

Linee guida della Funzione Pubblica sullo smart working nella P.A.: alcune considerazioni

documento elaborato dalla Segreteria Nazionale



Il documento che segue consiste in un esame del Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA). A un'analisi obiettiva i punti di debolezza di tale Piano superano di gran lunga quelli di forza. Pertanto il lettore troverà illustrati più fattori critici che fattori positivi.

Non si pretende di aver condotto un'indagine esaustiva di tutti i punti del POLA. Indagine che comporterebbe la scrittura di decine e decine di pagine perché il Piano è un tale labirinto dal quale è molto difficile uscire. Il linguaggio astruso, l'introduzione di categorie sibilline, la retorica del marketing, il continuo rinvio ad altri complicatissimi piani e passaggi incomprensibili impediscono de facto un'interpretazione puntuale.

Quanto questo risultato sia voluto non sappiamo. Presumiamo che venga fuori dal connubio tra mentalità antiquata e aziendale. Vale a dire, sotto il travestimento del linguaggio alla moda troviamo un vecchio lupo sabauda. Vecchio lupo che per quanto sdentato sopravvive e impedisce alla pubblica amministrazione di raggiungere le mete a cui aspira: l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza.





Da lungo tempo l'organizzazione del lavoro pubblico è affidata a una pletera di leggi, decreti, circolari, regolamenti, direttive, linee guida, documenti programmatici che si susseguono a ritmo incessante. Il diluvio normativo è divenuto particolarmente intenso dopo la “riforma Brunetta”, ossia negli ultimi dieci anni circa. Ormai le disposizioni organizzative si accavallano e si intreciano tra loro al tal punto che è necessario diramare sempre nuove disposizioni che ne chiariscono la corretta applicazione e il collegamento alle disposizioni precedenti in un circolo vizioso senza fine. Insomma, una palude in cui ci si impantana con facilità. Due esempi classici di filiere interminabili di provvedimenti dal 2009 in poi: le norme sulle responsabilità disciplinari dei pubblici dipendenti e quelle sul cosiddetto “ciclo di gestione della performance” (ossia, come misurare la produttività dei lavoratori pubblici).

La cosa paradossale è che questa valanga di norme, circolari, direttive si è rovesciata sulla pubblica amministrazione a partire dall'affermazione di un principio base contenuto nella riforma Brunetta (e confermato da tutte le riforme successive): la necessità di rafforzare il potere datoriale all'interno della p.a., riducendo lo spazio di manovra dei sindacati. Il sindacato è stato additato come fattore di conservazione e di arretratezza culturale, ovvero come soggetto corporativo che per parecchi soloni si mette di traverso alla modernizzazione della p.a. e alla riforma dell'organizzazione del lavoro. La logica conseguenza (politica e culturale) è stata quella di non discutere più le riforme con il sindacato, ma di imporle dall'alto con atti d'imperio quali leggi, decreti, circolari, regolamenti e quant'altro. Risultato: un'iper-produzione normativa e burocratica che ha trasformato il lavoro pubblico in un blocco ingessato e autoreferenziale, tutto regole e divieti, rivolto quasi esclusivamente agli adempimenti formali e

poco orientato al prodotto (cioè alla effettiva qualità dei servizi). Esempio lampante oggi sotto gli occhi di tutti: le forme di flessibilità organizzativa legate all'uso di nuove tecnologie, come telelavoro e smart-working.



Nel merito del POLA

1) I punti di forza della rivoluzione organizzativa che si intende avviare nelle pubbliche amministrazioni si possono così riassumere:

- si esce dalla logica emergenziale e lo smart working diventa una modalità organizzativa strutturale nella pubblica amministrazione. La responsabilità della sua programmazione e della sua attuazione ricade pienamente sul datore di lavoro.

- Durante la fase emergenziale i costi della radicale riorganizzazione dei processi produttivi sono stati scaricati sui dipendenti, che hanno messo a disposizione del datore di lavoro pubblico le proprie risorse strumentali personali. A regime, con l'attuazione del POLA questo non dovrà più avvenire.

- La prevista diffusione del lavoro agile metterà in moto nuovi percorsi di aggiornamento e riqualificazione professionale per il personale già in servizio.

- Per una quota di dipendenti ancora da quantificare lo smart working può avere dei risvolti positivi. Pensiamo ad esempio ai pendolari.

- Interessante è la previsione di far precedere il POLA da un'accurata analisi dello "stato di salute" dell'amministrazione che lo elabora. Nei termini pro-

spettati dalle Linee guida un'analisi del genere non ci risulta sia stata mai condotta.

