



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 19-2020

Emergenza sanitaria e cambiamento organizzativo: alcuni dati e riflessioni

Giacomo Balduzzi

Ottobre 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note Brevi: Andrea Zatti.

Nota 19-2020, ottobre 2020.

Autore: Giacomo Balduzzi.

Emergenza sanitaria e cambiamento organizzativo: alcuni dati e riflessioni.

Emergenza sanitaria e cambiamento organizzativo: alcuni dati e riflessioni*

di Giacomo Balduzzi¹

Il mio obiettivo in questo contributo è quello di provare a rispondere alla domanda: si possono intravedere alcune spinte particolari al cambiamento organizzativo che questa pandemia sta lasciando in eredità alle pubbliche amministrazioni?

Su questo punto il dibattito mediatico, ma anche quello tra esperti e studiosi di management e organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche si è concentrato soprattutto sul tema dello *smart working*, o lavoro agile, come preferiscono definirlo, rinunciando agli inglesismi, i legislatori nostrani.

Se guardiamo ai numeri, non si può certamente dare più di tanto torto a coloro che enfatizzano in questo senso il fenomeno del lavoro agile straordinario sperimentato a partire dall'8 marzo, sotto la spinta delle misure messe a punto dal governo per semplificare l'accesso allo strumento e scoraggiare il lavoro in presenza se non strettamente necessario.

Tra il 17 aprile e il 15 maggio – quindi quasi per intero ancora nel corso della cosiddetta fase 1, che si è conclusa, com'è noto il 4 maggio – Forum PA ha somministrato un questionario a 4.200 dipendenti pubblici. Al momento della rilevazione il 92,3% dei rispondenti lavorava da casa. Per l'87,7% di loro si trattava di un'esperienza completamente nuova. Soltanto nell'8,6% delle pubbliche amministrazioni di provenienza degli intervistati lo *smart working* era una modalità di lavoro diffusa².

* La presente Nota contiene il testo, rivisto e corretto, dell'intervento dell'Autore al Seminario online "La digitalizzazione della PA nel contesto dell'emergenza sanitaria", tenutosi il 25 settembre 2020 e promosso dalla Fondazione Romagnosi in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia.

¹ Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali.

² FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2020*, FPA Digital360, Roma, 2020, pp. 27-28.

Secondo l'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano il 71% delle pubbliche amministrazioni italiane non aveva intrapreso, prima dell'emergenza Covid-19, nessuna iniziativa di adozione del lavoro agile. Solo il 16% delle organizzazioni pubbliche aveva adottato progetti strutturati di smart working. Un po' diversa, invece, la situazione nel settore privato. In fase pre-pandemica, il 58% delle grandi imprese aveva già in attivo progetti di smart working. Il lavoro agile era presente in forma strutturata nel 12% delle piccole e medie imprese, mentre un altro 18% di esse aveva intrapreso iniziative informali.

Un fenomeno di trasformazione dell'organizzazione del lavoro che coinvolgeva, in tutto, appena 500.000 persone su 18.000.000 di lavoratori e ci vedeva per questo tra gli ultimi in Europa, si arriva a stimare che possa essere arrivato a diventare esperienza comune addirittura per 8 milioni lavoratori³.

La forte impennata è testimoniata anche dai dati Istat: come si legge in un recente rapporto dell'istituto, nei mesi immediatamente precedenti la crisi (gennaio e febbraio 2020), escludendo le imprese prive di lavori che possono essere svolti fuori dai locali aziendali, solo l'1,2% del personale era impiegato in lavoro a distanza; questa quota sale improvvisamente tra marzo e aprile all'8,8%⁴.

