Il Mulino - Rivisteweb

Federica Cacciatore, Fabrizio Di Mascio, Alessandro Natalini

Telelavoro o smart working? Il caso delle autorità indipendenti ai tempi del Covid-19

(doi: 10.53227/105067)

Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072)
Fascicolo 1-2, gennaio-agosto 2022

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Federica Cacciatore, Fabrizio Di Mascio, Alessandro Natalini

Telelavoro o smart working? Il caso delle autorità indipendenti ai tempi del Covid-19

TELEWORKING OR SMART WORKING? INSIGHTS FROM ITALIAN REGULATORY AGENCIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

This research examines the switch to teleworking due to social distancing measures during the Covid-19 pandemic in Italy. It focuses on a sample of Italian regulatory agencies that are autonomous from central government. Findings highlight that autonomy matters, meaning that teleworking in regulatory agencies has followed patterns that differ from those in place in central government. Drawing on the historical institutionalist approach, the empirical analysis shows that teleworking was already practiced in these organizations before the Covid-19 emergency. It also reveals a picture of variation in the impact of the pandemic on patterns of teleworking across regulatory agencies due to the legacy of actions undertaken in the past.

KEYWORDS *Pandemic, Smart Working, Public Employment, Digital Transformation, Remote Working.*

1. Pandemia e rinnovamento delle forme di lavoro nel settore pubblico

La diffusione del virus Covid-19 ha costretto il governo italiano a dare risposta in tempi brevi non solo al problema sanitario, ma anche alla pioggia

Federica Cacciatore, Dipartimento della funziona pubblica – Presidenza del Consiglio dei ministri – Corso Vittorio Emanuele II, 116 - 00186 Roma, email: f.cacciatore@governo.it, orcid: 0000-0003-2094-0625.

Fabrizio Di Mascio, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio – Università di Torino – Viale Mattioli, 39 - 10125 Torino, email: fabrizio.dimascio@unito.it, orcid: orcid.org/0000-0001-6165-6335.

Alessandro Natalini, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne – Università Lumsa – Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma, email: a.natalini@lumsa.it, orcid: 0000-0002-6455-3953.

ISSN 2785-0072
© Società editrice il Mulino

di richieste di sussidi e di interventi di rilancio dell'economia proveniente dalle numerose categorie economiche e sociali che sono state colpite. Per questa ragione dal marzo del 2020 sono stati adottati tredici decreti legge che hanno introdotto centinaia di misure di sostegno, rivolte a target diversi di destinatari, a cui le pubbliche amministrazioni hanno dovuto dare attuazione in termini stringenti (Di Mascio *et al*. 2020).

La necessità del distanziamento sociale ha imposto alle burocrazie di passare dal modello organizzativo del lavoro in presenza a quello a distanza. Nel settore pubblico, però, fino al momento dello scoppio delle crisi sanitaria il ricorso al lavoro da remoto era meramente residuale e finalizzato esclusivamente a conciliare vita e lavoro di dipendenti che versavano in particolari condizioni di fragilità. Inoltre, da almeno un decennio gli sforzi dei governi erano concentrati essenzialmente sul controllo delle presenze dei dipendenti per limitare il fenomeno dei «furbetti del cartellino». Il problema del lavoro pubblico sembrava quello di assicurarsi con ogni mezzo, anche con il controllo di dispositivi biometrici, che tutti gli impiegati e i funzionari fossero effettivamente sul luogo di lavoro in modo che il loro dirigente potesse sorvegliare e indirizzare il loro operato. A ciò si deve aggiungere che il grado di informatizzazione delle procedure amministrative e di fornitura online dei servizi pubblici era particolarmente modesto (Musella 2021; Natalini 2022). Il repentino passaggio al lavoro a distanza nella maggior parte delle burocrazie italiane è quindi avvenuto in contesti amministrativi in cui non erano presenti i necessari presupposti organizzativi e non si disponeva delle infrastrutture tecnologiche per svolgerlo in modo appropriato (Di Mascio e Natalini 2022).

Le implicazioni del distanziamento sociale per il pubblico impiego sono subito apparse ambivalenti: da un lato, la pandemia ha rappresentato una «minaccia», in quanto l'adozione del lavoro a distanza in questa situazione avrebbe potuto portare al sostanziale blocco dei servizi pubblici in una fase in cui la loro operatività era vitale per il paese; dall'altro lato, essa è stata una «opportunità» nella misura in cui ha consentito di sperimentare un nuovo modo di lavorare che almeno potenzialmente avrebbe potuto generare ingenti risparmi per le pubbliche amministrazioni, ma anche benefici per i lavoratori e per l'ambiente. Questa tensione tra minaccia e opportunità, del resto, è propria di ogni crisi. Il senso di urgenza e di drammaticità tipico delle situazioni di crisi è infatti il fattore di innesco ideale per superare veti incrociati che bloccavano il cambiamento e per adottare innovazioni amministrative che prima sarebbe stato difficile anche concepire. Tuttavia, gli studi sugli effetti delle crisi insegnano che il collegamento tra crisi e riforme non si può dare per scontato. Se, da un lato, è vero che nei momenti difficili emergono insospettabili capacità di resilienza, è anche vero, dall'altro lato, che questa spinta può determinare

solo una fase di cambiamento transitoria prima di tornare, una volta superata la crisi, allo *status quo ante* (Boin e 't Hart 2022).

L'ipotesi per cui rispetto all'innovazione del modello organizzativo del lavoro pubblico la pandemia abbia rappresentato una opportunità di cambiamento è indubbiamente affascinante ma va quindi sottoposta a verifica. Questo esercizio di ricerca empirica è stato già svolto con riferimento alle pubbliche amministrazioni centrali mettendo in luce che, nella generalità dei casi, il lockdown ha imposto un passaggio a forme di lavoro a distanza anche se non di rado con modalità molto improvvisate (Di Mascio *et al*. 2021). Inoltre, il passaggio al lavoro a distanza ha determinato un rallentamento dei procedimenti e, in alcuni casi, un accumulo di arretrati senza però determinare il blocco delle prestazioni. Infine, solo in alcuni casi la pandemia è stata sfruttata come occasione per un cambiamento più profondo che ha portato ad adottare forme di lavoro a distanza più strutturate anche dopo che si era esaurita la spinta impressa dalle misure di distanziamento sociale.

In questa prospettiva, è particolarmente saliente analizzare e comparare tra loro le esperienze di lavoro a distanza di cinque autorità amministrative indipendenti. Queste organizzazioni all'interno del settore pubblico rappresentano infatti casi eccezionali in quanto esse hanno strutture organizzative, sistemi di reclutamento e di retribuzione, competenze e infrastrutture molto più avanzate della maggior parte delle altre pubbliche amministrazioni (La Spina e Cavatorto 2008). Lo specifico focus della nostra indagine consente quindi di analizzare gli effetti trasformativi della pandemia sul modello organizzativo delle burocrazie in un contesto specifico in cui si può presumere esistano i presupposti per un utilizzo del lavoro a distanza in linea con i requisiti dello smart working. Con questo termine si fa riferimento alle modalità di lavoro a distanza in cui le tecnologie vengono integrate nell'organizzazione del lavoro. In questo caso il lavoro a distanza viene declinato come leva strategica di un nuovo modello organizzativo in cui l'obiettivo relativo all'incremento della produttività viene coordinato con le esigenze individuali di autonomia attraverso l'orientamento ai risultati dei dipendenti. Come verrà evidenziato nel terzo paragrafo, nel sistema italiano le norme hanno introdotto questo nuovo modello organizzativo facendo riferimento al «lavoro agile» che differisce dal «telelavoro» in cui le tecnologie digitali consentono solo di comunicare e di accedere alle attività di lavoro da remoto senza comportare l'adozione di un nuovo modello organizzativo. Considerato che la nostra ricerca verte sul caso italiano, nel corso di questo articolo faremo riferimento alle due categorie di «telelavoro» e «lavoro agile» per distinguere le forme di lavoro a distanza sulla base del collegamento tra utilizzo delle tecnologie digitali e riconfigurazione del lavoro.