2) Il POLA costituisce l'ennesimo adempimento burocratico imposto per legge alle pubbliche amministrazioni e stavolta figlio dell'emergenza sanitaria Covid-19. A marzo-aprile 2020 è stato introdotto lo Smart Working "emergenziale", obbligatorio per far fronte al primo confinamento nazionale (lockdown). Quando si iniziava a riprogrammare il ritorno alla normalità (maggio 2020) ecco introdotta, nell'ambito del c.d. "decreto Rilancio", una modifica nella "riforma Madia" del 2015. Modifica con cui si prescrive a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di redigere ogni anno il POLA quale strumento permanente (sganciato quindi dalla fase emergenziale) di programmazione, attuazione e sviluppo del lavoro agile.

3) A dicembre 2020 la Funzione Pubblica emana le Linee guida nazionali a cui tutte le pubbliche amministrazioni dovranno attenersi nella predisposizione del Piano. Si tratta di un documento in linea con altri simili realizzati negli ultimi anni dalla Funzione Pubblica, penosamente farcito di anglicismi e corredato di schemi riassuntivi che dovrebbero servire a rendere più comprensibili le spiegazioni fornite. Non si fa mistero di perseguire un disegno generale volto a migliorare la produttività dei dipendenti - e conseguentemente l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni - attraverso una riduzione delle spese. La magia è ben spiegata nel paragrafo dedicato all'impatto del lavoro agile sulla performance organizzativa, laddove si suggerisce l'adozione di specifici "indicatori" per misurare il vantaggio del lavoro agile in termini di riduzione dei costi (utenze, stampe, straordinari...) e di "riflesso patrimoniale" (minor consumo di patrimonio a seguito della razionalizzazione degli spazi). Tra l'altro, questo passaggio lascia presagire che a regime l'adozione su vasta scala

del lavoro agile nella p.a. comporterà la riduzione/dismissione di molte attuali sedi di lavoro, o forse anche un loro parziale diverso utilizzo. Le norme sulla razionalizzazione degli spazi a disposizione della p.a. in relazione alla necessità di contenimento della spesa pubblica esistono già e sono piuttosto stringenti. Richiamiamo a questo punto l'attenzione del lettore a non trascurare questo aspetto del problema, laddove per questi risparmi, o almeno per una parte di essi, non sia previsto che possano essere reinvestiti in favore dei dipendenti.

4) Il Piano Organizzativo sullo smart working deve essere triennale, ma va aggiornato anno per anno e deve incastrarsi con tutti gli altri Piani triennali che ciascuna P.A. è tenuta ad elaborare, approvare ed aggiornare annualmente: il Piano delle attività, il Piano della performance, il Piano per l'informatica, il Piano dei fabbisogni di personale, il Piano della formazione, il Piano anticorruzione, il Piano della trasparenza ecc. Per ciascuno di questi Piani esistono (ovviamente) sovrabbondanti quantità di norme, circolari esplicative e linee guida spesso costellate di formule matematiche e diagrammi, buone prassi da rispettare ecc. Come in un gioco di specchi, ogni Piano rimanda agli altri grazie a una serie di puntualizzazioni e riferimenti incrociati, per evitare, correttamente, che si creino ambiguità e sovrapposizioni. Non a caso, una delle prime preoccupazioni delle "Linee guida" sul POLA è proprio quella di non creare confusione con il "Piano della performance": viene infatti specificato che il POLA serve a programmare il lavoro agile e le sue modalità di attuazione e sviluppo, ma non gli obiettivi delle strutture e degli individui in lavoro agile, poiché questo compito riservato al Piano della performance.

5) Eccoci dunque di fronte a un paradosso: la programmazione del lavoro agile viene ad essere separata dai suoi obiettivi come se fossero due problemi che attengono a momenti decisionali diversi. È l'effetto perverso della

iper-burocratizzazione operata dalla fase post-Brunetta, nella quale la visione organizzativa del lavoro viene de-strutturata in una serie di “cicli” di procedimenti amministrativi, ciascuno dei quali segue una propria procedura e un proprio calendario ed è, sostanzialmente, sganciato rispetto agli altri. Questa è la p.a. dei tecnocrati che fanno a meno del sindacato.

6) In concreto, il POLA si presenta come un documento di contestazione, più che di vera programmazione. Esso ha infatti l’obiettivo di analizzare e strutturare le condizioni di svolgimento del lavoro agile, non di vagliare o fornire indicazioni sulle motivazioni che si collocano all’origine delle scelte organizzative. Ed è proprio sotto questo aspetto che il POLA lascia emergere la sua lacuna più grave: la pressoché totale mancanza di confronto con il sindacato.