Questi numeri mostrano che l'esperienza del lavoro a distanza, forzata dalla pandemia, ha avuto un impatto ampio e incisivo, spingendo molte organizzazioni a cimentarsi con modalità diverse di comunicare, interagire e organizzare il lavoro. Vi sono diversi indizi che rivelano un'intenzione, sia dal lato degli azionisti e dei manager delle aziende, sia dal lato del governo e dei dirigenti pubblici, di proseguire anche quando l'emergenza sarà finita con un uso massiccio dello strumento. Diverse survey, tra le quali quella lanciata dall'associazione italiana dei direttori del personale di cui riferiscono proprio in questi giorni alcuni organi di stampa, rilevano l'intenzione diffusa e ampiamente maggioritaria tra le aziende a mantenere lo strumento operativo per quote molto ampie di personale⁵. Dal lato del Governo, è stato recentemente disposto che le amministrazioni pubbliche redigano entro il 31 gennaio di ciascun anno un piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e che

³ T. Treu, *Lo smart working è uscito dalla nicchia*, in AA.VV, *Il domani è già arrivato. Riflessioni sul futuro del lavoro nelle analisi del Sole 24 ore*, Milano, Il Sole 24, 2020, p. 14.

⁴ Istat, *Situazione e prospettiva delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19*, Statistiche report, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2020, p. 11.

⁵ Si veda, per esempio, Il Sole 24 Ore, *Lavoro, 2 aziende su 3 in smart working anche dopo l'emergenza*. URL: <<https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-2-aziende-3-smart-working-anche-l-emergenza-AD6Mq>>.

in tale piano sia previsto che possano avvalersene almeno il 60% dei dipendenti⁶. E in caso di mancata adozione del piano organizzativo lo smart working deve essere applicato almeno al 30% dei dipendenti, ove lo richiedano.

Per capire se tale esperienza possa davvero costituire la premessa, il test organizzativo, per una nuova stagione del lavoro in genere e del lavoro pubblico in particolare, tuttavia, è necessario andare un po' più in profondità e valutare se, come e a quali condizioni lo smart working può essere una risorsa per la PA italiana, al di là delle circostanze di emergenza che tutte le amministrazioni si sono trovate a fronteggiare negli scorsi mesi e che tuttora, sia pure in modo diverso, ancora fronteggiano.

In questo senso, non essendo questa la sede per una disamina approfondita mi limito a evocare brevemente alcuni punti che mi paiono cruciali.

1. In primis, non dobbiamo dimenticarci che abbiamo tutti partecipato a una rivoluzione avvenuta per la forzata necessità di limitare gli spostamenti e quindi il rischio di contagio, più che per «incrementare la produttività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro», come recita, all'articolo 18 comma 1, la legge del 22 maggio 2017, n. 81 recante “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile del lavoro subordinato”.

Se è indubbio, quindi, che molti lavoratori hanno dovuto adattarsi a un modo diverso di interagire attraverso gli strumenti telematici, acquisendo nuove competenze e abilità e vincendo, in alcuni casi, alcune resistenze e diffidenze verso le tecnologie digitali, tuttavia è semplicistico pensare che questo sia sufficiente a supportare una trasformazione che non è soltanto tecnologica, ma è anche e soprattutto di tipo organizzativo.

Ancora oggi è diffusa una modalità di organizzazione del lavoro ispirata al modello burocratico, tradizionalmente governato da generiche procedure, senza precisi e concreti obiettivi, in cui il processo di lavoro è frammentato, le operazioni da compiere sono circoscritte e in successione – come nella catena di montaggio fordista – e il risultato finale è la somma delle varie operazioni, dei passaggi eseguiti. Il superamento del modello burocratico richiede, invece, l'adozione di una modalità agli antipodi, che si basa su precisi obiettivi di risultato, per raggiungere i quali è necessario ridurre la frammentazione, favorendo la più ampia e intensa collaborazione possibile tra diverse unità di lavoro. Questo secondo modello è quello adatto e compatibile con una modalità

⁶ La norma è contenuta nel cosiddetto “decreto rilancio”, convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77 (art. 263, comma 4 bis, lettera a).

di smart working⁷. In molti casi, quando il processo di trasformazione organizzativa non era già in corso prima dell'emergenza è mancato il tempo utile per sviluppare formazione, comunicazione e accompagnamento verso una cultura del lavoro basata sui risultati⁸.

Si intuisce, però, la distanza tra i due modelli. Se un serio e partecipato lavoro di trasformazione culturale e organizzativa non sarà fatto, a partire dalle singole unità organizzative della pubblica amministrazione, sorgeranno enormi problemi di compatibilità tra lo smart working e il sistema organizzativo complessivo in cui esso si inserisce.