Le domande di ricerca a cui cercheremo di dare risposta riguardano la misura e la modalità del cambiamento che saranno osservate e spiegate nella prospettiva dell'istituzionalismo storico, un approccio ampiamente utilizzato nella scienza dell'amministrazione (Pollitt 2008). Questo approccio pone particolare attenzione all'inerzia impressa dalla *path dependence*, vale a dire dall'eredità lasciata dalle riforme precedenti alla crisi che spinge le pubbliche amministrazioni a investire sui percorsi di cambiamento già avviati (Pierson 2004). In coerenza con questo approccio, la nostra analisi sarà condotta in una prospettiva diacronica ricostruendo in sequenza la fase precedente alla pandemia, quella del lockdown durante la fase più acuta della diffusione del virus Covid-19 per chiudere con quella del superamento delle misure di distanziamento sociale. Questo sia per valutare se e in che misura è riscontrabile un processo realmente trasformativo ma, visto che le modalità di ricorso al lavoro da remoto sono molteplici, anche per distinguere quali modelli di lavoro a distanza siano stati adottati dalle autorità indipendenti.

2. Costi e benefici del lavoro a distanza

A partire dagli anni Settanta del Ventesimo secolo l'introduzione delle tecnologie digitali è stata associata all'articolazione flessibile del lavoro subordinato nello spazio e nel tempo. Il progresso tecnologico, però, non ha spinto la letteratura internazionale a definire in modo univoco i concetti associati alle diverse forme di lavoro a distanza (Bailey e Kurland 2002). La proliferazione di concetti quali «telecommuting», «teleworking», «remote working», «mobile working», «agile working» e «smart working», i cui significati possono contraddirsi o sovrapporsi a seconda dei casi, rappresenta ancora oggi un ostacolo pressoché insormontabile verso l'articolazione di teorie mature sulle determinanti e sugli effetti delle forme di lavoro a distanza (Garrett e Danziger 2007). Il conio di molteplici definizioni ha fatto venir meno l'attenzione verso l'identificazione di dimensioni capaci di ordinare la complessità delle forme di lavoro a distanza come il ricorso a modalità più o meno *home-based*, il carattere regolare oppure occasionale del lavoro a distanza, l'intensità dell'uso delle tecnologie digitali, il livello di autonomia e di orientamento ai risultati dei lavoratori.

L'ambiguità della definizione delle forme di lavoro a distanza ha caratterizzato anche l'attività delle istituzioni e delle organizzazioni internazionali. In particolare, la proliferazione dei concetti associati alle forme di lavoro a distanza ha spinto i paesi ad adottare classificazioni statistiche non omogenee. Ciò implica l'assenza di una base informativa condivisa a livello internazionale

per il monitoraggio della diffusione delle molteplici forme di lavoro a distanza. In assenza di definizioni univoche riferite alle specifiche forme di lavoro a distanza, anche le raccomandazioni internazionali hanno inevitabilmente fatto riferimento a concetti generici.

La crisi Covid-19 è scoppiata in un contesto globale in cui il ricorso a forme di lavoro a distanza era riservato in larga misura ai lavoratori che fanno un uso intenso della conoscenza in un novero ristretto di paesi come gli Stati uniti e le democrazie scandinave (Messenger 2019). L'esigenza di ridurre al minimo gli spostamenti, assicurando al contempo la continuità operativa delle organizzazioni, ha fatto della pandemia un esperimento globale di ricorso massivo a forme di lavoro lontano dall'ufficio. La risposta alla crisi sanitaria ha però imposto l'attivazione di forme di lavoro a distanza molto diverse da quelle sperimentate in precedenza. Il lavoro a distanza, in particolare, ha perso il proprio carattere volontario, non conseguendo più a un accordo tra datori di lavoro e dipendenti. Esso, inoltre, è stato utilizzato a tempo pieno, trasformando le abitazioni dei lavoratori in una sorta di postazione fissa, a differenza di quanto accadeva nel periodo pre-crisi quando il lavoro poteva essere svolto in mobilità, con un orario limitato e per un numero ridotto di giornate ogni mese. In molti casi, infine, il passaggio repentino al lavoro a distanza non è stato preceduto dalla formazione e dalla revisione dei sistemi di gestione del lavoro e di valutazione della performance (Carillo *et al*. 2021).

Lo scoppio della crisi sanitaria ha reso più frequenti e salienti nel dibattito pubblico le rappresentazioni del lavoro a distanza come fattibile dal punto di vista tecnologico e desiderabile dal punto di vista sociale. Grazie al lavoro lontano dall'ufficio si producono innegabili benefici: diminuiscono traffico e inquinamento; viene meno la necessità di sostenere spese elevate per gli uffici e le abitazioni nel centro delle città; diventa più facile conciliare i tempi di vita con quelli di lavoro; aumenta l'autonomia dei lavoratori che si traduce in maggiore soddisfazione e produttività; viene garantita la continuità operativa delle organizzazioni in risposta a eventi critici.

Non dobbiamo però trascurare gli ostacoli e gli effetti indesiderati del passaggio verso la piena flessibilità delle forme di lavoro. In primo luogo, il senso di autonomia che connota il lavoro a distanza spesso si rivela illusorio. L'assenza dall'ufficio, infatti, tende a essere compensata dalla reperibilità digitale permanente con risvolti negativi anche per la privacy dei lavoratori le cui attività vengono monitorate dai dispositivi tecnologici. Chi lavora lontano dall'ufficio, inoltre, tende a compensare il minor tempo dedicato agli spostamenti e le eventuali interruzioni dal lavoro dovute alle cure familiari con un incremento del tempo dedicato al lavoro. In sostanza, è forte il rischio che l'aumento della produttività associato al lavoro da remoto sia il frutto della colonizzazione del-

la vita privata del lavoratore. In secondo luogo, il lavoro a distanza reca rischi di isolamento sociale e professionale che possono minare l'identificazione dei lavoratori verso l'organizzazione. In terzo luogo, il ricorso al lavoro a distanza spesso genera il risentimento di coloro che continuano a svolgere il proprio lavoro in presenza perché la loro prestazione non è «remotizzabile» e che devono accollarsi l'onere di apprendere nuove modalità di interazione con i colleghi che operano da remoto. Ciò ha ripercussioni negative anche per le organizzazioni perché la riduzione delle interazioni in presenza spesso ostacola la trasformazione delle conoscenze in innovazione (Mele *et al*. 2021).

Alla luce degli effetti collaterali dell'introduzione delle forme di lavoro a distanza rinvenuti dalla letteratura, è evidente che il rinnovamento delle forme di lavoro non costituisca un processo dagli esiti scontati (Oecd 2020). Per mantenere le promesse associate al lavoro a distanza, infatti, occorre realizzare una serie di condizioni abilitanti (De Vries *et al*. 2019). In primo luogo, è necessario rinnovare la dirigenza pubblica per metterla nelle condizioni di superare due sfide: la prima riguarda la gestione delle tensioni innescate dalla spaccatura tra lavoratori in presenza e lavoratori da remoto attraverso la definizione di criteri di ammissibilità al lavoro da remoto chiari e applicati sulla base di motivazioni coerenti abbinata allo sviluppo di forme di collaborazione tra i lavoratori che mantengano il senso di appartenenza all'ufficio a prescindere dal luogo in cui si presti servizio (Mahler 2012); la seconda sfida riguarda il passaggio dalla supervisione esercitata in presenza sull'esecuzione puntuale di compiti specifici assegnati di volta in volta al monitoraggio dei risultati conseguiti a prescindere dal tempo passato in ufficio (Melis 2020; Kim *et al*. 2021).

In secondo luogo, spetta alle singole organizzazioni sostenere i costi per l'impianto e l'utilizzo delle soluzioni tecnologiche necessarie per lavorare in modo flessibile, garantendo i requisiti di sicurezza fisica e informatica anche all'esterno dell'ufficio. Ciò rende particolarmente rilevante la qualità delle infrastrutture di rete dalla cui piena connettività sull'intero territorio dipende l'effettiva flessibilità del lavoro. Infine, le nuove forme di lavoro devono essere anche oggetto di regolazione da parte dei provvedimenti normativi e della contrattazione collettiva per bilanciare le esigenze della flessibilità della prestazione di lavoro con quelle della protezione dei diritti dei lavoratori, incluso il recente diritto alla disconnessione dall'ambiente lavorativo digitale.

3. Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni italiane

I primi timidi tentativi di innestare l'innovazione tecnologica nell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni italiane risalgono alla fine del ventesimo secolo. È stata la Legge n. 191 del 16 giugno 1998 (cd. Legge Bassanini-*ter*) a introdurre la mera possibilità per le pubbliche amministrazioni di adottare forme di telelavoro, inteso come forma di lavoro in cui il dipendente svolge la propria attività da una postazione fissa e predeterminata, in netto anticipo rispetto all'Accordo quadro europeo del 2002 che è stato recepito nel settore privato italiano nel 2004. Nel caso del telelavoro restava invariato lo svolgimento della prestazione lavorativa caratterizzata, da un lato, dall'osservanza degli orari di lavoro definiti all'interno del contratto e, dall'altro lato, dall'etero-direzione, vale a dire dall'esecuzione della prestazione sotto le direttive del datore di lavoro.

L'adozione di provvedimenti attuativi della legge del 1998 non ha però sortito alcun effetto in un contesto gravato non solo dall'arretratezza tecnologica delle amministrazioni italiane ma anche dal deficit dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance individuali e organizzative. Nelle amministrazioni italiane ha continuato quindi a prevalere il modello di organizzazione del lavoro gerarchico-burocratico in cui i lavoratori svolgono attività altamente standardizzate, normate da regole e procedure formali, senza alcuna programmazione degli obiettivi abbinata al monitoraggio dei risultati.

Dopo alcuni anni in cui sporadici interventi come la Legge n. 221 del 17 dicembre 2012 – recante l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare annualmente il proprio piano di utilizzo del telelavoro – non avevano sortito effetti, la flessibilità del lavoro è tornata in auge nel momento in cui si è aperta la stagione delle riforme amministrative promosse dall'allora Ministra per la Pubblica amministrazione Madia. La Legge n. 124 del 7 agosto 2015 ha previsto che le pubbliche amministrazioni, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, adottassero misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione di nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Entro tre anni questa sperimentazione avrebbe dovuto interessare almeno il 10% dei dipendenti, ove questi dipendenti avessero richiesto di avvalersi di tali modalità anche al fine di tutelare le cure parentali, garantendo che essi non subissero penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. Questa nuova modalità è stata denominata come «lavoro agile» nella Legge n. 81 del 2017 che l'ha definita come una modalità organizzativa stabilita mediante accordo

tra le parti senza vincoli su spazi e orari con la finalità di conciliare tempi di vita e di lavoro.

L'adozione della Legge n. 81 del 22 maggio 2017 ha portato a una prima effettiva diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni quale modalità organizzativa ulteriore e distinta (sul piano normativo e attuativo) dal telelavoro, che pure aveva conosciuto una limitata diffusione. Nonostante il deciso incremento di progetti strutturati di lavoro agile nel settore pubblico, prima della pandemia le iniziative di lavoro agile restavano in larga misura confinate nelle amministrazioni di grandi dimensioni e riguardavano una percentuale ancora esigua del personale nonché un basso numero di giornate trascorse dai lavoratori pubblici lontano dalla loro sede abituale.

A seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, a fronte della necessità di prevenire la diffusione del contagio assicurando al tempo stesso la continuità dell'azione amministrativa, il lavoro agile è diventato temporaneamente la modalità ordinaria della prestazione lavorativa. Le norme emergenziali hanno previsto una applicazione semplificata del lavoro agile derogando agli strumenti organizzativi previsti dalla Legge n. 81/2017, primo tra tutti la stipula dell'accordo individuale tra dipendente e dirigente finalizzata a fissare obiettivi, modalità di monitoraggio e verifica dei risultati. Il fatto che il governo Conte II abbia prediletto il ricorso al lavoro agile rispetto al telelavoro per gestire la crisi sanitaria risulta sorprendente se si considera che all'espansione repentina del lavoro agile è corrisposta, soprattutto a ridosso della dichiarazione dell'emergenza, la sostanziale invarianza dei contenuti del lavoro: la maggior parte dei dipendenti pubblici ha continuato a svolgere da casa lo stesso lavoro normalmente svolto in presenza, replicando le stesse logiche di continuità e di esecuzione di compiti. In altre parole, la forma di lavoro effettivamente realizzata in risposta alla crisi sanitaria è stata una forma ibrida in cui le prestazioni delocalizzate tipiche del telelavoro sono state svolte nella veste giuridica del lavoro agile semplificato.

Un indicatore di questa ibridazione è rappresentato dallo scarto tra il tasso di telelavorabilità potenziale e l'effettivo ricorso al lavoro agile durante la pandemia. La diffusione del lavoro agile, ad esempio, ha superato il potenziale di telelavorabilità nel settore dell'istruzione e dei servizi sociali dove è impossibile teoricamente svolgere buona parte delle prestazioni senza recarsi sul luogo di lavoro. Ad aumentare è stato anche il ricorso al lavoro agile per le professioni più operative, in linea con l'ipotesi secondo cui durante la pandemia questa modalità di lavoro abbia interessato mansioni difficilmente svolgibili da remoto, con conseguenze incerte sulla produttività. Dove invece il potenziale di telelavorabilità era alto, a frenare il ricorso al lavoro agile sono stati il ritardo delle

dotazioni tecnologiche delle amministrazioni e la carenza delle competenze digitali dei dipendenti (Giuzio e Rizzica 2021).

A partire dalla seconda fase di risposta all'emergenza sanitaria da parte del governo Conte II (maggio 2020-gennaio 2021) sono state adottate nuove disposizioni che hanno interessato due livelli di intervento: il primo, relativo alla revisione del novero delle attività indifferibili e da rendere in presenza nella prospettiva di agevolare il ritorno dei dipendenti pubblici negli uffici, anche in risposta alla rappresentazione da parte di esperti e opinionisti del lavoro agile come «ammortizzatore sociale» distribuito surrettiziamente in molti ambiti del settore pubblico e alle preoccupazioni per la crisi dell'indotto economico generato dalla presenza in ufficio; il secondo, relativo al consolidamento delle innovazioni adottate nella prima fase, nell'ottica del potenziamento dell'azione amministrativa attraverso un collegamento più robusto tra lavoro, organizzazione e gestione della performance.

Per quanto riguarda il primo livello di intervento, una successione incessante di norme emergenziali ha introdotto di volta in volta soglie provvisorie di lavoro da remoto in risposta all'evoluzione della pandemia fino a raggiungere il culmine con l'adozione del Decreto del ministro per la Pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021 che ha ripristinato il lavoro in presenza come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa. Si è così tornati al regime del periodo pre-pandemia mentre lo stato di emergenza sanitaria non era ancora terminato. Lo stesso decreto ha condizionato il ricorso al lavoro agile al soddisfacimento da parte delle amministrazioni di una serie stringente di requisiti di carattere organizzativo e tecnologico. Questa inversione di rotta è in larga misura riconducibile al giudizio severo espresso dal ministro per la Pubblica amministrazione in carica Brunetta sul lavoro agile sperimentato durante la pandemia come una forma di lavoro domiciliare forzato privo dei caratteri tipici del lavoro agile, vale a dire autonomia e responsabilizzazione dei dipendenti (Brunetta e Tiraboschi 2021). Tale giudizio ha potuto anche poggiare sui risultati delle rilevazioni sulla diffusione del lavoro agile durante l'emergenza che hanno evidenziato come larga parte delle pubbliche amministrazioni non ne avesse monitorato l'impatto sulla produttività (Istat 2021).

