

Uscirà sul prossimo numero della rivista dell'AIDP/Associazione Italiana Direttori del Personale

IL LAVORO SE NON É SMART NON PUO' ESSERE TELE i vincoli giuridici che impediscono il telelavoro nella pubblica amministrazione

Massimo BALDUCCI

Dello *smart working* ci si riempie la bocca a partire dal marzo 2020, da quando la pandemia dovuta al covid 19 impone una riduzione drastica dei contatti sociali. Più avanti ci soffermeremo rapidamente sulla scorrettezza terminologica: il fatto è che si tratta di tentativi di telelavoro non di *smart working*. In queste pagine ci soffermeremo sui tentativi di telelavoro che si stanno provando nel settore pubblico del nostro paese.

1. Una fotografia realistica

Alcuni esempi concreti valgono più di sofisticate indagini a campione. Nella segreteria del mio dipartimento all'Università di Firenze, il personale amministrativo si comporta in questo modo: un giorno il singolo dipendente si reca in dipartimento dove passa le sei ore di lavoro a fare migliaia di fotocopie che stiva nelle ampie borse della spesa che ha avuto cura di portare con sé. Queste fotocopie vengono portate a casa dove l'operatore passa i giorni seguenti al computer a lavorare sui documenti fotocopiati. I risultati di queste lavorazioni vanno poi inviati via mail al direttore del dipartimento affinché li stampi e vi apponga la sua firma autografa e li lasci sul tavolo affinché il responsabile amministrativo li possa opportunamente archiviare.

La stessa cosa si verifica un po' in tutte le amministrazioni pubbliche con l'eccezione dell'INPS e, in gran parte, dell'INAIL (eccezioni su cui ritorneremo tra poco). L'insegnamento che se ne deve trarre è ovvio: per poter realizzare il telelavoro è indispensabile che i dati e la documentazione tutta sia già registrata su supporto informatico.

Avere tutti i dati registrati su supporto informatico non è comunque sufficiente. È poi indispensabile che questi dati siano raggiungibili. Nel Valdarno, ma anche in molte valli dell'Appennino, in molte zone della Calabria e delle Alpi, la rete non regge comunicazioni via web. Quindi alla disponibilità del dato su supporto informatico va aggiunto il requisito di rendere questo dato raggiungibile e manipolabile da remoto. Qui il bisogno sarebbe di facile soddisfazione: basterebbe estendere la banda larga a tutto il territorio nazionale.

La disponibilità della banda larga non basta. Bisogna anche prendere le misure tecniche e giuridiche necessarie a garantire la *cybersecurity*.

La difficoltà più grande per poter mettere in opera veramente il telelavoro è rappresentata, però, dalle modalità di controllo del dipendente. Nella nostra cultura del lavoro (imperante sia nell'impresa privata che nell'ente pubblico) è dominante il metodo del "controllo a vista". Il dirigente pubblico e il datore di lavoro privato si sentono sicuri della produttività del dipendente fin tanto che il dipendente è controllabile a vista. Basti pensare ai famosi tornelli del Ministro Brunetta che, per incrementare la produttività, ha messo all'entrata degli uffici pubblici dei tornelli superabili (in entrata e, sopra tutto, in uscita) solo strisciando il badge, in modo da poter controllare chi è realmente presente sul posto di lavoro. Ovviamente il meccanismo del controllo della presenza non garantisce che chi è presente lavori e lavori bene. Nel settore privato la situazione non è molto diversa. Tutti sanno che dare l'impressione di darsi da fare (spostandosi con aria preoccupata nei corridoi con in mano molti fogli, fare molte fotocopie etc.) è molto più importante del produrre risultati. Il

fatto che l'economia italiana sia composta in grande misura da microaziende è dovuto in buona misura al fatto che il piccolo imprenditore non sa tenere sotto controllo i grandi numeri.

Nel settore pubblico l'attivazione forzata di modalità di lavoro da remoto ha evidenziato subito questo nervo scoperto. In molte amministrazioni (che qui non cito per carità di Patria) la giornata lavorativa deve iniziare con una relazione sulle cose da fare e si deve chiudere con una relazione sulle cose realizzate. In amministrazioni più ligie questa prassi viene ripetuta ogni mezza giornata di lavoro. In effetti dal 15% al 30% del tempo-lavoro viene perso in attività burocratiche che ha poco a che vedere con il controllo della performance ma si identifica con la filosofia dell'adempimento burocratico.

2. Controlli, performance e processi

Il lavoro in modalità remota richiede che il controllo sia basato non sulla presenza ma sui risultati, sulla produttività del singolo operatore. La cosa non dovrebbe cogliere impreparata la pubblica amministrazione dopo la mole di provvedimenti legislativi dedicati (a partire dall'art. 20 dlgs 29 del 1993 sino al dlgs. 78 del 2018, passando per il dlgs 150 del 2009 noto come il decreto Brunetta) alla produttività e al suo miglioramento.

