la partecipazione ai Comitati e la ricerca di informazioni e documenti. A questi si sommano poi i processi che richiedono ingenti investimenti e lunghi periodi per essere digitalizzati (come il funzionamento dei meccanismi elettorali) e che richiedono, pertanto, un pacchetto di interventi mirati da definire e implementare nel periodo post-pandemico, nonché i processi che non sono digitalizzabili (come le cure sanitarie e l'assistenza sociale). A ciò si aggiunga che l'inadeguata cultura digitale e l'elevata età media della classe dirigente hanno determinato una scarsa propensione a riconvertire le attività sul piano del virtuale, a differenza del settore privato che risulta essere più performante e operativo in tema di strumenti informatici. In questo senso, è auspicabile che le istituzioni pubbliche procedano con una migliore mappatura dei processi, la quale si inserisce tra gli obiettivi

---

procedimento amministrativo o procedimento disciplinare. Tutti gli atti che afferiscono alla gestione del rapporto di lavoro sono esclusi, in quanto hanno natura giuridica di atti di diritto comune.

di *performance* organizzativa: i processi digitalizzati o digitalizzabili premettono e richiedono l'utilizzo di nuovi strumenti (basti pensare allo svolgimento di *meeting* mediante l'utilizzo di applicazioni per la teleconferenza) e conseguenti competenze valutabili, ad esempio, sotto il profilo dell'efficienza. Da ultimo, alcuni obiettivi inclusi nel Piano della *performance* devono essere riletti in termini di tempistiche, in particolare, i processi che richiedono un periodo più lungo per essere digitalizzati devono essere svincolati dall'approccio burocratico tradizionale che causa spesso ritardi e rinvii, con ricadute talvolta importanti sugli utenti: è questo il caso, soprattutto, delle cure sanitarie che determinano in molti casi tempi d'attesa prolungati o l'erogazione di investimenti legati a fondi comunitari (Savazzi, 2020, pp. 1076-1077).

Questo percorso, si vuole precisare, deve interessare tutte le istituzioni pubbliche, siano esse virtuose in tema di *performance* o afflitte da ritardi e difficoltà nel formulare un Piano che presenta caratteristiche differenti rispetto agli anni precedenti, e deve riguardare sia la *performance* organizzativa, alla luce dello *shock* generato dall'irrompere della pandemia nel quotidiano della Pubblica Amministrazione, sia la *performance* individuale, poiché ogni lavoratore deve modulare la propria attività corrente e i propri obiettivi futuri alla luce delle mutate modalità di organizzazione del lavoro.

#### 2.4.4. Misurare il lavoro agile

L'emergenza pandemica ha assunto una portata tale da causare, come reazione immediata, la chiusura delle attività rivolte al pubblico e la sostituzione delle tradizionali modalità lavorative con il lavoro da remoto. Da una strategia di valutazione della routine conservativa e orientata al raggiungimento di obiettivi di medio periodo si è passati ad una strategia di valutazione della crisi che prende in considerazione soluzioni e opportunità fino a quel momento poco considerate. L'esempio per antonomasia è costituito dal lavoro agile, il quale è irrotto sul panorama lavorativo imponendosi quale modalità ordinaria di svolgimento delle prestazioni lavorative, nell'ottica di ridurre e contenere il diffondersi del virus (cfr. supra par. 2.2.). Come analizzato nel precedente paragrafo, le amministrazioni che, nel corso del tempo, avevano tracciato e affinato la mappatura dei processi, sono riuscite ad organizzare una risposta efficace alle esigenze

imposte dalla pandemia, mentre la maggior parte delle istituzioni ha procrastinato nella speranza di organizzare gli interventi in seguito al ripristino della routine (opzione, peraltro, sfumata con il susseguirsi delle ondate pandemiche). Ad ogni modo, la valutazione della *performance* richiede un adeguamento che tenga in considerazione il contesto esterno in cui un'organizzazione è inserita, per cui, nei periodi di crisi, essa dovrebbe concentrarsi sul livello di risposta all'emergenza e sulla capacità di contenere i danni da questa causati (Melloni e Righettini, 2019, pp. 52-53).

In questa fase storica, caratterizzata da una rottura con la tradizione e con i tradizionali obiettivi, dunque, l'attenzione è riposta sulla risposta a bisogni poco noti e al conseguimento di obiettivi che si rivolgono al futuro. L'introduzione del Piano Operativo del Lavoro Agile, quale componente del Piano della *performance*, appare coerente con il nuovo orientamento, in quanto tale strumento si focalizza sui «necessari processi di innovazione amministrativa da mettere in atto nelle amministrazioni pubbliche ai fini della programmazione e della gestione del lavoro agile» (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020, p. 8). Volendo utilizzare altri termini, il POLA si concentra sul processo di digitalizzazione della prestazione lavorativa, dei procedimenti e dei servizi che devono essere scrupolosamente analizzati quali condizioni fondamentali per assicurare efficacia e sicurezza dei lavoratori e dei destinatari dell'azione pubblica. La valutazione della *performance* dovrebbe, in quest'ottica, supportare l'amministrazione nell'interpretazione dei fenomeni che interessano l'ambiente esterno, nell'analizzare la rilevanza degli strumenti spesso adottati in via sperimentale, al fine di cogliere degli insegnamenti per le esperienze future.

«Per realizzare lo *smart working* sono basilari alcune dimensioni: autonomia e responsabilità; spostamento del focus da presenza a risultato; diffusione di una cultura basata sulla fiducia e non più sul controllo; *leadership* partecipativa; attitudine a utilizzo di strumenti digitali; definizione di precisi *key performance indicators* (KPI) per valutare i risultati delle attività svolte» (De Giosa e Di Sabato, 2019). Il modello di organizzazione delle prestazioni lavorative fondato sul lavoro agile determina il passaggio da una valutazione della *performance* basata sulle ore lavorate ad una valutazione che valorizza il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'Ente. «Il controllo sulla dimensione spazio-temporale va dunque allentato e questo, facile a dirsi, non è altrettanto facile a farsi perché scardina un'abitudine al controllo e ad uno stile direttivo che rimane molto

radicata anche oggi» (Botteri e Cremonesi, 2017). Il cambio di mentalità, come si è discusso, non è un processo semplice, ma, in un simile contesto, il *manager* deve saper abbandonare la logica del controllo per riconoscere fiducia e maggiore autonomia al proprio collaboratore, diffondendo un positivo spirito di gruppo che susciti un diffuso senso di appartenenza all'organizzazione. Allo stesso tempo, in virtù dell'autonomia riconosciutagli, il lavoratore agile è chiamato a responsabilizzarsi nei confronti degli indirizzi e obiettivi aziendali.

I *key performance indicators* misurano e confrontano i risultati ottenuti dall'attività amministrativa in relazione agli obiettivi strategici e operativi predeterminati. Tali indicatori, dunque, devono necessariamente essere legati agli obiettivi e, insieme a questi, devono essere definiti. Essi, inoltre, devono essere quantificabili e misurabili, al fine di analizzare con rigore i progressi raggiunti verso la realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione (Cravero, 2016).

Gli indicatori sul lavoro agile si riferiscono a tre dimensioni di *performance* (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2020, pp. 19-26):

- stato di implementazione, ossia misurano, innanzitutto, il livello di introduzione del lavoro agile nell'organizzazione e, successivamente, il livello di utilizzo di tale strumento al suo interno. A tal proposito, gli indicatori di quantità si ritrovano nel numero di ore o giornate in lavoro agile sulle ore o le
- giornate lavorative totali, nonché il numero di lavoratori agili effettivi sul totale dei lavori agili potenziali. Altri indicatori afferiscono alla qualità percepita, come la percentuale dei dipendenti in lavoro agile soddisfatti e la soddisfazione per età o per genere;
- *performance* organizzativa, intesa come potenziale contributo del lavoro agile al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione in termini di efficienza, efficacia ed economicità. Per quanto riguarda l'efficienza, esempi di indicatori sono la diminuzione delle assenze, l'aumento della produttività e la riduzione dei tempi di lavorazione di pratiche ordinarie. In riferimento all'efficacia, gli indicatori sono rappresentati dalla quantità erogata, dalla quantità di servizi fruita, dalla qualità erogata e dalla qualità percepita (*customer satisfaction*). Infine, per ciò che concerne

- l'economicità, gli indicatori fanno riferimento alla riduzione dei costi e al minor consumo di patrimonio in seguito alla razionalizzazione degli spazi;
- *performance* individuale, definita come potenziale contributo del lavoro agile al raggiungimento degli obiettivi individuali. In linea generale, si utilizzano indicatori di processo, i quali misurano le prestazioni delle attività di *routine* rispetto alle quali si individua un *output* concreto (numero di pratiche processate, tempo di risposta alle richieste del cittadino, numero di pagamenti liquidati, ecc...); indicatori di avanzamento di attività e progetti (rispetto delle scadenze, qualità del lavoro svolto, ecc...); indicatori di relazione e interazione, per misurare la qualità dei rapporti che il singolo dipendente intrattiene con il dirigente, con i colleghi e con i soggetti esterni (capacità di *problem solving*, *team working*, iniziativa ed efficacia del coordinamento e condivisione delle informazioni). I tradizionali modelli di misurazione della *performance* del dipendente devono altresì accompagnarsi ad approfondimenti su aspetti comportamentali e prestazionali connessi all'erogazione della prestazione in modalità agile, in particolare, il rispetto della fascia di contabilità, la continuità della comunicazione con l'ufficio, la disponibilità ad evadere richieste urgenti, ecc... (Angeletti, 2020, pp. 76-77).

L'introduzione del lavoro agile cambia le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e, di conseguenza, i parametri per la misurazione e la valutazione della *performance* individuale e della *performance* organizzativa. In tal senso, le organizzazioni che vogliono condurre un esperimento di lavoro agile di successo devono, in particolare (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017, p. 21):

- rafforzare i metodi di valutazione improntati al raggiungimento dei risultati a fronte di obiettivi prefissati e coordinati al fine di adattarli ad un'attività lavorativa gestita per obiettivi e a valutare gli esiti nell'ambito della misurazione della *performance*;
- fissare obiettivi annuali per l'attuazione del lavoro agile misurandone l'impatto sulla *performance* organizzativa.

Pur essendo il tema della *performance* noto da tempo alle pubbliche amministrazioni, il lavoro agile introduce l'ambizioso obiettivo di implementare un

sistema di *smart performance management* che si propone di diffondere un approccio consapevole alla valutazione, strutturare forme di controllo più flessibili, talvolta informali e continue e orientare alla valutazione delle persone finalizzata al loro sviluppo (Osservatorio HR Innovation Practice e Osservatorio Smart Working, 2016).

L'introduzione e lo sviluppo dello strumento del lavoro agile richiede necessariamente il coinvolgimento di tutti i livelli all'interno di un'organizzazione, in un'ottica di allineamento delle strategie, delle politiche di gestione delle risorse e delle soluzioni operative: dai vertici apicali, responsabili di definire e dare attuazione a scelte strategiche coerenti, ai responsabili del personale, preposti ad organizzare e implementare le attività di formazione e di sviluppo delle competenze, ai responsabili dei sistemi formativi e della transizione digitale (Angeletti, 2020, pp. 86-87). Queste figure devono saper individuare le aree di possibile misurazione più critiche e il relativo peso quale passaggio precipuo nella definizione di un approccio moderno al lavoro agile.

La convergenza di obiettivi di attori differenti pone l'esigenza di una strategia di *reporting* articolata su due dimensioni armonizzate (Solari e Lupi, 2018, pp. 44-46):

- da un lato, l'oggetto della misurazione, corredato di indicatori percettivi, derivanti dai risultati di questionari e *survey* sottoposti a dipendenti e dirigenti, indicatori quantitativi e oggettivi, calcolati in una logica precedente e successiva all'introduzione del lavoro agile, e misuratori aggiuntivi sui quali sviluppare diagnostici *ad hoc*;
- dall'altro lato, i destinatari delle misurazioni, i quali possono essere interni alle amministrazioni, dunque, i dirigenti, i responsabili e gli altri colleghi, *smart workers* e lavoratori in presenza, oppure esterni, ossia le altre istituzioni, i cittadini e tutti i vari portatori di interesse.

Nella prospettiva di una diffusione concreta e coerente del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni, il sistema di misurazione e di valutazione deve diffondere, come più volte ricordato, le conoscenze necessarie per gestirne e interpretarne i risultati e gli effetti. All'interno di una stessa organizzazione, infatti, si possono individuare orientamenti manageriali e mentalità differenti, i quali devono essere necessariamente gestiti, in quanto questo disallineamento comporta stili di direzione "a due velocità" e impatta sulle politiche di gestione del personale e sulla percezione di equità e di pari opportunità (Angeletti, 2020, p. 89).