Per quanto riguarda il secondo livello di intervento, è stato previsto che le amministrazioni centrali adottassero a partire da gennaio 2021 il Piano organizzativo del lavoro agile (Pola), quale sezione del Piano della performance che individua gli obiettivi assegnati al personale dirigenziali e i relativi indicatori per monitorare i risultati raggiunti secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica. Nello specifico, il Pola è lo strumento di programmazione del lavoro agile, ovvero delle sue modalità di attuazione attraverso la definizione delle misure organizzative, dei requisiti tecnologici, dei per-

corsi di formazione e degli strumenti di verifica dei risultati conseguiti. Inoltre, a partire da gennaio 2021 è diventato operativo l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nella Pubblica amministrazione quale struttura di supporto alle attività del Dipartimento della funzione pubblica che raccoglie esperti e rappresentanti delle amministrazioni centrali e territoriali. Questo Osservatorio ha il compito di elaborare indirizzi metodologici, di avanzare proposte di carattere tecnico e normativo per la disciplina del lavoro agile e di analizzare l'attuazione dei Pola. A dicembre 2021 sono state anche adottate con il consenso dei sindacati le Linee guida in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nelle more della regolamentazione da parte della contrattazione collettiva, con l'obiettivo di fornire indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti e favorisca l'orientamento ai risultati.

A partire dal 2022 il Pola è diventato una sezione del Piano integrato di attività e organizzazione (Piao) quale documento annuale di programmazione che raccoglie anche le misure relative alla performance, alla gestione del personale e alla prevenzione della corruzione (Dl n. 80/2021). La prima adozione dei Pola alla fine di gennaio 2021 ha lasciato emergere più ombre che luci. Solo un terzo delle amministrazioni centrali è riuscito a dotarsi del Piano entro il termine prestabilito. La mappatura della qualità dei Piani ha invece evidenziato diffuse carenze nella programmazione del lavoro agile, con particolare riferimento a obiettivi e indicatori relativi alle performance organizzative (Dipartimento della funzione pubblica 2021). Il monitoraggio del Dipartimento della funzione pubblica ha anche evidenziato differenze tra i diversi comparti con una qualità media complessiva più alta negli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e negli enti di ricerca. Le amministrazioni che avevano già avviato la sperimentazione del lavoro agile prima della pandemia tendono a esibire un livello di qualità dei Piani più alto. Nelle amministrazioni che avevano avviato un percorso di innovazione prima della pandemia, inoltre, i dipendenti pubblici guardano con favore al mantenimento e al consolidamento del ricorso al lavoro agile nella fase di ritorno a una nuova normalità (Cellini *et al*. 2021).

4. Pandemia e lavoro a distanza nelle autorità indipendenti: due ipotesi a confronto

Se i contributi empirici sul ricorso al lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni italiane sono scarsi, lo sono ancora di più quelli relativi alle forme di lavoro nelle autorità indipendenti (Cacciatore e Annaratone 2021). Ciò sorprende se si considera, in primo luogo, che queste amministrazioni non sono state oggetto delle rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica

in quanto esse non erano tenute a dotarsi di un Pola in virtù della propria autonomia organizzativa. In secondo luogo, le autorità indipendenti differiscono dalle amministrazioni centrali sotto diversi aspetti: fra i principali, per il profilo professionale medio dei loro dipendenti; per le maggiori risorse – finanziarie, tecnologiche – di cui dispongono; per la loro missione istituzionale; e per la natura del rapporto con il pubblico che esse instaurano. Dal primo punto di vista, il personale delle autorità tende a essere maggiormente qualificato di quello delle amministrazioni statali, con un grado d'istruzione mediamente più alto e con competenze tecniche maggiormente finalizzate al tipo di impiego. Si tratta di personale il cui profilo corrisponde a quelle dei lavoratori che tendono a fare ricorso più intensamente al lavoro da remoto secondo le rilevazioni internazionali (Oecd 2021). Quanto alle risorse tecnologiche e finanziarie, quelle di cui dispongono le autorità tendono mediamente a essere superiori di quelle a sostegno dell'attività di amministrazioni statali, potendo anche deciderne in maniera autonoma l'impiego e potendo concentrare queste risorse su strutture compatte, prive di articolazioni in periferia. Non si dimentichi, inoltre, che le autorità perseguono una missione istituzionale di regolazione, vigilanza o *enforcement antitrust* su settori altamente tecnici di decisione, trovandosi pertanto a interagire con utenti generalmente selezionati e ristretti nell'ambito di procedimenti raramente dettati dall'urgenza delle decisioni da prendere. Come conseguenza diretta di quest'ultimo punto, le autorità, diversamente dalla maggioranza delle pubbliche amministrazioni, non annoverano fra le proprie funzioni quella di «sportello» al pubblico che risulta meno «telelavorabile» di altre in cui prevale l'autonomia operativa di chi lavora.

Alla luce di quanto detto, e in considerazione della scarsità di evidenze tuttora prodotte in materia, il nostro contributo intende colmare le lacune conoscitive sulla risposta delle autorità indipendenti italiane alle mutate esigenze organizzative a seguito della pandemia da Covid-19, e sulla loro effettiva peculiarità rispetto alle altre amministrazioni centrali. In particolare, intendiamo verificare se i cambiamenti apportati dalla gestione organizzativa della crisi siano di natura temporanea, ovvero marchino una rinnovata traiettoria dell'evoluzione del lavoro a distanza nelle autorità indipendenti, formulando due ipotesi che si pongono in alternativa fra loro.

In particolare, considerati i diversi livelli di sviluppo tecnologico e di preparazione del personale, nonché la sostanziale autonomia organizzativa rispetto alle amministrazioni statali – che si riflette nell'esenzione dalla normativa sul lavoro agile di cui si è discusso in precedenza – la prima ipotesi prevede che l'inatteso shock della pandemia abbia accelerato un cambiamento organizzativo già *in nuce* nelle autorità indipendenti. In questo senso, a differenza di quanto avvenuto in larga parte delle amministrazioni centrali, nelle autorità si

è accelerata e quindi stabilizzata una tendenza evolutiva in direzione del ricorso al telelavoro come valida alternativa al lavoro agile sulla cui diffusione erano state già investite risorse prima della pandemia.

H1: La pandemia ha accelerato e stabilizzato una tendenza alla flessibilizzazione delle forme di lavoro nelle autorità amministrative indipendenti.

D'altra parte, si può ipotizzare che anche le autorità, come risposta immediata alla pandemia, abbiano teso ad adeguare la propria organizzazione emergenziale al modello dominante del lavoro agile semplificato, neutralizzando le differenti condizioni di partenza rispetto alle amministrazioni centrali. In tal caso, l'accelerazione subìta nel corso dei primi lockdown per il contenimento della pandemia resta una risposta diretta allo shock. Una volta superata la fase più critica dell'emergenza sanitaria, la traiettoria delle forme di lavoro a distanza è tornata a diversificarsi per ciascuna delle autorità, secondo meccanismi di dipendenza dal passato osservati anche nelle amministrazioni statali sotto la spinta dell'impulso normativo che ha imposto il rientro dei dipendenti pubblici in presenza per decreto (Tinti 2022). Ne deriva una seconda ipotesi, alternativa alla prima.

H2: Lo shock pandemico ha provocato una risposta organizzativa temporanea delle autorità amministrative indipendenti, successivamente tornate a tracciare tendenze evolutive differenziate del ricorso a forme di lavoro a distanza.