7) Quali sono le figure chiave individuate dal POLA? I dirigenti. A loro è richiesto un cambiamento in senso manageriale e di leadership che comporta la capacità di “lavorare e far lavorare gli altri per obiettivi” (cosa che, per la verità, essi dovrebbero sempre fare sempre, a prescindere dal lavoro agile, ma si vede che la Funzione Pubblica non ne è tanto convinta...). I dirigenti devono garantire la crescita e la formazione professionale dei fruitori dello smart working; devono effettuare un monitoraggio “mirato” (in che senso?) e “costante”; sono coinvolti nella “mappatura e reingegnerizzazione dei processi di lavoro” compatibili con il lavoro agile; concorrono (come?) all’individuazione del personale da mettere in smart working “anche alla luce della condotta complessiva dei dipendenti”... un’espressione leggermente inquietante, che ci riporta ai bei tempi della scuola. Per ottenere di essere collocati in lavoro agile, i lavoratori dovranno dimostrare di sapersi comportare bene? E chi stabilisce i criteri del buon comportamento?

8) Sulla “valutazione dei comportamenti” le Linee Guida rimandano al Sistema di misurazione e valutazione della performance: è qui che andranno definite “le aspettative in coerenza con la posizione ricoperta” Ancora una volta, le indicazioni del Piano per il lavoro agile si sovrappongono con quelle di competenza di altri Piani organizzativi. Ma la parte più discutibile è quella che viene subito dopo, dove si invita ciascuna amministrazione a “riflettere sul proprio dizionario aggiornando le declaratorie delle competenze e dei comportamenti rispetto ai nuovi modelli di lavoro agile”. Qui c’è davvero il rischio di creare una grande confusione nelle amministrazioni pubbliche. Intanto perché cosa sia questo dizionario non è spiegato e poi perché non è chiaro il rapporto fra declaratorie delle competenze (che immaginiamo siano le declaratorie professionali di ciascuna amministrazione) e i comportamenti del personale. Che significa che bisogna aggiornare il “catalogo delle competenze” in funzione della misurazione della performance nel lavoro agile? Le declaratorie professionali dei lavoratori sono oggetto di contrattazione collettiva. Non è una questione del misterioso dizionario, ma di sostanza. Se per svolgere l’attività da remoto occorre ridefinire o integrare i contenuti delle declaratorie esistenti, deve essere la contrattazione a farlo in ciascuna amministrazione.

9) Come si può comprendere già da questi rapidi cenni, tutta la procedura definita dal POLA andrà ricollegata al contesto del sistema di relazioni sindacali esistente sia a livello nazionale, che di luogo di lavoro. Delegare tutta l’organizzazione del lavoro (agile o meno) alla dirigenza è tipico di una visione arcaica della pubblica amministrazione, nella quale manca quella insostituibile forma di controllo interno che solo il confronto sindacale può garantire, anche per mettere argine a possibili forme di distorsione organizzativa e di clientelismo. L’impatto sull’assetto delle strutture operative della p.a. è talmente vasto

e profondo, che non si può pensare di escludere dal processo di formazione e di attuazione del Piano le rappresentanze dei lavoratori.

10) Nelle 32 pagine del documento si incontra un solo riferimento al confronto sindacale: quello, cioè, che prevede di “sentire” le organizzazioni sindacali prima dell’adozione dell’atto definitivo. Secondo la visione tecnocratica che ispira le “linee guida” ministeriali, la programmazione organizzativa dello smart working nelle p.a. del futuro dovrà avvenire in modo da coinvolgere a regime almeno il 60% del personale. Percentuale che non si sa da dove provenga. E potrebbe benissimo darsi il caso che solo il 40% dei dipendenti pubblici sia disposto a lavorare a casa anziché nella sede istituzionale. In tal caso cosa accadrebbe? Una cosa è certa: nonostante il cambiamento epocale dell’organizzazione del lavoro le istanze del personale non vengono mai ascoltate durante l’elaborazione del Piano che li riguarda. Salvo “sentire” di corsa le organizzazioni sindacali un attimo prima di mettere il bollo finale sul documento già confezionato. Quale margine di intervento possono avere a questo punto le rappresentanze dei lavoratori? Zero, ovviamente.

11) È interessante notare che fino ad oggi nel comparto industriale privato la controparte si è dimostra assai più democratica. Insomma stiamo tornando a uno Stato dispotico nei confronti dei suoi dipendenti. Dubitiamo che questa vecchissima concezione manageriale, nascosta dietro un linguaggio fintamente all’avanguardia, possa funzionare. A meno che l’intenzione non sia proprio questa. Così da avere il pretesto di privatizzare ulteriormente i servizi pubblici o di appaltarli in tutto o in parte a ditte esterne come peraltro sta già avvenendo al di là del lavoro agile.