## CAPITOLO III

### La Pubblica Amministrazione digitale

#### 3.1. Stato dell'arte del processo di digitalizzazione

La grave crisi pandemica che da oltre un anno sta affliggendo il mondo ha evidenziato due necessità imprescindibili per la collettività globale: da un lato, l'esigenza di una costante e consapevole coesione sociale costruita sulla collaborazione, sul confronto e sulla partecipazione e, dall'altro lato – anche, allo stesso tempo – la necessità di poter fondare lo sviluppo della società su un'innovazione tecnologica e su una trasformazione digitale «inclusive, democratiche e partecipate» (Baldassarre, 2021, p. 90).

Riprendendo l'affermazione di Giannini con cui il presente elaborato si apre (cfr. supra par. 1.1.), è possibile descrivere la condizione delle amministrazioni pubbliche che si presentano sullo scenario digitale sottolineando come esse potrebbero sfruttare un potere incommensurabile grazie alla disponibilità di una mole di c.d. *big data*, tuttavia, più che per potenza, esse risultano essere “spaventose” per la loro debolezza. Tale debolezza è dettata dall'inadeguatezza delle competenze, delle strategie e dei processi, la quale è frutto, a sua volta, di un'incapacità generalizzata di andare oltre al processo di informatizzazione per abbracciare un approccio nuovo, un nuovo *mindset*, ossia quello della trasformazione digitale. In Italia, infatti, il processo di digitalizzazione, utilizzando le parole di Caio (2014), «ha semplicemente trasferito fogli di carta [...] dentro i computer». Anche se spesso vengono utilizzati come sinonimi, vi è, in realtà, una sostanziale differenza tra informatizzazione e digitalizzazione: quest'ultima, infatti, indica un processo profondo e totalizzante che trasforma la struttura di pensiero, i processi e l'organizzazione in cui si inserisce l'informatizzazione, una trasformazione che si incardina sull'atteggiamento mentale, passa per i processi e trasforma l'organizzazione del lavoro, creando nuovo valore per gli *stakeholders* (Venier, 2017). In pratica, il rapporto delle amministrazioni con l'evoluzione tecnologica pare rimanere imbrigliato entro i confini della funzione che l'informatica era stata inizialmente chiamata a svolgere, giustificandone l'ingresso nella Pubblica Amministrazione, ossia



«per risolvere problemi di gestione interna e di attività di servizio [...] mentre di essa è rimasto praticamente sconosciuto il possibile uso per le attività di governo» (Gerace, 1991).

Con l'esperienza della pandemia, non solo si è affermata la necessità della capacità di utilizzo e della consapevolezza digitale, ma anche si è compreso come sia di vitale importanza «agire con processi e organizzazioni strutturati in modo da sfruttare al massimo le opportunità delle tecnologie digitali, costruendo ecosistemi flessibili e resilienti» (Iacono, 2021, p. 15). In questo senso, l'elemento centrale della rivoluzione digitale è costituito, per logica, non dall'inserimento degli strumenti digitali nei processi già in atto, bensì da un loro profondo rinnovamento. Del resto, la digitalizzazione sta cambiando tutti gli aspetti della vita quotidiana, introducendo importanti cambiamenti di tipo culturale, economico e politico che hanno modificato significativamente il modo di lavorare delle organizzazioni, ponendo l'esigenza di implementare nuovi modelli organizzativi e competenze manageriali per la gestione dell'attività amministrativa (Buonocore, 2020). L'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), nello specifico, ha sovvertito gli schemi su cui si costruiscono i modelli organizzativi delle organizzazioni pubbliche, conferendo un impulso alla propagazione di nuove modalità di lavoro. L'esempio per antonomasia è costituito dal lavoro agile, il quale ha conosciuto un'ampia diffusione durante il *lockdown* dovuto all'emergenza sanitaria e ha garantito ai lavoratori un'importante autonomia nella scelta degli ambienti di lavoro, degli orari e delle strumentazioni da utilizzare, in relazione ad una maggiore responsabilizzazione sul piano dei risultati.

Sebbene siano passati decenni dall'introduzione del digitale nel settore pubblico, nonostante i buoni propositi e benché si siano verificate esperienze importanti e sviluppati servizi significativi, il progresso sul piano del digitale delle istituzioni pubbliche presenta ancora un considerevole ritardo, come ben fotografato non solo dall'indice DESI (cfr. supra par. 2.3.2.) ma anche da numerosi documenti ufficiali e dal confronto tra le strategie che nel tempo si sono susseguite. Al fine di assumere decisioni consapevoli in tema di digitale, l'Osservatorio Agenda Digitale ha introdotto un indice DESI regionale, il quale illustra i *gap* che separano le varie regioni italiane. Tenendo presente che l'Italia si posiziona al di sotto della media europea, la regione più digitalizzata è la Lombardia, mentre la Calabria si posiziona all'ultimo posto. Più in

generale, i primi posti sono occupati dalle regioni centro-settentrionali, mentre quelle del Sud chiudono la classifica, lamentando, in particolare, una scarsa qualità dei servizi *online* erogati dalla Pubblica Amministrazione (Osservatorio Agenda Digitale, 2021).

Tale digitalizzazione è da considerarsi “illusoria”, in quanto è stata affidata ad amministrazioni che hanno adottato un approccio discontinuo in termini di finanziamenti, sin dalla fase degli esordi, che ha inevitabilmente rallentato la realizzazione di quei progetti definiti nelle politiche e nei piani di *eGovernment* risalenti agli inizi del nuovo millennio<sup>35</sup>, a cui si aggiunge una spesa frammentata che non è riuscita a concretizzarsi in effettiva innovazione riconoscibile sul piano della qualità dei servizi (Carloni, 2019, pp. 366-367).

Un nuovo rilancio del processo di digitalizzazione viene stimolato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la cui prima missione riguarda proprio il tema della digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione, la quale ha come obiettivo generale «l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, p. 47). Per gli interventi specificamente destinati alla digitalizzazione della PA è stato previsto uno stanziamento di risorse pari a circa otto miliardi di euro, le quali dovranno essere destinate a tre pacchetti di investimenti:

- investimenti in infrastrutture digitali e in una *cyber security* che contrasti le minacce informatiche e garantisca la protezione delle persone, tutelando il loro diritto alla privacy, considerando il crescente numero di informazioni che viene inserito in rete (Cencioni, 2021);
- investimenti in dotazioni infrastrutturali per garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazioni tra le PA, spingendo le singole amministrazioni a migrare verso un “ambiente *cloud*”, nell'ottica di trasformare le infrastrutture fisiche in servizi virtuali. A ciò si aggiunga lo snellimento delle procedure secondo il principio *once only*, in virtù del

---

<sup>35</sup> Si fa riferimento, in particolare, al Piano d'Azione per l'*eGovernment* con cui il Governo Amato II (2000-2001) si prefiggeva di realizzare, in un periodo di tempo di 10-12 mesi e senza emanare nuove leggi, tre obiettivi: migliorare l'efficienza operativa interna delle istituzioni, offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati e non più frammentati secondo le competenze dei singoli enti di governo, garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000).

quale le istituzioni pubbliche devono evitare di chiedere all'utenza informazioni da questa fornite precedentemente;

- investimenti per lo sviluppo e l'estensione di servizi digitali in favore di cittadini e imprese, migliorandone l'accessibilità.

### **3.2. I nodi da scogliere**

Il processo di digitalizzazione riscontra non poche difficoltà applicative nella realtà delle istituzioni pubbliche, la quale è connotata da forti squilibri, risorse scarse, complessità burocratiche e, spesso, infrastrutture e strumenti tecnologici inadeguati. Le principali criticità sono sicuramente legate alle c.d. condizioni abilitanti immateriali, in particolare, la carenza di competenze digitali e le difficoltà sul piano organizzativo, con riguardo sia alla necessità di innovare i processi operativi dell'azione amministrativa, sia alle carenze di ordine culturale (Spinelli, 2019, p. 148).

Per ciò che concerne le competenze, sulla mancanza di adeguate professionalità nei vari ambiti del settore pubblico<sup>36</sup> influisce un dato relativo alla popolazione italiana che si compone, per più della metà, di quelle persone nate durante il *boom* demografico degli anni Sessanta (ISTAT, 2021), le quali si sono formate in un periodo in cui l'utilizzo della tecnologia non era diffuso quanto oggi. L'assenza di competenze digitali adeguate è altresì giustificata da un basso livello di istruzione – infatti, solo poco più del 60% della popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni è in possesso di almeno un titolo di studio superiore al diploma di scuola (ISTAT, 2020) – e da una formazione sulle discipline informatiche inadeguata rispetto ai progressi registrati nel settore. Ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale (in seguito, CAD), in verità, le amministrazioni avrebbero l'obbligo di promuovere iniziative finalizzate a diffondere la cultura digitale tra la collettività, con particolare interesse ai minori e alle categorie a rischio

---

<sup>36</sup> Nella *Relazione sull'attività svolta – La digitalizzazione nella pubblica amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano*, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni il 26 ottobre 2017, si legge che «l'Italia registra risultati ben al di sotto della media europea per quanto riguarda lo sviluppo del capitale umano».

d'esclusione (art. 8, d. lgs. 82/2005); ciononostante, le azioni in proposito che sono state attivate ad oggi sono episodiche e frammentate (Martines, 2018, p. 153).

Le innovazioni che consentono di compiere scelte oggettive (c.d. *data driven*) devono essere gestite da figure apicali dotate di competenze che consentano loro di inserirsi nel processo, interpretarlo e trarne valore. I *manager*, infatti, ricoprono un ruolo centrale nel supportare la trasformazione e nel definire le condizioni necessarie per concretizzare qualunque tipo di riforma, apportando reali innovazioni all'interno dell'organizzazione. Affinché ciò sia possibile, è necessario organizzare interventi mirati di selezione e formazione che individuino figure in grado non solo di applicare competenze tecnico-professionali o di adempiere alle tradizionali pratiche amministrative, ma anche di cogliere opportunità di cambiamento tra le righe degli adeguamenti normativi di volta in volta emanati. In questo senso, una particolare attenzione deve essere rivolta alle *soft skills*, le quali consentono ai *manager* di comunicare con i propri collaboratori, organizzare le attività lavorative e relazionarsi con l'esterno. Del resto, finché non si agisce sulla mentalità e sulla cultura di base, sui consueti atteggiamenti di chiusura verso l'esterno, non sarà possibile realizzare un reale coordinamento tra le varie istituzioni e tra le istituzioni e i cittadini. In questa direzione, le capacità di gestire il personale e la qualità di questo costituiscono condizioni imprescindibili per supportare l'insieme delle trasformazioni strutturali e organizzative apportate dalla transizione digitale e, più generalmente, per consentire alle pubbliche amministrazioni di abbracciare una prospettiva di sviluppo. Questo richiede necessariamente di rivedere la posizione delle *human resources*, le cui funzioni sono spesso relegate ad una posizione secondaria rispetto ad altre funzioni aziendali e motivo per il quale si è verificato uno scarso sviluppo dal punto di vista delle strategie, degli strumenti di gestione e delle prassi (Buonocore, 2020).

Alla debolezza interna alle singole organizzazioni si affianca la fragilità della *governance* della digitalizzazione pubblica, la quale ha attraversato nel tempo continue trasformazioni per quanto attiene ai soggetti coinvolti, alle risorse e ai modelli organizzativi adottati, ponendo la necessità di riflettere sull'esigenza di una struttura più coesa che riesca a coordinare il complesso sistema di competenze (Corte dei Conti, 2019, p. 20). Si tratta di una carenza strutturale del sistema italiano, o, meglio, come evidenziato sin dal Piano d'Azione adottato dal Governo Amato II, di «una generale

carezza di integrazione, di finalizzazione unitaria, di visione condivisa» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000). In tale contesto, la *governance* dovrebbe coinvolgere più livelli istituzionali dell'organizzazione pubblica, non secondo una struttura piramidale, con al vertice gli organi dello Stato, bensì con una distribuzione orizzontale che vede la partecipazione di una moltitudine di istituzioni dotate di autonomia costituzionale, quali le Regioni e le Autonomie locali, che compongono quell'assetto ordinamentale definito come federalismo. In questo senso, partendo dalla disposizione costituzionale secondo cui lo Stato detiene competenza esclusiva in materia di coordinamento informatico dei dati della Pubblica Amministrazione (art. 117 Cost., co. 2, lett. r), tale coordinamento deve avvenire congiuntamente tra il soggetto coordinatore (lo Stato) e i soggetti coordinati (Regioni ed Enti locali), e non deve far parte, dunque, di un processo decisionale verticale (Notarmuzi, 2006, pp. 3-4). In realtà, l'esercizio di questa funzione di coordinamento si è rivelato debole e non è riuscito a superare la tradizionale tendenza a ragionamenti "per silos" che caratterizza le istituzioni italiane. D'altro canto, il sistema italiano si caratterizza proprio per «un approccio frammentario, fatto di scelte autonome, in una logica che sovrappone disattenzione e rivendicazione di autonomia sul versante delle scelte organizzative con le quali si confonde spesso la digitalizzazione» (Carloni, 2019, p. 372). L'articolazione della Pubblica Amministrazione Locale costituisce un aspetto importante del problema, dal momento che ogni Ente può definire in modo autonomo il proprio modello di *ICT governance*, in assenza di un'entità unica che si ponga come responsabile del dialogo tra lo Stato e gli Enti locali e che determini un equilibrio tra guida centrale e aderenza delle azioni progettate alle necessità del territorio. Negli anni, ciò ha ostacolato la realizzazione di interventi di razionalizzazione dei processi, applicazioni e infrastrutture informatiche degni di nota e ampiamente diffusi (De Nicola, 2017).

