



Associazione  
Nuova Etica Pubblica

## Smart working nelle pubbliche amministrazioni: un'opportunità e qualche rischio



di Luca Soda, dirigente pubblico

*“Ho provato a svitare il bullone da remoto, ma non ci sono riuscito”*

(Max Borrone, meccanico e filosofo)

Negli ultimi quindici anni, nella classifica dell'*United Nations E-Government Survey* relativa al tasso di utilizzo delle tecnologie infocomunicative applicate ai processi amministrativi, in riferimento all'indice che misura lo sviluppo di tecnologie per l'E-government, l'Italia è collocata al trentunesimo posto. La precedono paesi come la Lituania, l'Irlanda, Malta, la Slovenia, il Portogallo. Dal punto di vista sociale, secondo la relazione DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società) 2019, ovvero lo strumento mediante cui la Commissione Europea monitora la competitività digitale degli Stati membri, l'Italia è al 24mo posto con un punteggio di 43,9 contro una media UE pari a 52,5.

**L'utilizzo di sistemi ICT nella gestione e riprogettazione dei processi amministrativi è uno degli asset strategici di innovazione del sistema pubblico.** La semplificazione, l'efficienza, e l'efficacia dell'azione amministrativa, la condivisione delle politiche pubbliche, la trasparenza e la legalità, ovvero tutti gli ambiti di possibile miglioramento della macchina pubblica, sono condizionati sempre di più dall'introduzione di sistemi tecnologici. Ciò vale non solo per i servizi pubblici di prossimità, quelli a diretto contatto con il cittadino, ma anche per le funzioni di *back office*, la “sala macchine” del sistema, che il più delle volte resta sconosciuto ma è in realtà il vero e proprio nucleo pulsante della pubblica amministrazione.

Il nostro sistema pubblico sta realizzando un (faticoso) processo di transizione al digitale dei processi amministrativi ed ha aumentato il tasso di tecnologie applicate all'attività degli uffici, in aderenza al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale che prevede l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa. In particolare all' art. 12 comma 1, del testo unico si legge: “Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione”. Inoltre prevede 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 nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione”.

Ma nel nostro sistema pubblico la transizione al digitale soprattutto per quanto riguarda i **processi interni** sta avvenendo generalmente in modo lento (oppure, all'opposto, con eccessiva enfasi acritica)<sup>1</sup>. I problemi sono noti, ma il più macroscopico è rappresentato da un persistente *cultural gap* che condiziona la macchina pubblica e genera di continuo forme di resistenze al cambiamento.

Una delle esperienze più significative del processo di transizione al digitale dei processi amministrativi dovrebbe essere la riprogettazione, a base infocomunicativa, dei processi di lavoro. Occorrerebbe ripensare i sistemi di gestione delle procedure e dei relativi flussi documentali, favorire la comunicazione tra gli uffici, ottimizzare l'archiviazione, la classificazione e la gestione delle informazioni attraverso riprogettazioni organizzative e funzionali. Inoltre, sarebbe opportuno dotare gli uffici di cruscotti di gestione e controllo delle attività e degli adempimenti connessi, dispositivi che facilitino il governo dei procedimenti amministrativi e dei sistemi di monitoraggio dei tempi e dello stato dei procedimenti. Altro tema delicato è l'opportunità di riorganizzare le attività attraverso l'uso di sistemi che consentano anche di misurare le performance dei servizi, di rilevare le eventuali criticità e di avviare miglioramenti continui dei processi di lavoro interni.

Tuttavia le amministrazioni pubbliche mantengono una strisciante riluttanza ad attività di innovazione dei processi e delle modalità di esecuzione del lavoro, rimanendo **ostaggio delle logiche giuridico-formali**. Il personale pubblico rimane infatti troppo spesso ancorato alla *trappola cognitiva dell'adempimento* (si muove solo se attivata da un adempimento giuridico da compiere) e non attiva ad esempio “*i poteri del privato datore di lavoro*”<sup>2</sup> nell'organizzazione e gestione delle risorse, generando o dando impulso a innovazioni micro-organizzative e di processo (anche se siamo

---

<sup>1</sup> Cfr: Soda, L., “Digitocrazia e privatizzazione elettronica”, in Nuova etica pubblica 2018;

<sup>2</sup> Cfr, D.lgs n. 165 del 2001 art. 5, comma 2;

consapevoli che il cattivo funzionamento della divisione di funzioni tra organi di direzione politica e organi di gestione non aiuta). L'innovazione è innanzitutto una predisposizione culturale, “un modo di essere” della classe dirigente che, purtroppo, salvo casi esemplari di eccellenza, rimane ancora, nel sistema delle pubbliche amministrazioni, abbastanza marginale.