Se c'è un effetto positivo che questi improvvisati e sgangherati tentativi di realizzare il telelavoro nella pubblica amministrazione avrebbero dovuto produrre è quello di mettere in evidenza che gli innumerevoli provvedimenti legislativi dedicati alla produttività non hanno sortito alcun effetto significativo visto che non è possibile far riferimento a queste norme per tener sotto controllo la produttività del personale che lavora in modalità remota. Nessuno sembra, peraltro, essersi accorto di questa stranezza. Il fatto è che i meccanismi di gestione della produttività vengono percepiti non come strumenti per tenere sotto controllo i risultati ma come tanti adempimenti di tipo burocratico.

Per poter tener sotto controllo la performance della macchina organizzativa (e, quindi, delle risorse umane che popolano questa macchina) è indispensabile che il lavoro sia organizzato per processi. In modo che sia possibile controllare per ogni fase del processo se e quando è stata realizzata e da chi è stata realizzata. Questo implica che il lavoro sia programmato in anticipo. In una organizzazione in cui il lavoro è programmato in anticipo i dirigenti non si occupano delle singole pratiche ma di progettare il percorso delle pratiche.

Nella nostra pubblica amministrazione il dirigente non è chiamato a programmare il percorso delle pratiche ma controlla e firma ogni singola pratica. Per l'art. 17 del dlgs 165 del 2001, il testo unico sul pubblico impiego, gli atti a valenza esterna devono essere firmati dal dirigente. Questa norma si accoppia in maniera deleteria con il comma 1 dell'art 5 della legge 241 del 1990. Tale norma separa il responsabile di procedimento dal responsabile di provvedimento. Non solo non è proceduralizzato, il lavoro nella nostra amministrazione è strutturato in maniera di tipo feudale: chi fa il lavoro non firma il lavoro fatto; chi firma non ha fatto il lavoro che firma. Il responsabile di procedimento è inquadrato in un profilo la cui denominazione è emblematica: "istruttore amministrativo". Chi istruisce la pratica non la firma. Chi la firma non la ha istruita. Questo modello, intrinseco nel nostro diritto amministrativo, determina, oltre una organizzazione del lavoro frammentata e non traducibile in processi digitalizzabili, un clima di tensione tra i vertici (dirigenti responsabili di provvedimento che firmano l'atto) e quadri intermedi (funzionari responsabili di procedimento). I benefici incentivanti della produttività (di natura economica) vanno esclusivamente a chi firma l'atto non chi lo ha materialmente concepito e realizzato (Dlgs 150/2009, Dlgs 78/2018). Meccanismo più diabolico per creare conflitto non poteva essere concepito! Altro che produttività. Altro che gestione per obiettivi. Altro che organizzazione per processi.

In Belgio oramai da qualche anno il telelavoro è, nel settore pubblico, un obbligo (un minimo di due giorni alla settimana) per problemi ecologici: il telelavoro diminuisce pesantemente la

mobilità dei dipendenti e quindi l'inquinamento da mobilità. In Olanda sono molte le grandi organizzazioni che da diversi anni lavorano prevalentemente in telelavoro (di norma con la previsione di una sola giornata alla settimana di presenza sul posto di lavoro). In Olanda la priorità non è l'ambiente ma la riduzione dei costi organizzativi: riduzione degli spazi di lavoro e, quindi, riduzione degli ammortamenti, dei costi di riscaldamento e di pulizia. Nel caso dell'organizzazione (pubblica e privata) olandese si tratta anche di riduzione dei costi di trasporto che in Olanda sono rimborsati al lavoratore dipendente dal datore di lavoro.

Tutto questo è possibile perché il lavoro in questi paesi è organizzato per processi, sia nel settore pubblico che nel settore privato. Data per acquisita (da una prassi ultracentenaria) l'organizzazione del lavoro per processi (il funzionario è considerato dalla cultura giuridica quasi dominante come il responsabile dell'esecuzione di un procedimento), il passaggio al telelavoro, ha richiesto mediamente due anni di preparazione. In questi due anni si sono dovuti creare i databases centralizzati e condivisi oltre a mettere a punto tutti i motori di workflow indispensabili per la gestione dei processi.

Il telelavoro non si improvvisa così come non si improvvisa la didattica a distanza (DAD). Qui va rapidamente fatto cenno al fatto che nel mondo del lavoro la formazione a distanza (FAD) si basa su prassi consolidate e su di una biblioteca di tools informatici di supporto non indifferente. Siamo sicuri che la DAD sia diversa dalla FAD? Perché ai docenti non sono stati proposti gli strumenti della FAD e non sono stati formati, via web, al loro uso?