Considerando le finalità insite nel processo di trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione, è necessario far riferimento al CAD, secondo il quale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione supportano l'attività amministrativa nella «realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione» (art. 12, co. 1, d. lgs. 82/2005). Al fine di realizzare tali obiettivi, è necessario rimodellare organizzazione e funzionamento alla luce dei nuovi strumenti tecnologici; tuttavia, le istituzioni sono chiamate a investire non

solo e non tanto nei mezzi, nei macchinari e nei programmi informatici, ma anche e, soprattutto, «in una classe professionale in grado di gestirli e, prima ancora, di capirne il funzionamento» (Stacca, 2019, p.2). In base al CAD, ogni organizzazione pubblica deve dotarsi di una figura dirigenziale, il Responsabile per la transizione digitale, a cui affidare «la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità» (art. 17, co. 1, d. lgs. 82/2005). In realtà, come evidenziato nella Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018, adottata dall'ex Ministra per la PA Bongiorno, sebbene la figura del RTD sia fondamentale per accelerare la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, poche sono le istituzioni che hanno provveduto ad individuare tale figura. Ad ogni modo, assegnare le funzioni in materia di digitalizzazione ad un soggetto specifico non risolve le problematiche derivanti dalla strutturale debolezza delle organizzazioni pubbliche. Come evidenzia Carloni (2019, pp. 370-371), infatti, «il problema è più complesso e richiede una specifica tematizzazione: a partire dalle notazioni sulla crisi dei corpi tecnici, passando per le riflessioni sui caratteri del personale pubblico e le dinamiche anche recenti di reclutamento, per arrivare alle considerazioni sull'esigenza di un investimento su nuove energie al servizio delle amministrazioni ma anche su nuove competenze spesso assenti».

A ben vedere, comunque, la trasformazione imposta dal digitale sovverte le tradizionali logiche dell'organizzazione del lavoro, ponendo come condizione fondamentale quella di evolvere verso un cambiamento culturale e organizzativo interno e innescando lo sviluppo di nuovi stili di *leadership* e di innovativi modelli di valutazione delle *performance* dei lavoratori. La struttura gerarchica tradizionale viene messa in crisi dalle innovazioni tecnologiche e le organizzazioni si ritrovano a dover ridisegnare i loro confini, nell'ottica di sviluppare una cultura rivolta al cambiamento che produca benefici concreti e segni il passaggio alla *digital organization* (Crespi, 2020).

Un'altra questione che assume centralità nell'azione di promozione della digitalizzazione della pubblica amministrazione riguarda la sicurezza dei dati e delle informazioni che vengono raccolti e gestiti dalle amministrazioni. Spesso, alla luce dell'inadeguatezza che affligge i sistemi tecnologici di cui dispongono, esse si trovano a dover affidare il servizio di custodia a soggetti c.d. di *cloud computing* che

professionalmente si mettono a disposizione di aziende pubbliche e private, dando luogo a criticità con riguardo al controllo che queste ultime possono esercitare e, dunque, alla tutela garantita all'utenza, alla riservatezza dei dati e alla continuità del servizio. Difatti, da un lato, tali servizi offrono importanti vantaggi sul piano dell'economicità e della flessibilità, poiché, mediante tecnologie basate su internet, il *cloud computing* consente un accesso più agevole ad un insieme di risorse condivise, nello specifico, risorse fisiche di rete, di storage e di processamento, nonché servizi e applicazioni finali, e consente di migliorare l'efficienza operativa (Resasco, 2017, p. 94). Dall'altro lato, tuttavia, è necessario considerare anche il paventarsi di rischi sul piano della protezione dei dati personali. Del resto, i dati vengono archiviati o elaborati da applicazioni e terminali virtuali, che non sono fisicamente presso l'amministrazione, ma su *server* che possono fisicamente anche trovarsi dall'altra parte del pianeta (DigitPA, 2012). In questo senso, la c.d. *data sovereignty*, ossia il potere esclusivo dello Stato di controllare i dati pubblici, viene posto in discussione e potrebbe essere pregiudicato. In particolare, le problematiche in materia derivano da «natura immateriale dei beni; transnazionalità della rete; difficile individuazione della legge applicabile e del foro competente nel caso in cui sorgano controversie; intrinseca fragilità della rete; rischio di incidenti tecnici, di attacchi di hacker, di decisioni politiche o addirittura di improbabili – ma pur sempre possibili – mutamenti degli attuali equilibri internazionali» (Maddalena, 2016, p. 40). Pertanto, dal momento che i dati vengono trattati – anziché sul *computer* personale – da un fornitore di servizi esterno, le amministrazioni devono dotarsi di personale interno che abbia le competenze informatiche e giuridiche necessarie per supportare l'attività di tutela dei dati esternalizzati. In questa prospettiva, le pubbliche amministrazioni, prima di sottoscrivere un contratto di *cloud computing*, devono valutare, anche coinvolgendo il *Data Protection Officer*<sup>37</sup>, l'affidabilità del fornitore del servizio, verificando, ad esempio, il possesso di determinate certificazioni, l'adozione di codici di condotta o l'assunzione di impegni contrattuali in relazione alla modalità di gestione dei

---

<sup>37</sup> Figura di recente conio, introdotta dal Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali, 679/2016, e obbligatoria per tutti gli Stati membri dal 2018, avente il compito di osservare, valutare e gestire il trattamento dei dati personali allo scopo di far rispettare le normative europee e nazionali in materia di *privacy* (Polimeni, 2017).

dati (ad esempio, chiarezza e disponibilità delle informazioni, misure di sicurezza previste, procedura di notifica delle violazioni, ecc...) (Rapicavoli, 2017).

Un ulteriore nodo problematico del sistema giuridico-costituzionale è quello del *recruiting*, il quale spesso si affianca al tema più generale del rinnovamento della Pubblica Amministrazione, ma si propone con una certa urgenza proprio nell'attuale, influenzando il funzionamento dell'apparato amministrativo. Il blocco parziale del *turnover*, in particolare, ha determinato una voragine nell'organico delle pubbliche amministrazioni italiane, a cui si aggiungono una scarsa qualifica del personale e l'annullamento di un gran numero di concorsi a causa della persistente crisi pandemica.

La legge 19 giugno 2019, n. 56, sulla concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni, ha imposto a queste ultime di definire il piano dei fabbisogni a partire dal riconoscimento dell'esigenza di reclutare figure professionali dotate di competenze elevate in alcune materie, tra cui, in primo luogo, le competenze digitali (Stacca, 2019, pp. 5-6). La programmazione deve essere svolta «tempestivamente e con buona periodicità, ma possibilmente non ingabbiata dagli inquadramenti contrattuali [...] o ispirata ad una mera logica di "rimpiazzo"» (Zoppoli, 2021, p. 105). Come sottolineato nel PNRR, vi è l'esigenza di «incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale» (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2021, p. 50). Un reclutamento che si struttura a partire dall'analisi dei fabbisogni, che individua le competenze, le motivazioni e le potenzialità dei lavoratori si slega dalla tradizionale identificazione con il concorso pubblico. Il reclutamento, infatti, non costituisce una fase a sé stante del processo di organizzazione di un Ente, bensì rappresenta un momento essenziale della gestione delle risorse umane che dovrebbe avviarsi ben prima della fase di selezione (Naddeo, 2021, p. 36).

Nell'ottica di semplificare e accelerare le procedure concorsuali, il Governo avverte l'urgenza di ripensare profondamente i meccanismi di selezione e di reclutamento del personale, sia sul piano procedurale ed organizzativo, sia sulla selezione delle professionalità migliori e più idonee per le esigenze delle amministrazioni. Occorre, in questo senso, definire anzitutto le competenze del futuro, intese non solo e non tanto come conoscenze, ma anche e quanto più come capacità realizzative, organizzative e manageriali. Le nuove assunzioni dovranno riguardare non



solo professionisti tecnici, ma anche figure oggi poco presenti negli Enti pubblici, quali *project manager*<sup>38</sup>, *risk manager*<sup>39</sup> e *policy designer*<sup>40</sup>, esperti di comunicazione digitale, gestione e rendicontazione dei progetti finanziati con fondi comunitari, con i quali è possibile concretizzare in modo veloce ed efficace i progetti inseriti nel PNRR (Capalbo, 2021, pp. 68-69).

Ebbene, nell'attuale sistema è necessario superare la logica del concorso quale strumento che accerta le conoscenze e non le competenze e le attitudini, così come serve ripensare alle modalità di espletamento dei concorsi al fine di renderle più celeri, trasparenti ed efficaci. Del resto, la valutazione delle conoscenze consente solo di rilevare alcune delle competenze che occorre possedere e, raramente, i processi di selezione utilizzano strumenti in grado di valutare le capacità dei candidati di dare concretezza alla teoria acquisita. Un altro elemento importante è costituito dalla capacità di sviluppare relazioni interpersonali all'interno di un'organizzazione complessa: si tratta di un aspetto difficile da misurare, ma è fondamentale che un candidato "sappia essere" oltre che "sappia fare" (Gasparrini, 2021, pagg. 44-45).

Nelle nuove forme di accesso, infine, occorre garantire che le competenze e conoscenze acquisite dal personale reclutato possano essere consolidate attraverso percorsi *ad hoc* che consentano di costruire strutturalmente, nello stesso tempo, capacità tecnica ed amministrativa (Capalbo, 2021, p. 70).

### **3.3. Riflessioni conclusive**

Le considerazioni finora esposte consentono di riflettere sul modello di digitalizzazione che emerge dalla regolazione e dalle politiche pubbliche: si delinea così

---

<sup>38</sup> Il *project manager* analizza, progetta, pianifica e concorre alla realizzazione degli obiettivi di un determinato progetto, gestendolo in tutte le sue caratteristiche e fasi evolutive e nel rispetto dei tempi e del *budget* concordato.

<sup>39</sup> Il *risk manager* è preposto alla gestione integrata dei rischi aziendali (finanziari, operativi e di *legal and compliance*) che possono ostacolare il raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati.

<sup>40</sup> Il *policy design* può essere definito come «il tentativo deliberato e consapevole di definire *policy goals* e di ricollegarli agli strumenti previsti per realizzare tali obiettivi» (Howlett et al., 2015).

un sistema che si muove, pur lentamente, verso la definizione di un'amministrazione che utilizzi un approccio unitario nei confronti dell'utenza, superando la tradizionale logica "per silos". Un'amministrazione che si pone al servizio di cittadini ed imprese, vale a dire utenti che vengono identificati con un elevato livello di certezza, capaci di autenticare le loro transazioni e perfezionare, dunque, la fornitura di servizi da parte di un sistema pubblico coeso e fortemente integrato al suo interno.

In questo senso, riprendendo la denominazione della figura preposta a gestire la digitalizzazione nel settore pubblico, quella che si prefigura in lontananza è la transizione digitale, intesa come il completamento di un percorso che è in corso di definizione da decenni, piuttosto che una trasformazione dal principio del *modus operandi* delle organizzazioni.

L'esperienza della pandemia, in particolare, deve fungere da motore propulsore per una nuova stagione di digitalizzazione, la quale si fonda sul principio del *digital first*, si innesca su complesse leve di *governance* ed è guidata da specifiche figure di direzione all'interno di ogni singolo Ente. La grande sfida è quella di realizzare un'innovazione che si caratterizza, innanzitutto, della prospettiva di una totale erogazione dei servizi pubblici attraverso le *ICT*, all'interno di un'architettura che si presenta semplificata per il cittadino, poiché deve garantire la possibilità di rapportarsi con una singola amministrazione per avere accesso a servizi che coinvolgono anche altre istituzioni.