D'un tratto, però, a seguito dell'emergenza sanitaria dello scorso inverno, nel felpato mondo della cautela in cui si muove la dirigenza pubblica è piombato improvvisamente lo *smart working* come “*modalità ordinaria della prestazione di lavoro*”<sup>3</sup> costringendo le pubbliche amministrazioni a confrontarsi con **un universo perlopiù sconosciuto**. Si è trattato della classica tegola sulla testa perché nella maggior parte dei casi (salvo ritenere che le prestazioni da remoto possano esaurirsi nel mero scambio di mail) il sistema pubblico era abbastanza impreparato all'evenienza.

Lo *smart working* è innanzitutto un cambio di paradigma culturale che segna una discontinuità radicale rispetto alla rappresentazione classica del lavoro. La possibilità di svolgere lavoro da remoto è stata in origine introdotta nel sistema per ampliare i margini di autonomia dei lavoratori pubblici che sono sempre più adibiti a mansioni caratterizzate dalla spendita di risorse immateriali (saperi, know how, conoscenza relazionale) piuttosto che funzioni meccaniche e ripetitive (anche se nelle pubbliche amministrazioni rimane ancora un “fordismo cartaceo” ben strutturato e diffuso). Da qui una sua caratteristica del tutto rivoluzionaria: esso ha natura progettuale e si svolge ordinariamente in assenza di precisi vincoli di orario e di luogo. Sostanzialmente segna un tendenziale passaggio dal controllo del lavoratore come persona al controllo del lavoratore come *competenza incardinata in un processo per il raggiungimento di un risultato*. In ragione di ciò presuppone, come abbiamo detto, una riprogettazione organizzativa e funzionale degli uffici. Senza di quelle, la transizione al digitale sul quale si basa sostanzialmente l'esecuzione di prestazioni da remoto, è certamente difficile. Se, ad esempio, in un ufficio sono state introdotte innovazioni di processo che hanno smaterializzato i procedimenti amministrativi, anche attraverso l'uso di sistemi di gestione degli stessi (magari attraverso sistemi ad hoc progettate per quelle funzioni, cioè di strutturazioni più complesse del semplice scambio *files* attraverso mail, tanto per intenderci), l'introduzione dello *smart working* appare più semplice e persino fisiologica. Più complessa è, al contrario, l'introduzione del lavoro da remoto in uffici *old style*, caratterizzati da resistenze all'innovazione e dalla rigidità organizzativa, insomma da uffici orientati alla “*suprema custodia della prassi*”, per dirla con Camilleri.

L'emergenza ha mutato repentinamente le finalità del lavoro da remoto che si è improvvisamente trasformato da **chances gestionale sperimentale per differenziare le modalità di esecuzione delle prestazioni di lavoro**, magari per conciliare i tempi di vita e di lavoro del personale,

---

<sup>3</sup> Cfr le diverse circolari e provvedimenti in materia

nell'unico modo possibile di lavorare in vigenza del *lock down*. Molte amministrazioni non avendo realizzato la riprogettazione dei processi a base ICT si sono trovate ad affrontare all'improvviso una tendenziale "transizione al digitale" pur essendo però, nella maggior parte dei casi, impreparate ad adeguarsi velocemente ad un sistema di pratiche, funzioni, attività (ma anche di culture e di valori) che sono percepiti ancora sostanzialmente come estranei.

In sostanza si è generata una pronunciata distonia tra modalità di esecuzione prestazione del lavoro e sistema organizzativo-funzionale in cui essa viene resa; e ciò è accaduto perché la prestazione da remoto si è innestata su sistemi e processi amministrativi a bassa intensità d'innovazione.