2. Il secondo punto è profondamente connesso con il precedente. Coloro che hanno sperimentato (o stanno sperimentando) lo smart working, negli scorsi mesi, in ambito pubblico si sono dovuti scontrare con un ostacolo insormontabile: i processi nei quali il loro lavoro avrebbe dovuto inserirsi non sono del tutto informatizzati. Quello della digitalizzazione dei documenti, degli archivi e delle pratiche con cui quotidianamente lavora la PA è, naturalmente, un problema molto più ampio che non riguarda solo lo smart working. Tuttavia questo tema ha un impatto diretto rispetto al lavoro a distanza. Prova ne è che il 38% dei lavoratori pubblici che hanno sperimentato il lavoro agile negli ultimi mesi ha dichiarato all'Osservatorio del Politecnico di Milano di non essere riuscito a svolgere una parte delle attività da remoto, contro soltanto il 19% dei lavoratori nel privato. Ancora, per il 4% dei lavoratori pubblici non è stato possibile svolgere la maggior parte delle attività a distanza, contro l'1% dei dipendenti di aziende private⁹.

3. Infine, l'ultimo punto riguarda la conciliazione tra lavoro e vita familiare. Come già accennato, il fine conciliativo è basilare per lo smart working ed è opportuno segnalare che in questa direzione sembra andare anche il diritto europeo, poiché la direttiva 1158/2019, alla quale dovranno conformarsi gli Stati Membri entro il 2 agosto 2022, include proprio le modalità di lavoro flessibili come il lavoro agile tra quelle da preferire per garantire il diritto alla conciliazione nel rispetto delle pari opportunità, quindi senza comportare una riduzione del reddito di coloro sui quali gravano i compiti di cura. Tuttavia, la massiccia adozione del lavoro agile straordinario ha coinciso con la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e degli asili nido, che ha provocato quello che l'Istat ha definito uno «shock organizzativo»

⁷ G. Melis, *Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart-working*, «Il Mulino», 4, 2020, p. 634.

⁸ Politecnico di Milano, *Lo smart working durante l'emergenza Covid-19 e il punto di vista dei lavoratori*, Osservatorio Smart Working, Milano, p. 6.

⁹ Politecnico di Milano, *Lo smart working durante l'emergenza Covid-19 e il punto di vista dei lavoratori*, Osservatorio Smart Working, Milano, p. 7.

che ha coinvolto almeno 2 milioni e 900.000 nuclei familiari che nel 2019 avevano uno o più figli tra 0 e 14 anni ed entrambi i genitori o un solo genitore occupati/o¹⁰. Le norme relative al distanziamento e i limiti alla circolazione degli individui, inoltre, hanno impedito, nella fase di *lockdown*, che le famiglie potessero contare sul welfare familiare, in particolare sull'aiuto dei nonni, che abitualmente supportano regolarmente nella cura il 46,8% dei nuclei familiari con figli di 0-5 anni e il 38% di quelli con figli minori di 15 anni¹¹.

Come è stato osservato, la condivisione degli spazi e delle connessioni in una «forzata artigianalità domestica» rappresenta l'exasperazione del bisogno di conciliazione in coincidenza, paradossalmente, con la piena operatività dello strumento di ultima generazione che era stato pensato anche per favorire la conciliazione¹².

Le criticità di un *work-life blending*, di una commistione tra vita privata e lavoro che, in determinate circostanze, anziché superare, può aggravare i problemi di conciliazione dei tempi, sono ormai sotto gli occhi di tutti. Ciò dovrebbe mettere in discussione l'assunto secondo il quale il lavoro agile sia di per sé conciliativo è problematico e, soprattutto, non è verificato nei fatti. Può certamente esserlo, ma a certe condizioni, che dipendono da come viene concretamente applicato, regolato e attuato.