5. Disegno della ricerca

Per testare le nostre ipotesi, abbiamo raccolto dati sullo sviluppo delle forme di lavoro agile in cinque autorità indipendenti: Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), Autorità nazionale anticorruzione (Anac), Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera) e Banca d'Italia. Il periodo preso a riferimento è quello che va dal 2017 al 2021. Si tratta di un arco temporale abbastanza ampio da ricomprendere il periodo precedente alla pandemia e quello immediatamente successivo al picco emergenziale. Ciò consente di identificare un trend precedente al 2020 e di verificarne la consistenza nel corso del 2021, anno in cui le pubbliche amministrazioni hanno ricominciato a gestire in parziale autonomia la propria organizzazione interna. Per la ricostruzione di tali trend, abbiamo analizzato i dati ufficiali delle autorità indipendenti (relazioni annuali, report dove disponibili, normative interne) nonché dati originali forniti dai referenti delle stesse attraverso la compilazione di un questionario strutturato e semi-strutturato. Nella sezione strutturata, in particolare, essi hanno fornito dati quantitativi sul ricorso alle forme di lavoro a distanza e

sull'organizzazione del personale nel periodo emergenziale, mentre in quella semi-strutturata hanno fornito informazioni sul livello di apprezzamento e di fiducia verso tali nuove forme organizzative. La prima parte, ancora, mira a raccogliere informazioni quantitative sul totale dei dipendenti che hanno usufruito delle diverse forme di lavoro flessibile sia nel periodo post-pandemico (anni 2020 e 2021, con un dettaglio mese per mese, considerando in particolare il mese di marzo 2020 come l'avvio della fase post-pandemica) sia in quello pre-pandemico (anni 2017-2019, mediante dati aggregati per anno), nonché sul profilo contrattuale dei lavoratori coinvolti, distinguendo, con un dettaglio annuale, per categorie (operativi, funzionari, dirigenti). Sempre nella prima parte si richiedono dati normativi sulle fonti interne di disciplina del lavoro flessibile e dei Pola. La seconda, attraverso risposte aperte, mira a raccogliere evidenze qualitative e soggettive sulla percezione dell'efficacia delle misure di contenimento del contagio attraverso tali forme di lavoro, sull'eventuale impiego a larga scala delle sperimentazioni organizzative dovute alla pandemia e sugli aspetti critici emersi.

6. L'evoluzione del lavoro a distanza nelle autorità indipendenti

Nella maggior parte dei casi, a differenza di quanto avvenuto con riferimento alle amministrazioni centrali, le autorità amministrative indipendenti hanno sperimentato forme di lavoro a distanza prima ancora che la pandemia ne imponesse il ricorso. Inoltre, nelle autorità indipendenti già prima dalla pandemia, fatte salve alcune eccezioni, gli strumenti tecnologici per il lavoro da remoto erano forniti dall'amministrazione. Le forme di organizzazione non tradizionale del lavoro sono state e continuano a essere diversificate fra loro. Nella Tab. 1 si fornisce un quadro sinottico delle principali modalità di lavoro a distanza, delle loro caratteristiche e delle autorità che le hanno adottate. Si noti che in nessuno dei cinque casi analizzati la pandemia è stata un'occasione per introdurre una forma organizzativa nuova rispetto al passato (cfr. *infra*, Fig. 3).

Si noti che nella maggior parte dei casi analizzati, il ventaglio delle opzioni a disposizione delle autorità non si limita a una sola, ma tende a contemplare, oltre al telelavoro, anche forme più avanzate di lavoro agile. Come vedremo, anzi, il ricorso a quest'ultimo è aumentato anche marcatamente nel tempo.

In merito al telelavoro diffuso, si noti che, per le sue caratteristiche di estemporaneità, appare difficile per le stesse autorità monitorarne l'andamento e fornire dati esaustivi, per cui di seguito le informazioni quantitative riguarderanno soltanto le restanti forme di lavoro a distanza.

Tab. 1. *Forme di lavoro a distanza*

	Telelavoro strutturato	Telelavoro diffuso	Lavoro agile
Principali caratteristiche	Flessibilità della scelta della sola sede di lavoro	Flessibilità della scelta della sola sede di lavoro	Flessibilità della scelta di sede e orario di lavoro
	Rivolto a una percentuale data massima della forza lavoro, articolato su base settimanale	Generalmente organizzato su un numero dato massimo di giornate su base annua e su base settimanale	Responsabilità della scelta di modalità di raggiungimento degli obiettivi al lavoratore
	Responsabilità della scelta delle modalità di raggiungimento degli obiettivi al datore di lavoro	Responsabilità della scelta delle modalità di raggiungimento degli obiettivi al datore di lavoro	
Autorità interessate	Agcm Agcom Anac Arera	Arera	Agcm Anac Banca d'Italia

Fonte: elaborazione degli autori.

In tre casi su cinque il ricorso a forme di lavoro a distanza è stato disciplinato con regolamenti interni fin da prima dello spartiacque costituito dal lockdown generalizzato (cfr. Tab. 2). L'Arera, in particolare, ha siglato accordi sindacali sulla regolamentazione del telelavoro a partire dal 2015. A seguito della pandemia, naturalmente, l'esigenza di regolamentare in maniera più dettagliata le opzioni alternative al lavoro tradizionale è stata avvertita da tutte le autorità osservate, che hanno completato quest'attività nel corso del 2021.

Diverso è il caso dei Pola, che, come già affermato (cfr. par. 3) le autorità non sono tenute per legge ad adottare. Malgrado l'assenza di un obbligo normativo, tuttavia, due autorità su cinque si sono autonomamente adeguate alle amministrazioni statali, adottando (Agcm), o pianificando di adottare (Anac) un proprio Pola (cfr. Tab. 2).

Nelle sezioni che seguono si analizzeranno gli andamenti dell'introduzione di forme di lavoro a distanza nelle autorità analizzate nel corso degli ultimi cinque anni, distinguendo fra telelavoro e lavoro agile.

Tab. 2. *La regolazione del lavoro a distanza nelle autorità indipendenti*

Autorità	Regolazione del lavoro a distanza	Anno di adozione	Pola
Agcm	TU consolidato delle norme concernenti il Regolamento del personale e l'Ordinamento delle carriere (Edizione Speciale Bollettino, supplemento al n. 39/2018)	2018	Sì
Agcom	Accordo con le organizzazioni sindacali del 31 luglio 2017	2017	No
Anac	Protocollo d'intesa del 19/01/2021	2021	Protocollo per l'adozione
Arera	Deliberazione 464/2021/A Deliberazione 609/2020/A Deliberazione 212/2020/A Deliberazione 122/2020/A Deliberazione 80/2020/A Deliberazione 518/2019/A Deliberazione 220/2016/A		No
Banca d'Italia	Accordi con le organizzazioni sindacali sul lavoro flessibile (dicembre 2021)		No

Fonte: elaborazione degli autori.

Il telelavoro

Il telelavoro, come descritto sopra, nella sua accezione accreditata fin dalle sue prime sperimentazioni degli anni Ottanta, presenta due caratteristiche precipue: la sede di lavoro a distanza rispetto all'usuale sede di lavoro, e il ricorso a tecnologie in grado di connettere il lavoratore con la propria sede e i propri colleghi e superiori (Di Martino 1982, 2020). Nelle autorità prese in considerazione, il telelavoro si distingue generalmente in «strutturato» e «diffuso», con quest'ultimo caratterizzato da maggiore flessibilità nella scelta di sede e giornate di lavoro, definite in misura massima su base annua e settimanale (a cui vi ricorrono tre autorità su cinque: Agcom, Arera e Banca d'Italia).

Tutte le autorità avevano sperimentato il ricorso al telelavoro prima del deflagrare della pandemia: in particolare, l'Arera lo ha applicato fin dal 2015, l'Agcm fin dal 2017, mentre le restanti Anac, Agcom e Banca d'Italia – quest'ultima con un forte incremento nel 2019 (Banca d'Italia 2020, 10) – hanno avviato forme di telelavoro dal 2018 (cfr. Fig. 1). Tuttavia, mentre per Agcom e Arera si è trattato dell'unica forma di lavoro a distanza impiegata nel corso della pandemia (se si eccettua il telelavoro diffuso, su cui si veda *supra*, di cui i dipendenti Arera hanno potuto continuare a usufruire anche durante l'emergenza), negli altri casi la possibilità di ricorrere a esperienze pregresse di

lavoro agile ha mitigato la variazione rispetto al passato, rendendo il ricorso al telelavoro un'ipotesi residuale.