Il rischio che si paventa, tuttavia, è insito proprio nel ritardo strutturale con cui la Pubblica Amministrazione si presenta sullo scenario della rivoluzione industriale, anche rispetto alle realtà private. Tale ritardo si ritrova nell'implementazione, nella diversificazione e nella frammentazione in un contesto in cui la standardizzazione e l'integrazione costituiscono dei fattori di sviluppo eccezionali, tuttavia, rischia di confutare anche l'elaborazione di modelli e strategie. Difatti, come sostiene Carloni (2019, p. 390) «quando l'attuazione tarda per decenni e i cambiamenti avvengono nell'arco di mesi, il rischio è quello di politiche di innovazione che sono vecchie prima di essere attuate».

Nella definizione della nuova strategia, occorrerà considerare molteplici elementi fondamentali, alcuni dei quali derivano dal confronto con gli *stakeholders* e i protagonisti dell'innovazione. In primo luogo, deve diffondersi, a tutti i livelli, la consapevolezza che la trasformazione digitale non costituisce uno specifico settore di

*policy* o un aspetto distinto del processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, bensì «l'ecosistema di riferimento per qualsiasi modello di sviluppo equo e sostenibile» (Baldassarre, 2021, p. 91). Devono poi essere rafforzate quelle leve che consentiranno di realizzare i progetti strategici che verranno individuati dal Governo, in particolare:

- lo sviluppo di competenze digitali e di *soft skills* all'interno delle amministrazioni;
- il potenziamento della *governance* dell'innovazione, in una prospettiva di coesione e integrazione;
- una più capillare diffusione degli strumenti che accompagnano l'innovazione, anche e soprattutto verso le amministrazioni più piccole;
- una profonda revisione dei modelli di *procurement*, ad oggi inadatti per sostenere reali politiche di innovazione, rischiando di compromettere dall'origine la possibilità di sfruttare le risorse stanziare nell'ambito del *Next GenerationEU*.

Per concludere, la massima condivisione degli obiettivi, da individuare attraverso il dialogo e la collaborazione costante tra pubblico e privato. Del resto, le strategie sono fondamentali, ma ancor più importante è realizzare un'azione sinergica che veda coinvolti tutti i soggetti della società senza i quali innovazione e sviluppo non sono realizzabili, rammentando che «se falliamo sulla digitalizzazione non ci sarà la riforma della Pubblica Amministrazione» (Carlioni, 2015).

## CAPITOLO IV

### Le amministrazioni locali nella prospettiva della ripresa

#### 4.1. Il contesto peculiare del lavoro pubblico locale

Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni comunali assume una coloritura singolare, la quale è giustificata, da un lato, dalla necessità di preservare e rendere effettiva l'autonomia conferita agli Enti locali a livello costituzionale e, dall'altro lato, dalla volontà di valorizzare la peculiarità di ciascuna organizzazione (Turrin, 2021, p. 444).

L'elenco di cui all'art. 1, co. 2, d. lgs. 165/2001 individua una pluralità di amministrazioni pubbliche anche profondamente differenti tra loro. Con specifico riguardo ai Comuni, è possibile delineare una particolare configurazione organizzativa in cui si registra una notevole convergenza tra politica e gestione. Difatti, sebbene il principio della separazione tra politica e amministrazione, consacrato dalla l. 142/1990, abbia esordito proprio nell'ambito degli Enti locali, è proprio per questo livello istituzionale che il legislatore si è immaginato che le figure dirigenziali coinvolte nella definizione dell'indirizzo politico dell'Ente dovessero essere fiduciarie: esempi lampanti sono quelli del direttore generale e del segretario comunale (Saltari, 2014, pp. 127-128). Ebbene, questo forte legame tra politica e amministrazione che non si ritrova in altre amministrazioni trova la sua ragion d'essere nel consenso popolare, il quale è avvertito, innanzitutto, dall'organo politico e, di riflesso, dall'apparato burocratico (Turrin, 2021, p. 446).

Il rapporto di lavoro del personale impiegato negli Enti locali è fortemente influenzato e orientato dal "centro" e calato sulle "periferie", con il risultato di un coacervo multilivello in cui la normativa statale sul pubblico impiego si interseca con altre fonti statali, regionali e locali che disciplinano in materia di organizzazione (attraverso leggi, statuti e regolamenti) e di contrattazione (mediante la negoziazione in sede decentrata). La Pubblica Amministrazione, che si ritrova quindi attraversata verticalmente e orizzontalmente, è alla ricerca di un equilibrio tra la sfera globale e la dimensione locale laddove le distanze scompaiono per effetto delle nuove dotazioni

tecnologiche, ma in cui divampano le incongruenze dei modelli delineati per un'amministrazione che sta svanendo. In particolare, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, risalente agli inizi del nuovo Millennio, nel tentativo di implementare un sistema di stampo federalista, ha dato luogo a importanti contraddizioni con riguardo al riparto di competenze in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, nello specifico, delle Autonomie locali. Tali disarmonie riflettono «la non conformità delle regole di gestione delle risorse umane pensate per un modello amministrativo e costituzionale con lo Stato al “centro” all'odierna “Repubblica delle Autonomie”, caratterizzata dalle sue forze centripete, quali le Regioni e gli Enti locali che rivendicano i propri spazi *anche* come datori di lavoro del relativo personale» (Zilli, 2017, p. 6).

La disciplina del lavoro pubblico locale si discosta da quella dettata per la generalità delle istituzioni pubbliche in virtù delle molteplici fonti che ispirano la materia, a cui si aggiunge l'autonomia normativa ed organizzativa riconosciuta ad ogni Ente locale anche con riguardo all'organizzazione e alla gestione del personale (art. 89, co. 5 del T.U.E.L.). Essa non appare pertanto definita da confini certi, al contrario, tale disciplina oscilla tra la potestà legislativa dello Stato in materia di rapporto di lavoro (c.d. “ordinamento civile” di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.) e la potestà regolamentare dei Comuni (ma anche delle Province e delle Città metropolitane) con riguardo «alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» (art. 117, co. 6, Cost.). In realtà, quest'ultima deve esercitarsi tenendo in considerazione quanto affidato alla contrattazione collettiva nazionale, nonché nel rispetto delle disposizioni e dei principi di legge, in particolare, quelli consacrati dal d. lgs. 267/2000 e nell'ambito delle materie definite da quest'ultimo.

Alla luce di tali considerazioni, è possibile riflettere in senso ampio sulle politiche di gestione delle risorse umane, tratteggiando una disciplina che ha valenza per la generalità dei Comuni italiani. Occorre precisare, in ogni caso, che la realtà delle amministrazioni locali è eterogenea, dal momento che le diverse amministrazioni divergono tra loro in virtù di variabili che influiscono anche sugli aspetti relativi all'organizzazione e alla gestione delle risorse umane, tra cui: la dimensione, in termini di numero di abitanti e di dipendenti pubblici, la tipologia della Regione di appartenenza,

la collocazione geografica e le caratteristiche istituzionali, economico-finanziarie e socio-demografiche (Turrin, 2021, p. 449).

#### **4.2. Le risorse umane “locali”**

I cambiamenti in atto nelle sfere produttiva, ambientale e sociale, innescati dallo sviluppo tecnologico e dalle dinamiche della globalizzazione, stanno esplicando importanti effetti sul piano delle organizzazioni pubbliche. Gli Enti locali sono chiamati a confrontarsi con queste trasformazioni e ad organizzare una risposta a livello territoriale, poiché prima rappresentanza delle collettività locali (OCSE, 2019, pag. 11). Accanto a ciò, occorre render noto che l'autonomia locale costituisce una tematica privilegiata che consente di conoscere lo stato dell'arte del processo riformatore delle organizzazioni pubbliche, avviato negli anni Novanta, con lo scopo di collegare il ripensamento delle strutture istituzionali alla riforma del pubblico impiego: utilizzando altre parole, essa conserva ancora la caratteristica di fungere da “laboratorio sperimentale” delle riforme della Pubblica Amministrazione (Cerbone, 2009, pp. 872-873).

Alla luce di ciò, si ritiene fondamentale approfondire la tematica delle risorse umane inserite nel contesto peculiare degli Enti locali, in particolare, delle amministrazioni comunali, le quali hanno svolto un ruolo di primo piano durante la pandemia e si pongono, oggi, a traino della ripresa e della ricostruzione, assicurando il coordinamento tra governati e governanti.

L'art. 2, co. 1 del d. lgs. 165/2001 sancisce che «le amministrazioni pubbliche definiscono [...] le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive». La potestà conferita alle Autonomie locali di regolamentare autonomamente l'ordinamento degli uffici e dei servizi rappresenta il fulcro attorno a cui ruota la definizione formale dell'assetto organizzativo dell'Ente e, quindi, costituisce lo strumento principale di cui avvalersi per introdurre un modello strutturale e funzionale realmente rispondente alle esigenze di efficacia ed

economicità nei processi gestiti. Tale capacità è garantita dalla facoltà – prevista dall’art. 119 della Costituzione – di disporre di risorse proprie al fine di sostenere «la titolarità universale delle funzioni amministrative» (Mattioni, 2017, p. 9).

In realtà, le decisioni di contenimento dei costi nelle PP.AA.<sup>41</sup>, attuate dai diversi governi succedutisi negli ultimi anni, e il mancato ricambio del personale (cfr. supra par. 1.1.) hanno fortemente indebolito la capacità organizzativa del sistema pubblico e tradito le aspettative di maggiore efficacia ed effettività da sempre riposte nelle riforme, consolidando quello stato di “miseria” che, secondo Battini e Gasparrini (2020), affligge le politiche del pubblico impiego in Italia. Dunque, «i tetti di spesa, i tagli ciechi e la marcata riduzione del personale subita negli ultimi anni dalle amministrazioni locali hanno prodotto riflessi negativi sull’efficienza dei servizi e dell’organizzazione delle risorse umane impiegate» (Brino, 2021, p. 433). Nell’arco di un decennio, si è verificata una consistente riduzione del personale pubblico in servizio. In particolare, considerando i dati della Ragioneria Generale dello Stato (2020), si evince che il comparto Funzioni Locali ha fornito il maggior contributo alla riduzione dell’occupazione pubblica: nell’arco temporale 2010-2019, la perdita ammonta a 85.480 lavoratori (14,5% in meno rispetto alla consistenza del comparto nel 2010). Quanto ai Comuni, nello specifico, se nel 2007 il personale ammontava a 479.233 unità, nel 2018 si assesta a 367.924 dipendenti (con una riduzione del 23,2%)<sup>42</sup>. Ciò è il risultato di scelte del legislatore che ha agito su diversi fronti per contenere l’occupazione e garantire la sostenibilità degli apparati pubblici locali, attraverso i blocchi retributivi, la limitazione del *turnover* o il blocco delle assunzioni nei comuni giustificato dal ricollocamento dei dipendenti delle Province (IFEL, 2020, p. 8).

Le decisioni assunte negli anni al fine di alleviare lo stress fiscale hanno comportato rilevanti conseguenze sulla dimensione qualitativa e quantitativa del personale dei comuni. In particolare, il mancato ricambio ha determinato uno spostamento delle forze di lavoro sulle classi di età più elevate (Di Mascio et al., 2019,

---

<sup>41</sup> L’attività di organizzazione delle pubbliche amministrazioni è sempre stata rigidamente vincolata dalle previsioni delle leggi finanziarie, le quali pongono con urgenza la necessità di far fronte all’eccessivo deficit pubblico e individuano nel personale uno dei principali settori di intervento al fine di controllare, razionalizzare e diminuire la spesa pubblica.

<sup>42</sup> Dei 7.954 Comuni italiani esistenti al 2018, è stato censito il personale in servizio in 7.696 Comuni, nei quali vive in totale il 99% della popolazione residente in Italia.

p. 221), inasprando il divario tra le competenze richieste alle nuove leve e quelle di cui dispone il personale già in servizio.