La risultante di questa distonia è la generazione di una serie di criticità.

La prima di tutte è brutalmente tecnologica e riguarda le dotazioni tecnologiche degli uffici e a disposizione del personale, in moltissimi casi sicuramente inadeguate. A ciò si aggiungono i sistemi domestici, spesso anch'essi inadeguati (se non assenti) e limitati (pensiamo a una famiglia composta da genitori e due figli che necessita di quattro dispositivi) il che fa emergere con nettezza il ritardo infrastrutturale italiano, che sconta una società complessivamente meno connessa di equivalenti paesi ad alto reddito.

Inoltre si è generato uno stravolgimento delle caratteristiche esecutive del lavoro da remoto. Prima dell'emergenza le amministrazioni che avevano avviato progetti di smart working avevano definito in genere una modalità organizzativa caratterizzata da un progetto individuale, per giorni definiti e per un periodo limitato. La generalizzazione del lavoro da remoto modalità ordinaria della prestazione di lavoro ha fatto saltare questo schema perché *tutte* le funzioni degli uffici sono diventate, *oborto collo*, prestazioni da rendere da remoto, quindi anche quelle più operative. Se quindi gli uffici non avevano previsto innovazioni in grado di rendere immediatamente "smartabili" anche questo tipo di funzioni gli uffici sono entrati in sofferenza e si sono dovuti adeguare frettolosamente e senza nessuna strategia organizzativa. Inoltre ciò si aggiunge anche l'effetto di una predisposizione di ordine culturale: in moltissimi casi l'approccio al digitale è stato caratterizzato da un "modo di pensare analogico" come se i processi lavorativi in digitale siano identici a quelli tradizionali. In realtà non lo sono affatto perché la tecnologia non è solo strumentazione tecnica ma "sistema culturale".

Un altro tema delicato è la **gestione della comunicazione**. Lo smart working è stato caratterizzato dalla sovrapposizione e dalla ridondanza di almeno quattro sistemi differenti di comunicazione: la telefonata, l'sms, la mail e la videoconferenza (in alcuni casi addirittura il messaggio vocale), un frastuono comunicativo incrementale che ha generato disorientamento e confusione. La moltiplicazione degli strumenti comunicativi implica la creazione di specifiche policy

organizzative interne sull'utilizzo, le modalità e i contenuti dei sistemi di comunicazione. Qualche anno fa una grande azienda di servizi italiana chiese una consulenza a una facoltà di organizzazione aziendale perché l'amministratore delegato riceveva troppe mail dalla struttura. La gestione delle comunicazioni è un fatto organizzativo e funzionale prima che comunicativo in senso stretto e spesso quelli che appaiono difetti di comunicazione sono in realtà l'effetto di carenze organizzative<sup>4</sup> o di mancanza di metriche comuni in grado di ordinare e governare l'interscambio di comunicazioni.

Inoltre, sono emerse in tutta la sua importanza una serie di ulteriori problematiche legate al "diritto alla disconnessione" e ai rischi del "lavoro continuo".

Ancora, ha rappresentato un elemento di criticità la perdita del luogo di lavoro come spazio sociale, luogo di interrelazione non solo professionale, luogo emotivo e "formazione sociale" in cui si svolge la personalità delle donne e degli uomini.

Infine, non trascurabili sono le criticità legate allo spazio domestico, una dimensione piegata ad essere sia spazio di vita e sia di lavoro, una commistione che diventa faticosa da gestire in caso di spazi ridotti.

In molte circostanze dunque più che di smart working si è trattato di *hard working*, il che ha generato un forte carico di stress. Nonostante ciò il sistema ha retto, anzi sono in molti a sottolineare un aumento di produttività complessivo del sistema.