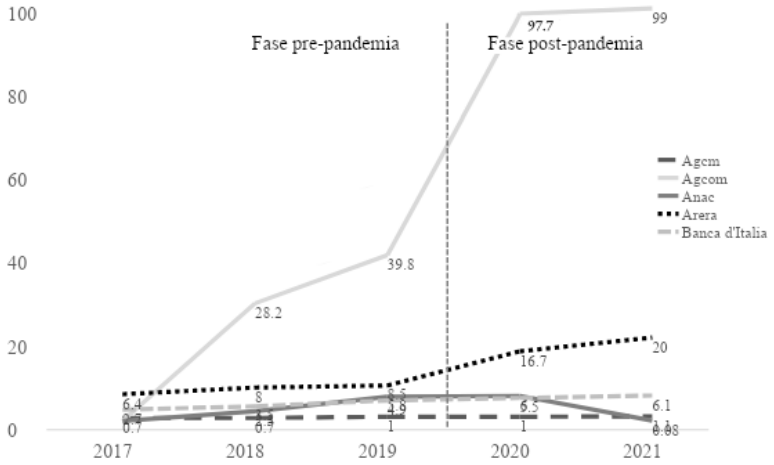

Fig. 1. Andamento del ricorso al telelavoro (2017-2021). Valori percentuali sul totale dei dipendenti
Fonte: elaborazione degli autori.
Nota: Per Arera si fa riferimento al solo telelavoro strutturato.

Se si considerano i dati mensili del ricorso al telelavoro, con riferimento al biennio 2020-2021, l'impatto della risposta emergenziale alla pandemia appare ancora più visibile (cfr. Fig. 2).

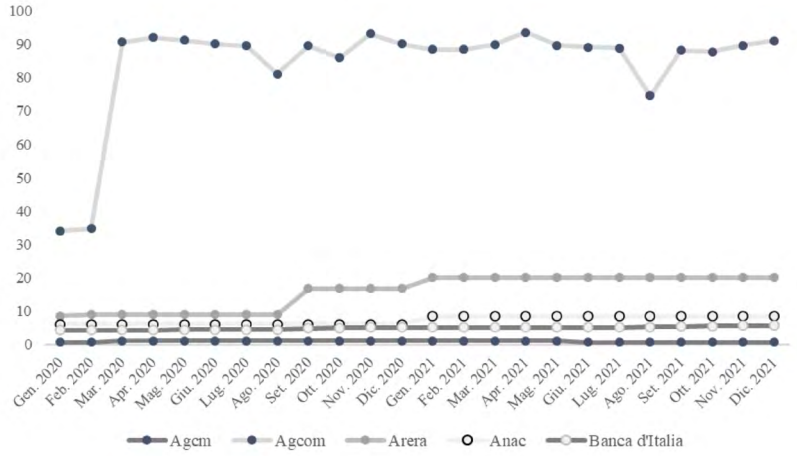

Fig. 2. Personale in telelavoro (2020-2021). Valori percentuali sul totale dei dipendenti
Fonte: elaborazione degli autori.
Nota: Per Arera si fa riferimento al solo telelavoro strutturato.

I valori percentuali maggiori dei dipendenti che lavorano da remoto sul totale dei dipendenti riguardano le autorità che ricorrono soltanto al telelavoro strutturato (Agcom e Arera) e in esse è più visibile il distacco rispetto al passato in corrispondenza del primo lockdown (marzo 2020). È significativo che il ricorso al telelavoro sia rimasto sostanzialmente invariato anche nel 2021: da un lato, ciò evidenzia la mancata transizione verso forme più evolute di lavoro a distanza in Agcom e Arera; dall'altro lato, ciò evidenzia come queste autorità non abbiano subito l'influsso dei provvedimenti del governo che spingevano per il rientro in sede dei dipendenti pubblici.

Il lavoro agile

Diversamente dal telelavoro, come si anticipava, il lavoro agile propriamente inteso fa riferimento a quelle prestazioni lavorative caratterizzate da una flessibilità ancora maggiore, non limitata alla scelta di spazi e sedi lavorative, ma anche degli orari e delle modalità di svolgimento dei propri compiti. Nel caso del lavoro agile, inoltre, la responsabilità della gestione del proprio tempo e del raggiungimento degli obiettivi viene trasferita in capo al lavoratore. A questa forma di lavoro agile fanno ricorso tre su cinque autorità analizzate: Agcm, Anac e Banca d'Italia. Di queste, mentre Agcm e Banca d'Italia lo sperimentavano, seppure con percentuali inizialmente basse, già nel 2017, l'Anac vi ha fatto ricorso solo a partire dal 2019. A partire dal 2020 il ricorso al lavoro agile ha iniziato a costituire la norma organizzativa per i dipendenti, per confermarsi e, in tutti e tre i casi, consolidarsi anche nelle ultime fasi della pandemia (cfr. Fig. 2).

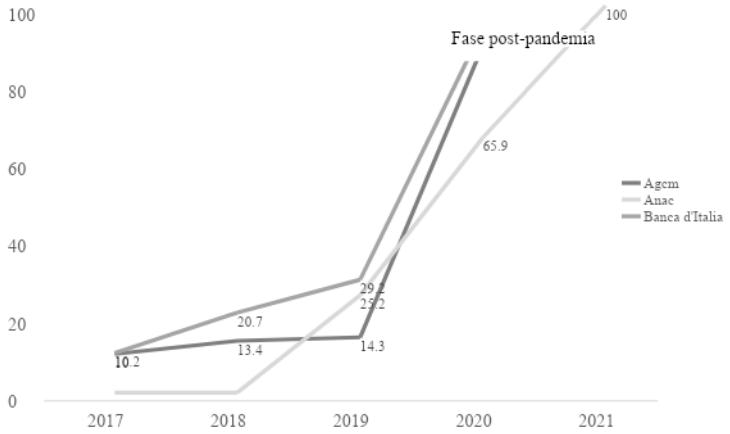

Fig. 3. Andamento del ricorso al lavoro agile (2017-2021). Valori percentuali sul totale dei dipendenti
Fonte: elaborazione degli autori.

Mentre in tutti e tre i casi diverse modalità organizzative coesistevano prima del 2020, solo nel caso di Banca d'Italia l'esperienza della pandemia ha portato a ripensare l'organizzazione del lavoro, anche con il coinvolgimento dei dipendenti. Modalità ordinarie di lavoro a distanza sono quindi state introdotte in via definitiva con le nuove disposizioni in tema di lavoro ibrido, che sono entrate in vigore il 1° aprile 2022, e che recepiscono gli accordi con le organizzazioni sindacali stipulati nel dicembre 2021. L'autorità ha posto particolare attenzione all'analisi degli effetti del cambiamento organizzativo sull'ecosistema complessivo, anche attraverso verifiche e sondaggi interni che sono confluiti in un Report sull'organizzazione del lavoro all'indomani dell'emergenza (Banca d'Italia 2021).

Anche nel caso del lavoro agile, con riferimento alle autorità che vi fanno ricorso, l'andamento dei dati disaggregati per mese nel corso degli anni 2020 e 2021 evidenzia un incremento repentino delle percentuali di personale che vi ha fatto ricorso a partire dal marzo 2020, per subire una lieve flessione nei mesi estivi (in cui il ricorso alle ferie stagionali di molti ha consentito a chi non era in ferie un ritorno in presenza in condizioni di maggiore sicurezza), e una successiva tendenziale stabilizzazione delle percentuali (cfr. Fig. 4).

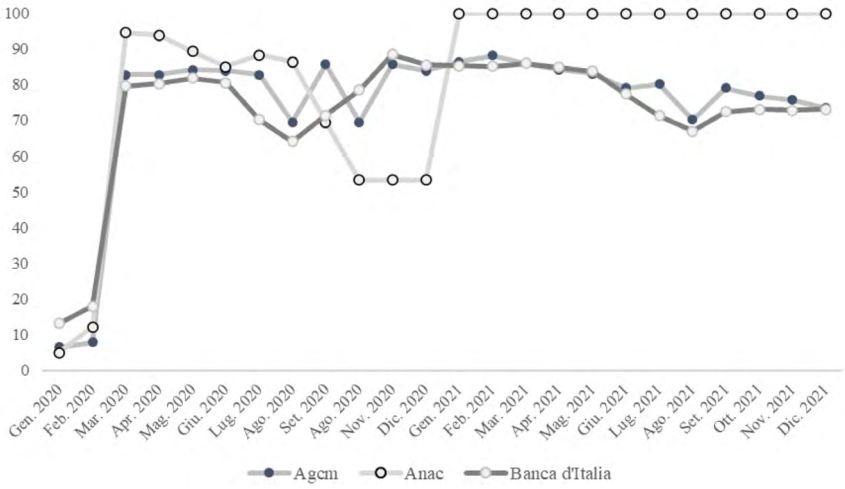

Fig. 4. Personale in lavoro agile (2020-2021). Valori percentuali sul totale dei dipendenti
Fonte: elaborazione degli autori.