Questi tre punti problematici che ho tentato, sia pure rapidamente, di sviluppare, portano almeno a una conclusione, che mi pare importante. Dietro alla spinta al cambiamento organizzativo, accelerata dalla pandemia e dal ricorso forzoso al lavoro agile di massa, si cela la necessità, tanto per le amministrazioni pubbliche quanto per le aziende private, di trovare soluzioni adeguate a trasformazioni rapide e molto complesse che stanno letteralmente sconvolgendo quell'ordine degli spazi, dei tempi e dei modi di lavorare su cui era impostata l'intera organizzazione sociale. Per questa ragione è necessario, per chi scrive, che il cambiamento sia governato e co-progettato dai protagonisti, dalle aziende, dalle amministrazioni e dai lavoratori stessi. Per migliorare e velocizzare le prestazioni delle aziende e delle amministrazioni è necessario introdurre le tecnologie, ma soprattutto bisogna fare leva sugli uomini e sulle donne che le utilizzano e sui modelli organizzativi che suddividono e armonizzano il lavoro.

¹⁰ Istat, *Rapporto annuale 2020. La situazione del paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, p. 157.

¹¹ *Ibid.*

¹² A.R. Tinti, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 419, 2020, p. 45; L. Zoppoli, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 421, 2020, p. 6.

Tornando allo smart working, per esempio, uno dei principi messo necessariamente tra parentesi nella fase del lockdown è quello secondo il quale il lavoro agile non si pretende e non si concede, ma si concorda¹³. Ecco un punto che, superata la fase emergenziale, dovrà essere ripreso e riconsiderato, per ridare forza e importanza proprio al confronto libero e responsabile tra lavoratori e tra questi ultimi e i loro dirigenti, nonché a forme dialogo e contrattazione individuali e collettive che consentano di individuare caso per caso in base alle concrete necessità e all'effettivo contesto tecnico-organizzativo le modalità di esecuzione delle prestazioni. Se si vuole procedere in questa direzione non sembrano sufficienti i piani operativi elaborati al livello macro di azienda e amministrazione e le concertazioni sindacali, sempre a quel livello. Bisogna che il confronto scenda al livello micro, del gruppo, del team nel quale il lavoratore è inserito, per entrare nel merito delle dinamiche organizzative, dei meccanismi operativi, dei bisogni, delle criticità e anche delle opportunità del contesto di lavoro e delle possibilità di una sua localizzazione multipla. Quando pensiamo alle regole della negoziazione non dobbiamo dimenticarci che i lavoratori non si relazionano con aziende o con amministrazioni astratte, spersonalizzate, ma con dirigenti, manager e colleghi in carne e ossa. D'altro lato, quando pensiamo alle condizioni per la produttività e l'efficienza dobbiamo ricordarci che i lavoratori non lavorano da soli, ma interagendo in gruppi. Ed è proprio nelle dinamiche di questa interazione che il lavoro può essere più o meno produttivo, e anche e soprattutto, lo sappiamo bene, un'organizzazione può essere più o meno in grado di produrre innovazione¹⁴. Tenere a mente queste due premesse potrà essere d'aiuto per coloro che in futuro dovranno, a diverso titolo, elaborare strategie e scelte future sul riassetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, nella direzione di un lavoro che possa sempre più autenticamente essere svolto a distanza in maniera efficace e sostenibile, nell'interesse collettivo e dei lavoratori.

¹³ L. Zoppoli, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 421, 2020, p. 4.

¹⁴ Lo ha rammentato di recente, proprio a proposito del dibattito sullo smart working anche il Presidente di Ambrosetti The European House: M. Grazioli, *Ci sono virus organizzativi più pericolosi del Covid-19*, in AA.VV, *Il domani è già arrivato. Riflessioni sul futuro del lavoro nelle analisi del Sole 24 ore*, Il Sole 24, Milano, 2020, p. 51. Una riflessione su come gruppi e "comunità di pratica" possono essere strategici nell'implementare il cambiamento istituzionale e organizzativo è contenuta in G. Balduzzi, *Istituzioni e organizzazioni: servono nuovi occhiali per leggere il cambiamento*, in A. Monica, G. Balduzzi, *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee*, Pavia University Press, Pavia, 2019, pp. 99-110.