3. Buone prassi e smart working

L'immagine che abbiamo offerto nei paragrafi precedenti è valida in tutta la pubblica amministrazione italiana con alcune eccezioni. Le principali di queste eccezioni sono l'INPS, l'INAIL, la Camera di Commercio di Roma e alcune amministrazioni locali (in maniera particolare il Comune di Prato e quello di Bologna). Ci soffermeremo qui brevemente sui casi INPS e INAIL.

Negli anni '80 l'Inps e poi l'Inail hanno rappresentato un esempio di riforma di strutture pubbliche di grande successo. L'artefice delle due riforme fu l'ing. Billia. Schematicamente il modello organizzativo introdotto negli anni '80 all'Inps e poi all'Inail era, ed è, un modello basato sui processi in cui il potere di firma è spostato molto in basso, al livello di impiegato di sportello. Tutto questo è stato realizzato negli anni '80 ben prima della frenesia riformatrice che prende le mosse con la legge 241/1990 e si sostanzia con il Dlgs 29/1993 (la mitica privatizzazione del rapporto di impiego pubblico) e i Dlgs 286/2009, 150/2009 e 78/2018.

La riforma dell'ing Billia aveva anche una ulteriore caratteristica fondamentale: si basava su di una concezione ben chiara del ruolo e della funzione dei dirigenti. Il dirigente di Billia non è uno specialista ma un coordinatore in grado di saper far collaborare professionalità diverse. Funzione cruciale del dirigente è quella di spiegare direttamente ai dipendenti le procedure e le loro modifiche e, di converso, di riportare verso l'alto le osservazioni dell'operatore di base. Qui va segnalato che l'ing. Billia non era né un esperto di pensioni né di assicurazioni sugli incidenti del lavoro. Un ruolo fondamentale della riforma di Billia era giocato dalla formazione iniziale: il neoassunto non imparava a lavorare per affiancamento ma veniva introdotto al lavoro attraverso programmi di formazione all'entrata focalizzati sull'implementazione dei processi reali e non sulla teoria. L'Inps e l'Inail erano state dotate di strutture formative a livello periferico in maniera molto capillare.

Per capire bene la differenza tra il modello Billia e il modello tradizionale della nostra Pubblica amministrazione potrebbe essere utile considerare quello che sta succedendo a seguito dell'accorpamento dell'Inpdap nell'Inps. Per dare un'idea riassuntiva della differenza basta considerare come vengono calcolate le singole pensioni. Alla componente ex Inpdap dell'Inps (modello amministrativo tradizionale) le singole pensioni vengono calcolate da funzionari esperti nell'argomento, conoscitori delle leggi, dei regolamenti e della giurisprudenza. Alla componente Inps deriva-

ta dalla riforma Billia, gli esperti non sono in posizione operativa ma in posizione di staff e forniscono le “dritte necessarie” agli informatici che producono i programmi per calcolare le singole pensioni.

L’INPS e l’INAIL sono le amministrazioni italiane che meglio hanno assorbito la crisi causata dalla pandemia e hanno avuto meno problemi ad attivare la modalità di lavoro in remoto. La proceduralizzazione del lavoro aveva reso possibile, già a partire dagli anni ‘80 dello scorso secolo, una chiara valutazione della performance di ogni dipendente.

Nemmeno all’INPS e all’INAIL siamo ancora a quello che potremmo chiamare “smart working”. Lo smart working richiede un totale sganciamento della prestazione dall’orario. Il metodo organizzativo della nostra amministrazione pubblica (ma anche delle nostre aziende private) è basato sul controllo del tempo del lavoratore mentre dove vige la filosofia dello smart working non si controlla il tempo ma solo il risultato a scadenze temporali predeterminate.

Questo cambio di prospettiva comporta una rivoluzione nei rapporti datore di lavoro / lavoratore. Il contratto di lavoro non è più basato sull’orario di lavoro. Il concetto delle ferie scompare. Il rapporto dirigente/subordinato diviene sempre più un rapporto paritario, dove il dirigente è sempre più un coordinatore e l’operatore uno “specialista”.

In chiusura di queste pagine voglio suggerire ai lettori di questa rivista (prevalentemente responsabili delle risorse umane in organizzazioni private) una domanda provocatoria. Il modello organizzativo dell’azienda italiana è poi così diverso da quello della amministrazione pubblica? I processi nelle aziende sono delle effettive modalità operative o piuttosto dei faldoni dimenticati in qualche cassetto realizzati come adempimento burocratico obbligatorio (pensiamo alla legge 231 del 2001) o come bollino enecessario per ottenere qualche tipo di certificazione (impresa etica, impresa *environment sensible* etc.)?