Anche nel corso del 2021, infatti, come per le autorità interessate dal telelavoro, il lavoro agile si è confermato nelle tre autorità una modalità pressoché stabile di ibridizzazione delle modalità di lavoro, con valori puntualmente

al di sopra del 50%. Nell'ultimo trimestre del 2021, tuttavia, si evidenzia, se non una lieve flessione della curva (come il caso di Agcm sembra suggerire), per lo meno una stabilizzazione.

Flessibilità del lavoro e tipo di impiego

Se si guarda nel dettaglio a come i diversi profili di dipendenti hanno fatto ricorso nelle varie autorità osservate al telelavoro e al lavoro agile, le differenze all'interno delle singole organizzazioni e fra queste sono in alcuni casi notevoli (cfr. Tab. 3).

Tab. 3. *Lavoro a distanza e tipo di impiego (2017-2021). Valori percentuali sul totale dei dipendenti*

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Tele-lavoro	Lavoro agile	Tele-lavoro	Lavoro agile	Tele-lavoro	Lavoro agile	Tele-lavoro	Lavoro agile	Tele-lavoro	Lavoro agile
Agcm										
Dirigenti	0	0	0	0	0	0	0	88,5	0	95,8
Funzionari	1,4	19,2	1,3	24,4	1,2	24,8	1,2	91,9	0,6	93,7
Operativi	0	0	0	0	0	0	1,3	97,4	2,6	98,7
Anac										
Dirigenti	0	0	0	0	0	0	9,0	0	9,0	0
Funzionari	0	0	89,0	0	79,0	0	59,0	0	58,0	0
Operativi	0	0	11,0	0	21,0	0	31,0	0	33,0	0
Arera										
Dirigenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Funzionari	5,8	0	5,8	0	3,7	0	9,9	0	11,3	0
Operativi	2,7	0	2,3	0	2,8	0	6,7	0	7,3	0
B. d'Italia										
Dirigenti	0	11,9	0	20,2	0,3	25,9	0,1	96,5	0	97,6
Funzionari	1,5	18,2	1,9	34,6	2,5	43,9	3,0	96,8	3,15	97,0
Operativi	3,8	4,1	5,0	9,9	7,1	17,1	8,5	90,5	9,85	87,5

Fonte: elaborazione degli autori.

Nota: Per Arera si fa riferimento al solo telelavoro strutturato. Per Agcom, fra gli operativi si includono anche gli esecutivi.

Per quanto riguarda, innanzitutto, le differenze interne alle singole autorità, in alcuni casi il telelavoro sembra adattarsi più facilmente al ruolo dei funzionari, che raggiungono percentuali più alte rispetto sia agli operativi sia ai dirigenti (così in Agcom e Arera). Anche il lavoro agile, dove è praticato, coinvolge più spesso i funzionari degli operativi (Banca d'Italia nel 2021 e Anac),

mentre nella maggior parte dei casi la fascia dirigenziale è esclusa dal ricorso al telelavoro, anche nelle fasi di più forte emergenza (vi fa eccezione l'Agcom, con il 9% di dirigenti in telelavoro nel 2020 e nel 2021).

Quanto alle differenze fra autorità, se si eccettua il caso di Arera, in cui la fascia dirigenziale non ha mai avuto accesso al telelavoro strutturato, modalità flessibili di lavoro sono state sperimentate ovunque da tutte le tipologie di impiegati, per lo meno a partire dal 2020, anno della pandemia. Dove al telelavoro si affianca anche il lavoro agile (Agcm, Anac e Banca d'Italia), la preponderanza del secondo, nell'ultimo biennio, coinvolge tutte le categorie di impiegati.

La percezione dell'efficacia della flessibilità organizzativa

I referenti di quattro delle cinque autorità indipendenti analizzate hanno espresso un parere positivo rispetto alle proprie esperienze di lavoro a distanza, mentre una quinta non sa indicare se sia trattato di un'esperienza positiva o meno. Tuttavia, nessun referente ha segnalato specifici nodi critici in merito all'esperienza vissuta, tanto meno in condizioni di emergenza. In quattro su cinque casi è, inoltre, auspicato un impiego su larga scala di tali modalità organizzative, come lezione appresa dalla risposta emergenziale.

Fra le ricadute positive dell'impiego di telelavoro e lavoro agile, sono state segnalate più frequentemente la maggiore efficienza dell'autorità e l'organizzazione per obiettivi; quest'ultima, soprattutto nel caso del lavoro agile, è inquadrata molto positivamente nel contesto più generale di evoluzione dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego. Sono stati poi segnalati ulteriori effetti positivi quali: la migliore conciliazione dei tempi di vita e lavoro, l'aumento della qualità delle prestazioni e dei prodotti, l'eliminazione dei tempi morti per raggiungere la sede, l'aumento dell'adattabilità e della resilienza dell'organizzazione, nonché un impulso ulteriore alla digitalizzazione dei sistemi informativi e delle procedure.

7. Discussione e conclusioni

Questo articolo ha preso in esame il ricorso alle forme di lavoro a distanza in cinque autorità indipendenti nel periodo 2017-2021. I risultati dell'indagine hanno restituito un quadro empirico in linea con le aspettative della prima ipotesi del nostro disegno di ricerca. La nostra analisi ha infatti confermato i tratti speciali di organizzazioni che godono di autonomia organizzativa come le autorità indipendenti anche con riferimento alle forme di lavoro a distanza.

In primo luogo, a differenza di larga parte delle amministrazioni centrali, queste autorità avevano già sperimentato forme di lavoro a distanza prima della pandemia, mettendo a disposizione dei dipendenti pubblici gli strumenti tecnologici necessari per poter lavorare da remoto. In secondo luogo, a differenza di quanto avvenuto nelle amministrazioni centrali, è mancata la convergenza generalizzata verso il lavoro agile nella fase del lockdown. In terzo luogo, una ulteriore peculiarità delle autorità indipendenti è il mantenimento di livelli elevati di ricorso al lavoro a distanza nelle fasi più recenti della pandemia quando si è invece fatta più intensa la pressione per il ritorno al lavoro in presenza nelle altre amministrazioni centrali. Solo nel caso della Banca d'Italia, però, è emersa nelle fasi successive al lockdown la tendenza verso l'istituzionalizzazione del lavoro agile come modalità ordinaria da impiegare anche al termine dello stato di emergenza.

L'impatto della pandemia non è stato dunque sufficiente ad allineare la galassia delle autorità indipendenti alle tendenze di sviluppo delle altre amministrazioni centrali. Se in queste ultime la pandemia ha determinato un generalizzato ricorso alla forma del lavoro agile semplificato quale modalità ordinaria di risposta al lockdown, nel caso delle autorità indipendenti sono emerse due tendenze: da un lato, quella verso il consolidamento del telelavoro in Agcom e Arera; dall'altro lato, quella verso l'accelerazione del ricorso al lavoro agile in Agcm, Anac e Banca d'Italia. In linea con gli argomenti di ricerca sulla *path dependence* tipici dell'approccio del neoistituzionalismo storico, la differenziazione dei percorsi di sviluppo del lavoro a distanza sembra essere dovuta al peso della legacy degli interventi precedenti allo scoppio della pandemia. Solo nel caso di Agcm, Anac e Banca d'Italia, infatti, il lavoro agile era stato introdotto prima della pandemia. Dove il lavoro agile non era stato introdotto, le autorità indipendenti (Agcom e Arera) hanno preferito rispondere alla pandemia facendo ricorso al telelavoro quale formula organizzativa già rodata.