Nell'ottica di contenere la spesa pubblica, il d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75 consacra il piano triennale dei fabbisogni di personale quale strumento di cui le organizzazioni pubbliche devono dotarsi per definire l'organizzazione degli uffici, consentendo di procedere alle assunzioni nel rispetto dei limiti di spesa vigenti. Il riferimento alla "determinazione delle dotazioni organiche" non è completamente scomparso, al contrario, esso continua a ritrovarsi in alcune disposizioni, in virtù della funzione di garanzia che la dotazione organica nell'amministrazione ricopre, nonché «di certezza e predeterminazione dei ruoli e di quegli stessi fabbisogni ai quali in prospettiva si affida la programmazione delle risorse umane» (Pioggia, 2017, p. 10). Ciò comporta, tuttavia, problemi di coordinamento tra le varie normative, i quali contribuiscono alla complessità della disciplina in materia e per cui sarebbe auspicabile un intervento del legislatore con l'obiettivo di armonizzare le norme in materia di gestione del personale nella Pubblica Amministrazione (D'Onghia, 2018, pp. 81-82).

Le risorse umane costituiscono quindi un fondamentale patrimonio dell'amministrazione comunale e, come tali, devono essere poste al centro dell'azione legislativa. D'altronde, l'azienda beneficia del benessere dei suoi lavoratori, per cui si dimostra essenziale adottare politiche di reclutamento strutturate sulla base delle peculiarità di ogni istituzione al fine di soddisfare il fabbisogno degli Enti locali, nonché rafforzare il sistema delle tutele dei diritti fondamentali dei lavoratori e delle lavoratrici del settore pubblico. In tale contesto, la tematica che si presenta con maggiore urgenza è quella relativa – ancora una volta – alle competenze, le quali devono essere potenziate attraverso processi di formazione delineati sulle esigenze indotte dalla trasformazione digitale e dall'innovazione. La formazione deve intendersi non tanto come una mera sequenza di corsi, quanto più come processo permanente di accompagnamento della crescita dei singoli e, infine, dell'intera realtà organizzativa. In questo senso, le attività formative assicurano il costante adeguamento delle competenze e la creazione di quelle professionalità ampiamente desiderate all'interno di un Ente, anche in considerazione del consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato (Giusepponi, 2009, p. 99).



La crisi sanitaria innescata dal coronavirus ha segnalato con solerzia la necessità di rivedere l'architettura della Pubblica Amministrazione alla luce dei nuovi obiettivi definiti dal PNRR e dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, con particolare riguardo alla tematica delle risorse umane quale pedina strategica nel processo di innovazione nell'epoca della trasformazione digitale. In questo senso, si registra l'urgenza di ripensare alle politiche di gestione del personale, riconoscendo maggiore autonomia alle realtà comunali, anche con riguardo alla destinazione delle risorse finanziarie. Al centro dei piani di azione dovranno pertanto inserirsi investimenti significativi nel capitale umano, attraverso la definizione di una *people strategy* che, contestualizzata nel quadro della trasformazione digitale, è funzionale ad «indirizzare la trasformazione delle competenze, dei modelli organizzativi e degli stili di *leadership* in chiave digitale, supportando l'adozione delle nuove strategie digitali» (Corso, 2019) nell'ambito delle organizzazioni pubbliche. Nel nostro contesto di analisi, l'obiettivo è quello di assicurare il corretto funzionamento agli Enti locali, consentendo loro di affermarsi come protagonisti dello sviluppo locale.

Un'inversione di tendenza si era registrata già nel periodo precedente alla pandemia con il c.d. Decreto Crescita<sup>43</sup>, il quale è intervenuto sui vincoli di contenimento della spesa che i Comuni devono rispettare nell'erogazione della retribuzione accessoria del personale, nonché sulle nuove assunzioni, prevedendo un superamento della logica del *turnover*. In particolare, l'art. 33, co. 2 stabilisce che «i Comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva, per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto dell'anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione». Il decreto adottato dalla Conferenza Stato-Città dell'11 dicembre 2019 ha fissato i valori soglia di massima spesa del personale che devono essere rispettati dai Comuni, a seconda della fascia demografica di appartenenza, entro un intervallo

---

<sup>43</sup> Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, successivamente convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi".

compreso tra il 29,5% (dei Comuni con meno di mille abitanti) e il 25,3% (dei Comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre)<sup>44</sup>.

Il decreto interministeriale 17 marzo 2020 ha stabilito che le nuove regole sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato avrebbero dovuto applicarsi a partire dal 20 aprile 2020. In realtà, l’emanazione del decreto è coincisa con il dilagare della pandemia da Covid-19, alla quale ha fatto seguito un lungo blocco delle procedure concorsuali. Ad ogni modo, il legislatore ha introdotto delle modifiche alle capacità assunzionali che si basano su un criterio di sostenibilità finanziaria, premiando i Comuni più virtuosi e innescando, pur indirettamente, un orientamento dei comportamenti dei vertici delle amministrazioni verso tale direzione. Ai Comuni più meritevoli, infatti, è consentito non solo un *turnover* pari al 100% del personale cessato, ma anche un incremento della spesa di personale a tempo indeterminato, occasione irrinunciabile per i *manager* locali (Turrin, 2021, p. 454).

Di recente, sul tema del *recruiting* è intervenuto il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80<sup>45</sup>, il quale è stato ribattezzato come “Decreto Assunzioni” o “Decreto Reclutamento”, pur erroneamente, dal momento che i contenuti del decreto hanno una portata e un impatto che si estendono ben oltre la materia delle assunzioni nelle organizzazioni pubbliche, abbracciando ampiamente il processo di riorganizzazione della P.A. innescato e portato avanti dal Governo (Scaramella, 2021). L’art. 1, co. 1 del decreto in commento prevede che le amministrazioni (ivi comprese quelle comunali), già destinatarie di interventi nell’ambito del PNRR, «possono porre a carico dello stesso le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione», in deroga ai limiti di spesa introdotti più di un decennio addietro (cfr. supra par. 1.1.). In prospettiva di garantire il buon funzionamento delle amministrazioni, l’art. 6 ha introdotto il Piano integrato di attività

---

<sup>44</sup> Per un’analisi dettagliata del quadro normativo in materia di fondo incentivante e limiti assunzionali dei Comuni modificato dalla novella del 2019, si rinvia all’articolo di Caponi disponibile a <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2020/marzo/fondo-incentivante-e-nuovi.pdf>.

<sup>45</sup> Decreto-legge recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”, successivamente convertito nella legge 6 agosto 2021, n. 113.

e organizzazione, il quale definisce, tra l'altro, «la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e 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».

Alla luce dei recenti aggiornamenti in materia di reclutamento, si può ben affermare, dunque, che vi è un orientamento positivo del legislatore nei confronti della tematica delle risorse umane, di cui riconosce il ruolo centrale nella modernizzazione del pubblico sistema, anche a fronte delle criticità apportate nelle amministrazioni pubbliche dal processo di digitalizzazione.

#### **4.3. Gli Enti locali nella transizione digitale**

L'art. 3, co. 2 del d. lgs. 267/2000 definisce il Comune come «l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo». In questo senso, i Comuni rappresentano un'infrastruttura istituzionale ed amministrativa di base, per cui intrattengono quotidianamente rapporti con cittadini e imprese, rispondendo alle loro esigenze ed erogando servizi. Per esercitare queste funzioni, il Comune deve poter contare su un apparato burocratico in grado di rilevare i bisogni reali della comunità di riferimento e di rispondervi attraverso strutture amministrative aperte, sostenibili, flessibili, semplificate e digitali (Limone, 2017).

Nelle società *knowledge-based*, la digitalizzazione è considerata uno *standard* obbligato, pertanto, è difficile immaginare una qualsiasi funzione di governo o processo di *governance* che non implichi un utilizzo estensivo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Gil-Garcia et al., 2018, pp. 633-634). La trasformazione digitale offre agli Enti locali nuove modalità di comunicazione con l'utenza attraverso un unico punto di accesso e l'erogazione di servizi *online*, nonché di gestire in modo più efficace il processo amministrativo, garantendo maggiore omogeneità e trasparenza (Cucciniello e Mion, 2017, pp. 339-341).

Per cogliere le opportunità offerte dalla trasformazione digitale, i Comuni devono abbandonare il “vecchio” paradigma, particolarmente attento ai formalismi burocratici e fondato su processi amministrativi complessi e onerosi che non considerano i bisogni concreti dei cittadini e delle imprese, per abbracciare un nuovo orientamento, costruito sui valori della semplificazione amministrativa, dell’accesso telematico al patrimonio informativo pubblico, della trasparenza e della riduzione dei costi della macchina amministrativa (Limone, 2017). Questo orientamento è condiviso nella pronuncia n. 2270 del 9 aprile 2019 del Consiglio di Stato, il quale afferma che l’utilizzo di strumenti informatici non deve essere stigmatizzato, al contrario, incoraggiato, in quanto «l’assenza di intervento umano in un’attività di mera classificazione automatica di istanze numerose [...] e l’affidamento di tale attività a un efficiente elaboratore elettronico appaiono come doverose declinazioni dell’art. 97 Cost.<sup>46</sup>».

Ispirandosi alle iniziative sul piano comunitario, l’ingresso della digitalizzazione negli enti locali italiani è stato segnato da tre tappe fondamentali:

- l’adozione del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD), istituito con il d. lgs. 82/2005 e rinnovato con il d. lgs. 179/2016 e il d. lgs. 217/2017 per riunire in modo organico le norme di riferimento per agevolare il passaggio all’amministrazione digitale;
- l’elaborazione, avvenuta nel 2012, dell’Agenda Digitale per l’Italia (ADI) per attuare gli obiettivi definiti in sede di Agenda Digitale per l’Europa (ADE) e la contestuale istituzione dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) per garantire una realizzazione coordinata degli obiettivi fissati dall’ADE e contribuire alla diffusione dell’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione;
- la recente istituzione del Comitato interministeriale per la transizione digitale «con il compito di assicurare [...] il coordinamento e il monitoraggio dell’attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale delle pubbliche amministrazioni» (art. 8, co. 2, d. l. 1 marzo 2021, n. 22).

---

<sup>46</sup> Il secondo comma dell’art. 97 della Costituzione consacra il principio del buon andamento dell’azione amministrativa.

In un Paese caratterizzato da una forte decentralizzazione come l'Italia, la strategia per la transizione digitale prevede azioni non solo del governo centrale, ma anche degli Enti locali, il cui contributo è essenziale, in quanto, per vicinanza al territorio, sono più inclini alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Il loro ruolo, dunque, è propulsivo e finalizzato all'incentivazione della digitalizzazione, nell'ottica di creare una vera e propria *smart community* (Minervini e Vinella, 2021, p. 498-499).

La diffusione della cultura digitale nelle amministrazioni locali ha imposto la revisione delle modalità operative, delle competenze e delle responsabilità affinché queste fossero adeguate all'evoluzione del contesto in cui tali istituzioni operano. In questo percorso, assume centralità la figura del Responsabile per la Transizione Digitale (RTD), il quale ha il compito di coordinare e favorire la digitalizzazione degli Enti. Tale messa a punto si rivela fondamentale al fine di elaborare una strategia per la trasformazione digitale, la quale deve fondarsi sui seguenti principi nodali (AgID, 2019):

- *digital by default*, ossia progettare, implementare e assumere i servizi digitali come opzione predefinita;
- *digital identity only*, vale a dire l'adozione in via esclusiva di sistemi di riconoscimento del cittadino basati su elementi digitali;
- *cloud first*, inteso come l'utilizzo prioritario di infrastrutture tecnologiche remote per la memorizzazione e/o l'elaborazione nell'ambito di un servizio;
- *once only*, il quale impone di non chiedere al cittadino informazioni di cui l'organizzazione è già in possesso in una delle proprie articolazioni.

Alla luce di ciò, è possibile affermare che le *smart technologies* possiedono il potenziale per favorire la co-creazione di servizi pubblici e la produzione di valore pubblico nei processi di *management* (Criado e Gil-Garcia, 2019, p. 439) e che la digitalizzazione interessa le tre componenti del capitale intellettuale degli Enti, ossia il capitale umano, a cui è richiesto lo sviluppo di nuove tecnologie, il capitale strutturale, con l'implementazione di processi e infrastrutture digitali, e il capitale relazionale con le nuove modalità di creazione delle reti degli *stakeholders* (Garlatti e Iacuzzi, 2020, p. 79).

Al contempo, il processo di digitalizzazione in Italia e, nello specifico, nelle amministrazioni locali presenta oggi alcune difficoltà. In questa sede, si vuole conferire un'attenzione particolare alla necessità di un coordinamento delle attività svolte ai vari

livelli della Pubblica Amministrazione, nell'ottica di perseguire in modo coerente gli obiettivi di innovazione e digitalizzazione. La sfida è insita proprio nella decentralizzazione amministrativa che caratterizza il Paese, poiché, tra gli Enti locali, i più numerosi sono i Comuni con meno di cinquemila abitanti, i quali presentano importanti limiti in termini di risorse finanziarie, umane e tecniche e non contribuiscono in maniera positiva al processo di trasformazione digitale (Minervini e Vinella, 2021, p. 499).