12) Nelle nuove forme di lavoro organizzato attraverso l'uso di supporti tecnologici avanzati assume grande rilevanza il tema del controllo di gestione. Il POLA dovrà contenere indicatori di efficienza e di efficacia in grado di garantire la verifica del conseguimento degli obiettivi assegnati in termini sia di struttura sia individuali. La funzione di “controllo diretto” sui dipendenti è affidata ai dirigenti, come è pacifico che sia, ma nel processo di organizzazione del lavoro legata al lavoro agile entrano in gioco anche altri soggetti, il cui ruolo è tutto da chiarire, soprattutto per quel che riguarda il rapporto tra prestazioni rese e valutazione dei risultati. In particolare, sarebbe importante capire qual è il compito e la funzione degli OIV (Organismi Indipendenti di Valutazione), creati dalla riforma Brunetta in ogni amministrazione con attribuzioni molto specifiche legate al sistema di valutazione della performance, ma che – a quanto sembra di capire – ora verrebbero ad assumere anche una funzione di “collaborazione” con i vertici amministrativi nella “cabina di regia del processo di cambiamento”. Sinceramente, ci era sfuggito che i componenti di questi Organismi (formati da persone esterne alle amministrazioni che, comunque, sono gravati da ben altre incombenze) siano scelti in virtù delle loro competenze in materia di innovazione tecnologica applicata ai processi produttivi. Siamo molto perplessi rispetto alla scelta di coinvolgere gli OIV nel processo di riorganizzazione del lavoro che deriva dall'introduzione in forma diffusa delle nuove tecnologie. Al riguardo, esiste già nelle amministrazioni la figura del Responsabile della Transizione al Digitale (RTD) che possiede (per esplicita previsione normativa) tutte le competenze necessarie a supportare validamente il cambiamento organizzativo. Il problema è che si tratta dell'ennesima figura dirigenziale che non può funzionare, tra gli altri motivi per l'incredibile mole di compiti a cui dovrebbe adempiere. Insomma, Franz Kafka non sarebbe riuscito a immaginare un castello così complicato, farraginoso, ridondante, autoreferenziale e alla fine inefficiente. O meglio efficiente per esosi consulenti,

dirigenti da piazzare e così via.

13) Nelle “Linee guida” non si fa un esplicito riferimento alle modalità di controllo a distanza dei lavoratori. Né potrebbe essere diversamente, dato che il concetto stesso di “smart working” esclude forme di organizzazione del lavoro basate sull’impiego di software e/o piattaforme in grado di sorvegliare step by step la produttività degli operatori. Tuttavia, su questo aspetto il sindacato deve essere molto attento, perché la prevedibile tendenza della burocrazia nostrana sarà quella di imbrigliare lo smart working in una gabbia di piattaforme, login e logout, reportini giornalieri, settimanali e mensili, permessini, giustificativi, validazioni preventive e a posteriori del dirigente, e via discorrendo. Insomma, di usare la tecnologia smart per perpetuare e moltiplicare la solita mentalità borbonica che purtroppo ben conosciamo. Come opportunamente ha sottolineato la UIL nel suo comunicato del 5 gennaio scorso, occorre definire “un quadro robusto e preciso di accordi che rinviano ai contratti collettivi”. Tocca alla contrattazione nazionale il compito di “definire le regole basilari per l’utilizzo dello smart working”, prevedendo tutti i necessari rinvii alla contrattazione di secondo livello.

14) Un’ultima considerazione riguarda l’analisi preliminare che ogni amministrazione deve fare sul proprio “stato di salute”, prima di predisporre ed attivare il Piano per il lavoro agile. Si parla, in questo caso, di 1) salute organizzativa; 2) salute professionale; 3) salute digitale; 4) salute economico-finanziaria. Lo scrupolo, in questo caso, è del tutto condivisibile. È fondamentale che ciascuna amministrazione prepari un Piano del lavoro agile adeguato alla realtà della propria situazione complessiva. Ma chi garantisce che lo screening venga effettuato in maniera oggettiva e imparziale? Esiste una forma di controllo delle risultanze che emergono dall’analisi dei quattro fattori sopra

indicati? L'esperienza insegna che i vertici amministrativi e politici tendono a sovrastimare le capacità organizzative dei propri enti, predisponendo progetti e linee di attività ambiziosi, ma che poi regolarmente risultano impossibili da attuare in carenza di adeguati investimenti. La ricognizione preliminare sullo “stato di salute” delle amministrazioni va fatta in stretto raccordo con le rappresentanze del personale, che devono disporre di tutta la documentazione necessaria a valutare l'adeguatezza del POLA e la sua congruenza rispetto alle risorse e alle capacità organizzative dell'amministrazione (vedi ad es. il problema della messa a disposizione a ciascun dipendente delle strumentazioni tecnologiche necessarie; oppure la reale disponibilità di risorse da investire in formazione del personale; ecc.).

The logo for UILPA, featuring a stylized blue and white circular emblem with a red, white, and green stripe, and the acronym 'UILPA' in red capital letters.

Roma, 13 gennaio 2021