Nel complesso, dai risultati della ricerca possono essere tratte due significative implicazioni. La prima riguarda la rilevanza dell'assetto organizzativo come variabile che modula il ricorso alle forme di lavoro flessibile: organizzazioni compatte e dotate di risorse come le autorità indipendenti rappresentano un ambito del sistema amministrativo più propenso a catalizzare la spinta impressa dalla pandemia verso il ricorso alle forme di lavoro a distanza. La seconda implicazione concerne invece la rilevanza della *path dependence* come fattore che ha articolato in percorsi differenziati il rinnovamento delle forme di lavoro all'interno del comparto dell'autorità indipendenti.

La nostra ricerca sopperisce alla scarsità di contributi empirici relativamente a un tema particolarmente rilevante come quello del rinnovamento delle forme di lavoro impresso dalla digitalizzazione delle pubbliche ammini-

strazioni italiane. Essa, tuttavia, presenta alcuni limiti che future ricerche potranno colmare. In primo luogo, la nostra analisi non poggia su interviste in profondità a testimoni privilegiati capaci di restituire la complessità della trasformazione delle forme di lavoro in risposta alla pandemia. Data l'ambiguità che caratterizza la definizione delle forme di lavoro a distanza, il ricorso alle interviste da parte di future indagini empiriche potrebbe aiutare anche a definire nel dettaglio i tratti delle forme di lavoro effettivamente impiegate nelle autorità indipendenti. In particolare, ciò consentirebbe di comprendere se il lavoro agile sperimentato in alcune autorità indipendenti abbia il potenziale per innescare una effettiva trasformazione dei modelli organizzativi oppure se si tratti di una forma di lavoro in cui l'orientamento ai risultati dei dipendenti è ancora basso. In secondo luogo, la raccolta dei dati sulla percezione dell'efficacia della flessibilità organizzativa è molto probabile sia stata influenzata dalla desiderabilità sociale del lavoro a distanza. Ciò ha spinto i nostri interlocutori, che in larga misura operano negli uffici per la gestione del personale, a enfatizzare nelle loro risposte al questionario gli aspetti positivi del lavoro a distanza, trascurando gli ostacoli e gli effetti negativi evidenziati dalla letteratura in materia. Per colmare questa lacuna, le future indagini sono chiamate a raccogliere dati da interlocutori caratterizzati dalla varietà del proprio background. In particolare, sarebbe interessante raccogliere le esperienze e i giudizi dei dirigenti e dei dipendenti delle autorità indipendenti. In terzo luogo, la nostra analisi è stata ristretta a cinque autorità indipendenti. Future ricerche sono chiamate non solo a includere nell'indagine empirica tutte le autorità indipendenti ma anche a comparare in modo sistematico queste ultime con le altre categorie di amministrazioni centrali attraverso strumenti uniformi di raccolta dei dati in modo da sottoporre a una verifica più robusta l'ipotesi relativa all'impatto dell'autonomia organizzativa sull'impiego delle forme di lavoro a distanza. Infine, questa ipotesi andrebbe testata anche in prospettiva comparata con riferimento all'esperienza di altri paesi.

Riferimenti bibliografici

Bailey, D. E. e Kurland, N. B. (2002), *A review of telework research: findings, new directions, and lessons from the study of modern work*, in «Journal of Organizational Behavior», 23(4), pp. 383-400.

Banca d'Italia (2020), *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, Roma, Banca d'Italia.

Banca d'Italia (2021), *L'organizzazione del lavoro nella nuova normalità*, Roma, Banca d'Italia.

Boin, A. e 'T Hart, P. (2022), *From crisis to reform? Exploring three post-Covid pathways*, in «Policy and Society», 41(1), pp. 13-24.

Brunetta, R. e Tiraboschi M. (2021), *Il lavoro agile o smart working nella Pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, https://www.bollettinoadapt.it/il-lavoro-agile-o-smart-working-nella-pubblica-amministrazione-prospettive-e-criticita. Consultato il 26 luglio 2022.

Cacciatore, F. e Annaratone, S. (2021), *L'organizzazione del lavoro nelle Autorità indipendenti in tempo di pandemia*, in G. Mazzantini, e L. Tafani (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. Annuario 2020, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 243-264.

Carillo, K., Cachat-Rosset, G., Marsan, J., Saba, T. e Klarsfeld, A. (2021), *Adjusting to epidemic-induced telework: Empirical insights from teleworkers in France*, in «European Journal of Information Systems», 30(1), pp. 69-88.

Cellini, M., Pisacane, L., Crescimbene, M. e Di Felice, F. (2021), *Exploring Employee Perceptions towards Smart Working during the Covid-19 Pandemic: a Comparative Analysis of Two Italian Public Research Organizations*, in «Public Organization Review», 21(4), pp. 815-833.

De Vries, H., Tummers, L. e Bekkers, V. (2019), *The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric?*, in «Review of Public Personnel Administration», 39(4), pp. 570-593.

Di Martino, V. (1982), *Telelavoro*, in «Economia & lavoro», 16(4), pp. 105-112.

Di Martino, V. (2020), *Telelavoro. La nuova onda*, in «Economia & lavoro», 54(2), pp. 159-177.

Di Mascio, F. e Natalini, A. (2022), *Pubbliche amministrazioni: Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Bologna, Il Mulino.

Di Mascio, F., Angeletti, S., e Natalini, A. (2021), *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del Covid-19*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, pp. 95-125.

Di Mascio, F., Natalini A., e Cacciatore F. (2020), *Public Administration and Creeping Crises: Insights From Covid-19 Pandemic in Italy*, in «American Review of Public Administration», 50(6-7), pp. 621-627.

Dipartimento Della Funzione Pubblica (2021), *Ricerca sulla qualità dei Pola 2021-2023*, https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Report_DFP-CERVAP_30-4-2021.pdf. Consultato il 26 luglio 2022.

Garrett, K. e Danziger, J.N. (2007), *Which Telework? Defining and Testing a Taxonomy of Technology-Mediated Work at a Distance*, in «Social Science Computer Review», 25(1), pp. 27-47.

Giuzio, W. e Rizzica, L. (2021), *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: Le amministrazioni pubbliche*, Roma, Banca d'Italia.

Istat (2021), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020*, l'anno dello smart working, Roma, Istituto Nazionale di Statistica.

Kim, T., Mullins, L. B. e Yoon, T. (2021), *Supervision of Telework: A Key to Organizational Performance*, in «American Review of Public Administration», 51(4), pp. 263-277.

La Spina, A., e Cavatorto, S. (2008), *Le Autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino.

Mahler, J. (2012), *The Telework Divide: Managerial and Personnel Challenges of Telework*, in «Review of Public Personnel Administration», 32(4), pp. 407-418.

Mele, V., Bellé, N. e Cucciniello, M. (2021), *Thanks, but No Thanks: Preferences towards Teleworking Colleagues in Public Organizations*, in «Journal of Public Administration and Theory», 31(4), pp. 790-805.

Melis G. (2020), *Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart-working*, in «Il Mulino», 4, pp. 629-638.

Messenger, J. C. (2019) (a cura di), *Telework in the 21st Century: An Evolutionary Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

Musella, F. (2021), *Amministrazione 5.0*, in «Rivista di Digital Politics», 1(1), pp. 95-112.

Natalini, A. (2022), *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1, pp. 95-116.

Oecd (2020), *Productivity Gains From Teleworking In The Post Covid-19 Era: How Can Public Policies Make It Happen?*, Paris, Oecd publishing, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-covid-19-era-a5d52e99. Consultato il 26 luglio 2022.

Oecd (2021), *Teleworking In The Covid-19 Pandemic: Trends And Prospects, Paris, Oecd publishing*, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/teleworking-in-the-covid-19-pandemic-trends-and-prospects-72a416b6. Consultato il 26 luglio 2022.

Pierson, P. (2004), *Politics In Time*, Princeton, Princeton University Press.

Pollitt, C. (2008), *Time, Policy And Management*, Oxford, Oxford University Press.

Tinti, A. R. (2022), *Travestimenti. Potere e libertà nel lavoro agile*, in «Lavoro e diritto», 36(1), pp. 147-178.