Pur volendo sganciarsi dal tradizionale sistema eccessivamente burocratizzato, un paradosso che sovente si verifica è quello di aggiungere, invece di sostituire, i canali di *e-government* e le *smart technologies* a quelli tradizionali, avverso al principio del *digital by default*, e determinando così un aggravamento degli oneri che ricadono sugli Enti, non solo in termini di economicità, ma anche di efficacia ed efficienza (Anthopoulos et al., 2016, pp. 162-163). Le stesse regole tecniche per la gestione e l'archiviazione dei documenti hanno dato luogo ad un regime misto (analogico e digitale) con il risultato di creare complicazioni e ridondanze in una situazione organizzativa ed operativa contraria al processo di semplificazione e digitalizzazione (Limone, 2017). Ciò impedisce una piena attuazione, ad esempio, del lavoro agile, poiché non si è ancora verificata una piena dematerializzazione dei *database* e dei processi e gli strumenti tecnologici utilizzati si dimostrano essere mediocri.

Il problema delle competenze attraversa tutti i livelli della PA: molteplici amministrazioni locali accusano una forte carenza di competenze informatiche – soprattutto sul piano della dirigenza, così come uno scarso grado di conoscenza e implementazione della normativa in materia (l'esempio lampante è quello del RTD). Le funzioni informatiche, in particolare, di gestione e manutenzione di *software*, sono, nella quasi totalità dei casi (94,2%), affidate a fornitori privati. Nonostante la crescita dell'informatizzazione in rete per molte attività correnti e l'integrazione tra applicativi delle diverse aree gestionali, l'87,8% delle PA locali utilizza ancora procedure analogiche (timbri, firme autografe, sigle a margine, ecc...) nella protocollazione e, tra queste, il 44,9% ha prodotto in tal modo oltre la metà della documentazione protocollata (ISTAT, 2020, pp. 3-4).

Alla carenza di competenze digitali del personale comunale, si aggiunge la mancanza di una formazione informatica, la quale non ha quindi soddisfatto le

disposizioni contenute nel CAD. L'ISTAT (2020, p.3) conferma la ridotta formazione ICT rivolta al personale delle PA locali. A ridursi, al 2018, è in particolare la formazione specialistica (da 19,4% del 2015 al 16,9%) pur interessando una quota maggiore di personale coinvolto (da 7,7% del 2015 a 9,5%). Nei Comuni, l'incidenza della formazione in ICT è legata alla classe di ampiezza demografica: dall'11,5% di quelli fino a 5mila abitanti (13,3% nel 2015) al 46,4% dei Comuni con oltre 60mila abitanti (era il 57,0% nel 2015), tuttavia anche in questi ultimi la quota di partecipanti è solo dell'8,5%. La formazione in materia è maggiormente diffusa nei Comuni delle Città metropolitane, tra cui primeggiano Venezia e Bologna (rispettivamente 58,1% e 53,5% dei dipendenti che nel 2018 hanno partecipato a tali attività). Per il personale che ha partecipato a corsi, le principali tematiche su cui si è svolta la formazione sono applicazioni e software specifici (71,7%), sicurezza ICT (40,8%) e argomenti riguardanti il web (28,7%). In media il numero di ore erogate ogni 100 dipendenti si attesta a 23,3, con una variabilità tra Comuni di diverse dimensioni (30,6 ore per quelli con oltre 60mila abitanti).

La necessità di intervenire a supporto del personale e a promozione delle competenze digitali ha dato impulso a molteplici iniziative. Tra le più autorevoli, si ricorda il progetto "Competenze digitali per la PA", promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica su finanziamento del PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020 con lo scopo di incentivare l'ingresso dei Comuni nella piattaforma nazionale "Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente"<sup>47</sup>, attraverso lo sviluppo di competenze e il rafforzamento della capacità amministrativa degli operatori addetti alla gestione ed erogazione dei servizi anagrafici all'interno del Comune. Un orientamento positivo verso tali progetti è testimoniato dalla previsione di consistenti stanziamenti per la missione "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA": per l'ambito d'intervento "Competenze digitali di base", in particolare, è previsto un investimento pari a 0,20 miliardi di euro (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, p. 87).

In realtà, «la formazione e l'aggiornamento, ancorché indispensabili, non sono tuttavia sufficienti perché il percorso di digitalizzazione sia efficace e sostenibile. In un'ottica di lungo periodo, si deve altresì prevedere l'acquisizione *ex novo* di figure

---

<sup>47</sup> L'ANPR è un *database* che riunisce in una sola anagrafe a livello nazionale le informazioni delle anagrafi comunali distribuite sul territorio nazionale.

dotate di competenze ed esperienze» (Minervini, Vinella, 2021, p. 522). Occorre, in quest'ottica, attuare una reale semplificazione dei processi, poiché, senza questa, attuare il passaggio ad un'organizzazione digitale costituirebbe soltanto un ulteriore vincolo. Il digitale, infatti, assume validità se si dimostra utile e giova ad affrontare la quotidianità di chi amministra gli Enti locali, dinnanzi alle crescenti aspettative dei cittadini e delle imprese, i quali potranno usufruire di strumenti in grado di valutare le scelte politiche ed amministrative dell'organizzazione di riferimento (Limone, 2017). Si dimostra necessario, dunque, che gli Enti locali intervengano sulle incertezze che stanno affrontando con la digitalizzazione, i quali rischiano, altrimenti, di alimentare nuovi divari invece di favorire uno sviluppo omogeneo tra le varie organizzazioni. Ancora una volta, al fine di abbracciare l'innovazione e cogliere la portata strategica delle *smart technologies*, il personale della PA e, in particolare, i *manager*, i dirigenti, nonché i *policy makers* devono innescare un difficile, ma urgente, cambio di mentalità e cultura.





## CONCLUSIONI

Le riflessioni finora delineate fanno emergere una situazione che presenta aspetti contraddittori, in cui, da un lato, si manifesta con speranza la volontà di innescare un cambiamento che riparta dalle persone, ascoltandole e valorizzandole, mentre, dall'altro lato, si delinea la tragica ipotesi dell'ennesima, colossale riforma bloccata da formalismi burocratici, ritardi e inefficienze e, per questo, destinata ad arenarsi.

La grande sfida che le istituzioni pubbliche sono chiamate ad affrontare si innesca dal basso, nel senso che il cambiamento sarà possibile solo se i principali protagonisti, ossia le persone, saranno in grado di sostenere la ripartenza, sfruttando opportunamente le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea. Pur nella tragicità, la situazione emergenziale rappresenta, d'altronde, il banco di prova della capacità delle pubbliche amministrazioni di sviluppare soluzioni autentiche per rispondere ai bisogni dei propri dipendenti e delle comunità di riferimento in situazioni di criticità. In questa prospettiva, un'innovazione cruciale è rappresentata dalla diffusione del lavoro agile, che è divenuto ormai un fenomeno irreversibile, e il cui utilizzo dovrà necessariamente essere regolamentato all'interno della contrattazione collettiva. In merito a ciò, occorre sottolineare che il lavoro agile richiede non solo un adattamento dei processi e dell'organizzazione del lavoro alle proprie esigenze, ma anche e soprattutto una revisione degli schemi su cui i contratti di lavoro sono definiti, in quanto essi sono, ad oggi, ancora influenzati dalla "logica del cartellino".

Al fine di cogliere pienamente l'opportunità straordinaria del *NextGenerationEu*, si rende necessaria una corretta ed efficace pianificazione degli interventi di lungo periodo e, nello specifico, una visione strategica con riguardo al tema della formazione degli uffici pubblici. Il diverso modo di intendere e svolgere la prestazione lavorativa che si è diffuso negli ultimi mesi, infatti, richiede un coinvolgimento diretto dei cittadini nella formazione e nello sviluppo delle proprie competenze digitali, nell'ottica di superare il divario digitale e culturale che affligge il Paese. Del resto, la pandemia ha ben dimostrato come le esperienze più significative si siano verificate in quelle amministrazioni che più sono virtuose sul piano della digitalizzazione e, dunque, siano state innescate da soggetti

in possesso di conoscenze e tecnologie adeguate, a differenza di coloro che, anche per l'età, accusano uno scarso livello di preparazione e abilità in materia digitale.

Il progresso della trasformazione digitale dovrà altresì essere guidato da un assestamento sul piano della normativa, in particolare, il legislatore è chiamato ad operare una semplificazione delle eccedenti norme in materia, auspicabilmente mediante una loro sistematizzazione organica all'interno di testi unici e basandosi su forme di collaborazione tra Pubblica Amministrazione ed utenza.

Dal momento che il presente elaborato analizza dinamiche che sono in corso di evoluzione, risulta difficile ad oggi sbilanciarsi sul futuro della Pubblica Amministrazione italiana, probabilmente perché influenzati da decenni di ambizioni proclamate a parole e mai concretizzate. Quel che è certo è che è arrivata "l'ultima chiamata" per l'Italia e la politica deve, dunque, decidersi ad investire in risorse umane, finanziarie e tecnologiche, sforzandosi, per una volta, di superare gli schieramenti di parte e coinvolgendo in questo progetto tutta la comunità nazionale. In questo modo, sarà possibile instaurare una relazione proficua tra politica e amministrazione e, soprattutto, recuperare una fiducia positiva, conscia ed informata da parte dei cittadini.

## BIBLIOGRAFIA

AgID, *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021*, disponibile a [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf).

Alessi, C. e Vallauri, M. L. (2020), "Il lavoro agile alla prova del Covid-19", in O. Bonardi et al. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, pp. 131-153.

Alvino, I. (2016), "I nuovi limiti al controllo a distanza dell'attività dei lavoratori nell'intersezione fra le regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del Codice della privacy", *Labour & Law Issues*, 2 (1), pp. 2-45.

ANCI (2020), *I Comuni al tempo dell'emergenza – I municipi in modalità smart per garantire servizi ai cittadini*, disponibile a <https://www.anci.it/i-comuni-al-tempo-dellemergenza-i-municipi-in-modalita-smart-per-garantire-servizi-ai-cittadini/>.

Angeletti, S. (2020), "Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive", *Rivista Italiana di Public Management*, 3 (2), pp. 64-91.

Anthopoulos, L. et al. (2016), "Why E-Government Projects Fail? an analysis of the Healthcare.gov website", *Government Information Quarterly*, 33 (1), pp. 161-173.

Aterno, S. (2021), *Controllo a distanza del lavoratore nell'era dello smart working*, disponibile a <https://www.e-lex.it/it/controllo-a-distanza-del-lavoratore-nellera-dello-smart-working/>.

Baldassarre, A. (2021), "Dalla gestione dell'emergenza a una visione condivisa di futuro: il ruolo del digitale per lo sviluppo sostenibile del Paese", in C. Mochi Sismondi et al. (a cura di), *FPA – Annual Report 2020*, disponibile a [https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/Annual\\_Report\\_FPA2020.pdf&confirm=yes](https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/Annual_Report_FPA2020.pdf&confirm=yes).

Banca d'Italia (2017), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, disponibile a [https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione\\_amm\\_loc\\_2017.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_2017.pdf).

Barbieri, M. et al. (2010), *Gestire e valutare la performance nella PA*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Barca, F. (2021), "Diamo una missione ai dipendenti pubblici per renderli protagonisti della ripresa", in C. Mochi Sismondi et al. (a cura di), *FPA – Annual Report 2020*.

Battini, S. e Cimino, B. (2009), "La valutazione della performance nella riforma Brunetta", in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 255-274.

Battini, S. e Gasparrini S. (2020), "Misera delle politiche del pubblico impiego in Italia", *Sinapsi*, X, 1, pp. 3-32.

Bertuglia, C. S. et al. (2021), *La città dopo la pandemia*, Il Bo Live – Università di Padova, 12/04/2021.

Biasi, M. e Zilio Grandi, G. (2018), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, CEDAM, Padova.

Birkland, T. A. (1997), *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press, Washington.

Botteri, T. e Cremonesi, G. (2016), *Smart working & smart workers. Guida per gestire e valorizzare i nuovi nomadi*, FrancoAngeli, Milano.

Bottone, L. et. al. (2011), *Il performance management negli Enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della riforma Brunetta*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Brino, V. (2021), "L'architettura composita della disciplina sul lavoro nelle amministrazioni comunali: gli itinerari della ricerca", in M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Castelvecchi, Roma, pp. 432-443.

Brollo, M. (2020), "Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica", in D. Garofalo et al. (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale, 1*, Adapt University Press, pp. 167-208.

Brollo, M. (2020), "Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia", *Il lavoro nella giurisprudenza*, 6, pp. 553-570.