Ovviamente siamo consapevoli che ci potrebbero essere stati casi di dipendenti che hanno approfittato del *lock down* (e delle carenze tecnologiche e organizzative delle pubbliche amministrazioni) per tirare i remi in barca. Certa stampa li chiama da qualche settimana "i furbetti del divano", ma noi non siamo appassionati alle letture antropologiche sui dipendenti pubblici che ciclicamente vengono riproposte (fannulloni, furbetti del cartellino...eccetera) perché in genere non migliorano l'efficienza del sistema pubblico ma aumentano il qualunquismo diffuso e la mancanza di fiducia nelle istituzioni. Che il lavoro da remoto necessiti di verifiche e controlli non ci sono dubbi, ma è altrettanto evidente che questi non possono essere quelli classici del lavoro in presenza.

In ogni caso l'esperienza di questi mesi ci insegna una serie di lezioni di cui si dovrà fare tesoro:

---

<sup>4</sup> In molti uffici sembra emergere la necessità di regolare la comunicazione via mail. La casistica sul tema è interessante: mail ridondanti e spesso inutili o eccessivamente complesse, oppure incomprensibili o inviate ad un numero di persone inadeguato per eccesso o per difetto; le mail "scaricabarile" (ho mandato una mail, quindi io sono a posto la responsabilità è di chi la riceve, come la dinamite di Willy Coyote che esplose quando gli rimane in mano); mail che confondono il messaggio essenziale con considerazioni ultronee; *mail-dibattito* cioè idonee a generare discussioni; mail che contraddicono altre mail o altri messaggi dati o ricevuti con un altro strumento comunicativo. Inoltre la comunicazione scritta ma non formale (come appunto la mail) può generare fraintendimenti emotivi e generare conflitti organizzativi. Ma la casistica potrebbe essere infinita.

- a) innanzitutto occorrerà un investimento radicale sugli strumenti e le infrastrutture tecnologiche, nonché accelerare l'attuazione dei progetti di innovazione in corso per aumentare il tasso di connessione del sistema-Paese;
- b) inoltre, sarà necessario avviare, da subito, un grande processo condiviso di azioni finalizzate a rivedere l'organizzazione e i processi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni al fine di facilitare e accelerare la transizione al digitale;
- c) allo stesso tempo sarà necessario regolare il sistema, salvaguardando i “nuovi diritti” che l'introduzione della tecnologia nei processi di lavoro crea;
- d) infine sarà opportuno attivare sistemi di controllo e valutazione delle prestazioni rese, ma con logiche del tutto nuove.

Questo ultimo punto merita una riflessione più approfondita. In futuro sarà sempre più importante “controllare il processo e non la persona” perché le prestazioni cognitive e relazionali nel sistema pubblico sono aumentate enormemente. La prestazione di lavoro coincide sempre meno con processi lineari e segmentati e sempre di più con processi circolari che implicano relazioni di cooperazione tra soggetti. Inoltre, nella definizione di un prodotto evoluto della pubblica amministrazione conta molto di più la spendita di qualità cognitive ad alto valore aggiunto piuttosto lo svolgimento di funzioni a basso valore aggiunto. Per intenderci: se devo gestire una piattaforma che governa flussi informativi e documentali complessi per sostenere dal punto di vista amministrativo il decisore pubblico non mi basta del personale che faccia mero *data entry* (cioè inserisca “meccanicamente” dati) ma che svolga attività di *gestione dei contenuti* e che dunque sia in grado di capire il dato, il documento o l'informazione, di classificarlo, di valutarlo nella sua interrelazione con altri dati, in altre parole di *gestirlo*. In altre parole, il sistema pubblico è chiamato sempre di più a governare procedure basate su documenti complessi che necessitano di personale ad alto valore aggiunto che impieghi risorse immateriali come la conoscenza. Ciò implica sempre di più che la valutazione di queste prestazioni sia su base qualitativa.

Il lavoro cognitivo, insomma, necessita di una serie di nuovi paradigmi organizzativi e di nuovi sistemi di controllo: se il lavoratore svolge le sue attività cognitive in un processo organizzato e gestito si può pensare, ad esempio, di controllare la prestazione controllando il processo. La tempestività, l'accuratezza, la completezza ed esaustività delle attività di processo implicano la prestazione del lavoratore a prescindere da un controllo personale di tipo fordista sul personale. Certo per il momento può apparire una mera suggestione, eppure a ben guardare è una delle sfide che ci aspettano in un futuro certamente non molto lontano.

**Novembre 2020**