Buonocore, F. (2020), "Dalla digitalizzazione alla trasformazione digitale nella PA. La prospettiva organizzativa", *Prospettive in Organizzazione*, pp. 1-4.

Caio, F. (2014), *Lo Stato del digitale. Come l'Italia può recuperare la leadership in Europa*, Marsilio Editori, Padova.

Cairolì, S. (2021), "Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica", *Lavoro Diritti Europa*, 1, pp. 2-17.

Campostrini, S. et al. (2020), "Introduzione: i comuni e il coronavirus", in M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Castelvecchi, Roma, pp. 11-26.

Capalbo, A. (2021), *Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale. I primi interventi normativi: dalla Legge 120/2020 al D.L. 56/2021*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Capano, G. (2020), "Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)Expected, You Can Be Only What You Already Are", *Policy and Society*, 39, pp. 326-344.

Caponi, F. (2020), "Fondo incentivante e nuovi limiti assunzionali alla luce delle novità normative", *Azienditalia*, 3, pp. 545-549.

Carlone, E. (2015), "Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica", *Giornale di diritto amministrativo*, 2, pp. 148-159.

Carlone, E. (2019), "Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni", *Diritto pubblico*, 2, pp. 363-392.

Caruso, B. (2020) "Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, pp. 215-250.

Castellucci, S. (2019), "La problematica intersezione della disciplina sui controlli a distanza con il D. lgs. n. 116/2016 e il disegno di legge "concretezza", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, pp. 87-104.

Cencioni, A. (2021), "La cybersecurity al centro dell'agenda strategica italiana ed europea", disponibile a <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/04/21/cybersecurity-digitalizzazione-governance/>.

Cerbone, M. (2009), "Fonti, organizzazione e rapporti di lavoro negli Enti locali", *Istituzioni del federalismo*, 5-6, pp. 871-904.

Ciavarella F. et al. (2017), *Jobs act del lavoro autonomo e smart working*, Giuffrè Editore, Milano.

Citterio, L. (2020), "Interesse collettivo e consenso dell'avente diritto: l'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori nella recente giurisprudenza di legittimità", *Bollettino Ordinario ADAPT*, 03/02/2020.

Commissione Europea (2020), *Digital Economy and Society Index (DESI) Report*, disponibile a: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

Commissione Europea (2020), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia*, disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0512>.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (2010), *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance*, disponibile a [https://performance.gov.it/system/files/Delibera-n-112\\_2010.pdf](https://performance.gov.it/system/files/Delibera-n-112_2010.pdf).

Corradi, B. (2019), *I limiti di spesa e razionalizzazione della spesa pubblica*, disponibile a <https://www.mediappalti.it/i-limiti-di-spesa-e-razionalizzazione-della-spesa-pubblica/>.

Corso, M. (2019), *La People Strategy: l'innovazione HR parte dalle persone!*, disponibile a [https://blog.osservatori.net/it\\_it/people-strategy-hr](https://blog.osservatori.net/it_it/people-strategy-hr).

Corte dei Conti (2019), *Referto in materia di informatica pubblica*, disponibile a <https://www.corteconti.it/Download?id=64ba98bf-b6b5-4a67-b132-2cb87010ed36>.

Cravero, M. (2016), *Che cosa sono i KPI?*, disponibile a <https://www.business-magazine.it/index.php/organizzazione-aziendale/item/5-che-cosa-sono-i-kpi>.

Crespi, F. (2020), *L'organizzazione del lavoro si trasforma con il digitale*, disponibile a [https://blog.osservatori.net/it\\_it/organizzazione-lavoro-digital](https://blog.osservatori.net/it_it/organizzazione-lavoro-digital).

Criado, J. I. e Gil-Garcia, J. R. (2019), "Creating public value through smart technologies and strategies. From digital services to artificial intelligence and beyond", *International Journal of Public Sector Management*, 32 (5), pp. 438-450.

Cucciniello, M. e Mion, P. (2017), "Smart city e sharing economy nei servizi pubblici", in M. Cucciniello et al. (a cura di), *Management pubblico*, Egea, Milano, pp. 339-355.

D'Addio, F. (2017), "Considerazioni sulla complessa disciplina del telelavoro nel settore privato alla luce dell'entrata in vigore della legge n. 81/2017 e della possibile sovrapposizione con il lavoro agile", *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, pp. 1006-1023.

D'Alterio, E. (2016), "La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni", *Giornale di diritto amministrativo*, 5, pp. 639-649.

Dagnino, E. (2021), *La regolazione dell'orario di lavoro nell'era del working anytime, anywhere. Spunti dalla disciplina italiana del lavoro agile e del diritto alla disconnessione*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Working Paper No. 5.

Da Valle, G. (2016), *La riforma dell'art. 4 dello "Statuto dei Lavoratori": i punti fermi e le incertezze interpretative della nuova disciplina sui controlli a distanza*, disponibile a <https://www.entilocali-online.it/la-riforma-dellart-4-dello-statuto-dei-lavoratori-i-punti-fermi-e-le-incertezze-interpretative-della-nuova-disciplina-sui-controlli-a-distanza/>.

De Giosa, V. e Di Sabato, T. (2019), *Smart working: verso una leadership agile*, disponibile a <https://www.leadershipmanagementmagazine.com/articoli/smart-working-verso-una-leadership-agile/>.

Demuro, G. (1995), *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli Editore, Torino.

De Nicola, A. (2017), *La governance dei sistemi informativi della pubblica amministrazione italiana: un modello condiviso*, disponibile a [http://www.hspi.it/wp-content/uploads/2017/10/Gov\\_sist\\_info\\_PA-.pdf](http://www.hspi.it/wp-content/uploads/2017/10/Gov_sist_info_PA-.pdf).

Diaconescu, M. (2009), "Building a Knowledge Society in the European Union", *Petroleum-Gas University of Ploiesti Bulletin*, 61 (1), pp. 50-59.

DigitPA, *Raccomandazioni e proposte sull'utilizzo del cloud computing nella Pubblica Amministrazione*, disponibile a [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/documenti\\_indirizzo/raccomandazioni\\_cloud\\_e\\_pa\\_-\\_2.0\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/raccomandazioni_cloud_e_pa_-_2.0_0.pdf).

Di Mascio, F. et al. (2019), "I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 213-246.

Di Noia, F. e Ricci, M. (2017), "Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la Riforma Madia e i rinnovi contrattuali", *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, pp. 1-26.

Dipartimento della Funzione Pubblica (2020), *Linee guida sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e indicatori di performance*, disponibile a [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).



Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2020), *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2010-2019*, disponibile a <https://www.contoannuale.mef.gov.it/analisi-commenti>.

Di Sabato, T. (2021), *I caratteri della dirigenza pubblica per un "POLA" davvero efficace*, disponibile a <https://www.leadershipmanagementmagazine.com/articoli/i-caratteri-della-dirigenza-pubblica-per-un-pola-davvero-efficace/>.

D'Onghia, M. (2018), "Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche", in M. Esposito et al. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d. lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli Editore, Torino.

Donini, A. (2017), *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, University of Catania, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" No. 6.

P. e Iacono, G. (2021), "Le competenze digitali del personale pubblico: esigenze formative e metodi per soddisfarle", in Scuola Nazionale dell'Amministrazione (a cura di), *Formare la PA – Rapporto SNA 2017-2020*, disponibile a [https://sna.gov.it/fileadmin/files/Allegati\\_News/SNA\\_Rapporto\\_2017-2020.pdf](https://sna.gov.it/fileadmin/files/Allegati_News/SNA_Rapporto_2017-2020.pdf).

Ente Bilaterale Nazionale Terziario (2011), *La semplificazione legislativa e amministrativa in Italia. Analisi degli interventi e dei risultati del primo decennio degli anni 2000*, disponibile a [https://www.ebinter.it/ebinter-site/wp-content/uploads/2017/02/Semplificazione\\_Ebinter-2011.pdf](https://www.ebinter.it/ebinter-site/wp-content/uploads/2017/02/Semplificazione_Ebinter-2011.pdf).

Fabozzi, R. e Pessi R. (2018), "Gli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza", in L. Fiorillo e A. Perulli (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli Editore, Torino.

Filosa, G. e Gentilini, D. (2019), "Smart working e telelavoro: inquadramento giuridico e tendenze evolutive nell'organizzazione del lavoro e nei sistemi formativi", *Professionalità Studi*, 3, pp. 5-47.

Filosa, G. e Gentilini, D. (2020), *La tutela della salute e sicurezza del lavoro nello smart working*, Adapt University Press, Working Paper No. 20.

Fiorillo (2020), *Il Piano Esecutivo di Gestione nei comuni di piccole e medie dimensioni*, disponibile a <https://www.filodiritto.com/il-piano-esecutivo-di-gestione-nei-comuni-di-piccole-e-medie-dimensioni>.

FormezPA (2011), *Il ciclo di gestione della performance negli Enti Locali. Esperienze e Leading Practices*, disponibile a [http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/fileadmin/mirror/ivalperf/materiali/CGP\\_negli\\_Enti\\_Locali - Esperienze e Leading Practices.pdf](http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/fileadmin/mirror/ivalperf/materiali/CGP_negli_Enti_Locali_-_Esperienze_e_Leading_Practices.pdf).

FPA Data Insight (2020), *Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza. Un bilancio dello smart working nella Pubblica Amministrazione nella fase di lockdown*, disponibile a [https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2020/06/7\\_2020\\_FPA\\_Data\\_Insight\\_Strategie\\_individuali\\_e\\_organizzative\\_di\\_risposta\\_all\\_emergenza\\_giugno2020.pdf](https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2020/06/7_2020_FPA_Data_Insight_Strategie_individuali_e_organizzative_di_risposta_all_emergenza_giugno2020.pdf).

Garlatti, A. e Iacuzzi, S. (2020), "Digitalizzazione: sfide, opportunità e rischi delle smart technologies per gli Enti locali", in M. S. Chiucchi et al. (a cura di), *Smart technologies, digitalizzazione e capitale intellettuale. Sinergie e opportunità*, FrancoAngeli, Milano, pp. 75-88.

Gasparrini, S. (2021), Programmazione delle assunzioni: amministrazioni pubbliche a metà del guado tra vecchie prassi e nuove prospettive, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 6, pp. 41-47.

Gasparrini S. e Gentile M. (2021), "La gestione del personale e le sue regole", in Scuola Nazionale dell'Amministrazione (a cura di), *Formare la PA – Rapporto SNA 2017-2020*, disponibile a [https://sna.gov.it/fileadmin/files/Allegati\\_News/SNA\\_Rapporto\\_2017-2020.pdf](https://sna.gov.it/fileadmin/files/Allegati_News/SNA_Rapporto_2017-2020.pdf).

Gerace, G. B. (1991), *Le politiche dell'informatica*, Editori Riuniti, Roma.

Giannini, M. S. (1970), *Diritto amministrativo*, vol. 1, Giuffrè Editore, Milano.

Giannini, M. S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, disponibile a <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>.

Gil-Garcia J. R. et al. (2018), "Digital government and public management research: finding the crossroads", *Public Management Review*, 20 (5), 633-646.

Giusepponi, K. (2009), *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Strumenti operativi e percorsi d'innovazione*, Giuffrè Editore, Milano.

Giustini, L. (2018), *Capitale umano e performance nella Pubblica Amministrazione*, disponibile a <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=3252&&&&&&>.

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge.

Iacono, G. (2021), "E-leadership. Come guidare la trasformazione (digitale) della PA", *Management Tools*, FrancoAngeli, Milano.

Iacovone, G. (2020), "Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti", *Federalismi – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 1, pp. 101-118.

Ichino, P. (2021), "Lo smart working e il tramonto della summa divisio tra lavoro subordinato e autonomo", *Lavoro Diritti Europa*, 1.

IFEL (2020), *Autonomia ed Epidemia. L'emergenza COVID-19*, disponibile a [https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/4460\\_508f6d0aa5409d105770aa346332eab1](https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/4460_508f6d0aa5409d105770aa346332eab1).

IFEL (2020), *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*, disponibile a [https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/4303\\_147a402bd90152c20b2ad03cacb18ef5](https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/4303_147a402bd90152c20b2ad03cacb18ef5).

ISTAT (2019), *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2017: i principali risultati*, disponibile a <https://www.istat.it/it/censimenti/istituzioni-pubbliche>.

ISTAT (2020), *Pubblica amministrazione locale e ICT*, disponibile a [https://www.istat.it/it/files//2020/04/Report\\_Ict\\_AP\\_LOCALI\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/04/Report_Ict_AP_LOCALI_2018.pdf).

ISTAT (2021), *Connessione ultraveloce ancora poco diffusa nelle PA locali*, disponibile a [https://www.istat.it/it/files//2020/04/Report\\_Ict\\_AP\\_LOCALI\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/04/Report_Ict_AP_LOCALI_2018.pdf).

Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson Education (US), New York.

La Monica, A. (2019), "La produzione della domanda di formazione negli Enti locali. Mutamenti normativi, vincoli di spesa, sistemi di disposizioni", *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, pp. 1-18.

Limone, D. A. (2017), *Il Comune digitale. Linee guida*, lavoro presentato al seminario su "I comuni digitali del Lazio", Roma, 25 maggio 2017.

Losano, M. G. (2020), "La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane", in R. Cavallo Perin e D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli Editore, Torino.

Lucca, M. (2017), *Il d. lgs. n. 74/2017 modifica il sistema di misurazione della performance*, disponibile a <https://www.periodicimaggioli.it/d-lgs-742017-modifica-sistema-misurazione-performance/>.

Maddalena, M. L. (2016), "La digitalizzazione dei piani urbanistici e territoriali: obblighi, possibilità e limiti nell'imminenza della riforma CAD", *Il foro amministrativo*, 10, pp. 2535-2592.

Magnani, A. (2021), *Next Generation Eu, cos'è e come funziona*, disponibile a <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>.

Maio, V. (2020), "Il lavoro da remoto tra diritti di connessione e disconnessione", in M. Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, Piacenza, pp. 85-100.

Malzani, F. (2018), "Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore", *Diritto Lavori Mercati*, 1, pp. 17-36.

Marascia, A. (2004), "La formazione pubblica in Italia", *FOR – Rivista per la formazione*, 58, pp. 85-90.

Marazza, M. et al. (2020), "I giuslavoristi di fronte all'emergenza covid-19", disponibile a <https://giustiziacivile.com/lavoro/editoriali/i-giuslavoristi-di-fronte-allemergenza-covid-19>.

Martines, F. (2018), "La digitalizzazione della pubblica amministrazione", *Medialaws - Rivista di diritto dei media*, 2, pp. 146-157.

Massagli, E. (2021), *Per far ripartire l'occupazione serve elevare le competenze*, disponibile a <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2021/08/162996607161766.pdf>.

Mastrogioseppe, P. e Talamo, V. (2020), "Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive", *Sinapsi*, X, 1, pp. 55-82.

Mastrolia, M. (2017), *La riforma continua e il sogno di cambiare il leviatano. Il sistema pubblica amministrazione alla luce dei costanti interventi normativi volti ad ammodernamento e consenso: prospettive e criticità*, disponibile a <http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/TESTO%20INTEGRALE%20Mastrolia.pdf>.

Mattioni, A. (2017), "Il primato del Comune", in P. A. Superti (a cura di), *L'organizzazione e il governo del Comune. Note per l'Amministrazione locale*, ANCI Lombardia, Milano, pp. 9-14.

Melloni, E. e Righettini, M. S. (2019), “Durante e dopo l'emergenza: il ruolo della valutazione di performance per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni”, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 75, pp. 42-59.

Minervini, L. F. e Vinella, A. (2021), “Il ruolo dei comuni nella transizione digitale”, in M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Castelvecchi, Roma, pp. 498-526.

Mochi Sismondi, C. et al. (2021), *FPA – Annual Report 2020*, disponibile a [https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/Annual\\_Report\\_FPA2020.pdf&confirm=yes](https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2021/Annual_Report_FPA2020.pdf&confirm=yes).

Monda, P. (2020), “Lavoro pubblico e trasformazione digitale”, *Sinapsi*, X, 1, pp. 119-130.

Monda, P. (2020), *Lo smart working e l'emergenza sanitaria*, lavoro presentato al seminario “Tutela del lavoro ed emergenza sanitaria”, Napoli, 24 aprile 2020.

Monda, P. e Zoppi, L. (2020), “Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, pp. 312-344.

Naddeo, A. (2021), Il reclutamento nelle PA: sistema degli inquadramenti nei contratti collettivi e fabbisogni reali di personale, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 6, pp. 35-39.

Natullo, G. (2018), *Rapporto tra le fonti e ruolo della contrattazione*, in Treccani, ultimo accesso 20/06/2021.

Nicolosi, M. (2020), “Le sfide del lavoro agile dopo l'emergenza pandemica”, in S. Bologna et al. (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio: lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 89-114.

Nicosia, G. (2021), *Il Piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nelle PA*, atto del IV Seminario annuale della Consulta giuridica dedicato alla memoria del Prof. Luigi Mariucci, Roma, 12 febbraio 2021.

Notarmuzi, C. (2006), “La governance nell'e-Government: l'e-governance”, in G. Della Cananea e S. Cassese (a cura di), *I mercati dell'amministrazione*, Edizioni IPSOA, Milano.

Nucci, G. (2019), “La performance delle Amministrazioni Pubbliche: analisi, prospettive e criticità”, *Azienditalia*, 1, pp. 9-23.

Nuti, S. (2010), “Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi”, in M. Barilà e M. Lovo (a cura di), *Piano industriale della pubblica*

amministrazione. *Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 321-254.

OCSE (2011), *The Well-being of Nations. The role of human capital and social capital*, disponibile a <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264189515-en.pdf?expires=1633094278&id=id&accname=guest&checksum=2477A742FA2DF12900859D40DBC8BCB9>.

OCSE (2019), *Strategie di sviluppo, enti locali, capitale umano. Le sfide dell'innovazione per il futuro degli enti locali: Il caso del Friuli-Venezia-Giulia*, disponibile a <https://www.oecd.org/cfe/leed/2019-Rapporto-ComPA-FVG-finale-IT.pdf>.

OCSE (2021), *Riforme di politica economica 2021: Going for Growth*, disponibile a <https://www.oecd.org/economy/growth/Italy-country-note-going-for-growth-2021-italian.pdf>.

OCSE (2021), *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*, disponibile a <https://www.oecd.org/employment/the-oecd-framework-for-digital-talent-and-skills-in-the-public-sector-4e7c3f58-en.htm>.

Osservatorio Agenda Digitale (2021), *Il posizionamento delle regioni italiane sul DESI regionale 2020*, disponibile a <https://www.osservatori.net/it/prodotti/formato/grafici/posizionamento-regioni-italiane-desi-regionale-2020-grafico>.

Osservatorio HR Innovation Practice e Osservatorio Smart Working (2016), *Performance management: nuovi approcci e principali trend di evoluzione per una result-based organization*, disponibile a [www.osservatori.net](http://www.osservatori.net).

Osservatorio Smart Working (2020), *Dallo smart working d'emergenza al "New normal": nuove abitudini e nuovi approcci al lavoro*, disponibile a <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/smart-working-emergenza-covid19-new-normal>.

Pelusi, L. M. (2017), "La disciplina di salute e sicurezza applicabile al lavoro agile", *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, pp. 1041-1057.

Pioggia, A. (2017), "La riforma dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: i profili organizzativi, la dirigenza e le ulteriori riforme in itinere", in M. Cerreta e M. Riommi (a cura di), *Le recenti riforme dei rapporti di lavoro*

delle pubbliche amministrazioni e della scuola pubblica: Profili teorici e operativi, Giappichelli Editore, Torino.

Poma, L. (1994), *La dimensione ermeneutica dell'economia in Albert O. Hirschman*, Bologna: Dipartimento di Scienze economiche DSE, Working Paper No. 201.

Porcheddu, D. (2020), "Le linee guida per il lavoro agile nelle Pubbliche Amministrazioni", *Bollettino Ordinario ADAPT*, 21/12/2020.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (1993), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, disponibile a <https://www.segretariacomunalivighenzi.it/archivio/anno-2015/settembre/rapporto-sulle-condizioni-delle-pubbliche.pdf/view>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000), *Piano d'Azione per l'e-government*, disponibile a <http://www.interlex.it/testi/rappegov.htm>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *Linee guida in materia di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, disponibile a [http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_lavoro\\_agile.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_lavoro_agile.pdf).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, disponibile a [http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto\\_per\\_innovazione\\_lavoro\\_pubblico\\_e\\_coesione\\_sociale.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto_per_innovazione_lavoro_pubblico_e_coesione_sociale.pdf).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, disponibile a [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf).

Quaranta, E. (XXVI ciclo), *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa nelle Amministrazioni Pubbliche*, Tesi di Dottorato, Università di Foggia, prof. Corvino Antonio.

Raimondi, E. (2019), "Potere di controllo, tutela della riservatezza e lavoro agile", *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1, pp. 69-92.

Rapicavoli, R. (2017), *Il cloud e la PA: quali garanzie per i dati gestiti sulle "nuvole"*, disponibile a <https://robertarapicavoli.it/cloud-la-pa-quali-garanzie-dati-gestiti-sulle-nuvole/>.

Romanelli, M. (2019), "Riscoprire la formazione nelle amministrazioni pubbliche che cambiano", *Pavia University Press*, 10 (3), pp. 537-562.

Rusciano, M. (2015), *Contrattazione collettiva nel pubblico impiego 1. Profili generali*, Treccani.

Saltari, L. (2014), "I profili strutturali: la nomina dei dirigenti", in B. Cimino et al. (a cura di), *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, IRPA Working Paper, Policy Papers Series No. 1.

Savazzi, A. M. (2020), "La valutazione individuale nel periodo di emergenza da Covid-19", *Azienditalia*, 6, pp. 1072-1079.

Savazzi, A. M. e Tamassia, L. (2020), *Il Rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Scaramella, F. (2021), *Rafforzamento della capacità amministrativa e Piano integrato di attività e organizzazione*, disponibile a <https://www.diritto.it/rafforzamento-della-capacita-amministrativa-e-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione/>.

Spinelli, C. (2019), "Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze", *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 4, pp. 147-154.

Solari, L. e Lupi, M. (2018), "Valutare lo *smart working*: cosa ci manca?" in Maino F. (a cura di), *Lavoro e lavoratori/trici "smart"*, Fondazione Marco Vigorelli - Quaderni Corporate Family Responsibility, n. 2, pp. 33-45.

Spinelli, C. (2019), "Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, pp. 147-154.

Spinelli, C. (2020), "Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?", *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2, pp. 21-34.

Stacca, S. (2019), *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, disponibile a <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2020/02/Paper-12.pdf>.



Stachowicz-Stanusch, A. (2011), "The implementation of Principles for Responsible Management Education in practice – research results", *Journal of Intercultural Management*, 3 (2), pp. 241-257.

Susio, B. (2021), "Professionalità e competenze del valutatore di *performance*. L'impatto della pandemia sulla *performance*", *Azienditalia*, 1, pp. 57-60.

Tavanti, A. (2021), "Pola": le Linee-guida approvate dal Ministero della P.A. e le indicazioni attuative, <https://www.entilocali-online.it/pola-le-linee-guida-approvate-dal-ministero-della-p-a-e-le-indicazioni-attuative/>.

Tonello, G. (2017), *Misurazione e valutazione della performance nei comuni*, Tesi di Laurea Magistrale, Università Ca' Foscari Venezia, prof. Marcon Giuseppe.

Treu, T. (2018), *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, University of Catania, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" No. 371.

Turrin, M. (2021), "Le risorse umane nel comune digitale", in M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Castelvecchi, Roma, pp. 444-497.

Ufficio per la valutazione della *performance* (2018), *Linee guida per la Relazione annuale sulla performance*, disponibile a [https://performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG-Relazione\\_28\\_novembre\\_2018.pdf](https://performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG-Relazione_28_novembre_2018.pdf).

Venier, F. (2017), *Trasformazione digitale e capacità organizzativa. Le aziende italiane e la sfida del cambiamento*, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste.

Vigliotti, G. I. (2021), *Lavoro agile e risultato: riflessioni oltre l'emergenza*, SDL HUB, Working Paper No. 10.

Zilio Grandi G. e Biasi M. (2018), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, CEDAM, Padova.

Zilli, A. (2017), *Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico. Dalla legge quadro alla riforma Madia*, Giappichelli Editore, Torino.

Zilli, A. (2018), "Il lavoro agile nella pubblica amministrazione 4.0", in G. Domenico (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press, pp. 356-379.

Zoppoli, L. (2016), *Concertazione* (voce), in Treccani, ultimo accesso 02/06/2021.

Zoppoli, L. (2018), "Il rapporto fra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni partecipate", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, pp. 404-434.

Zoppoli, L. (2020), *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, University of Catania, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" No. 421.

Zoppoli, L. (2021), "Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 6, pp. 99-112.

Zucaro, R. (2019), "Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela", *Labour & Law Issues*, 5 (2), pp. 215-233.