

Smart Working, PNRR e riforme della PA: temi per il cambiamento nella prospettiva di un gruppo di manager pubblici

Smart Working and Italy's National Recovery and Resilience Plan: An exploration of issues for public administration reform through the perspective of a group of public managers

Alessandro Spano

Università di Cagliari – Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali; spano@unica.it

Enrico Guarini

Università degli Studi di Milano-Bicocca – Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia; enrico.guarini@unimib.it

Patrizio Monfardini

Università degli Studi di Cagliari – Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali; monfardini@unica.it

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il disegno di ricerca – 3. I risultati dell'analisi – 4. Considerazioni conclusive

Il Covid-19 ha colpito l'economia mondiale in modo inaspettato e quella italiana in modo particolarmente violento, con un forte impatto anche sulle amministrazioni pubbliche (AP). La crisi è stata ancora più grave perché le AP italiane soffrono, da tempo, di problemi connessi a ritardi nella digitalizzazione e alla presenza di processi interni ed esterni inefficienti. L'Unione Europea ha risposto a tale situazione di emergenza con il programma Next Generation EU e, nel presentare la propria proposta di utilizzo dei fondi disponibili, l'Italia ha previsto, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tre assi strategici, il primo dei quali riguarda la digitalizzazione e l'innovazione dei processi nel sistema produttivo e nei servizi pubblici.

Alla luce di quanto sopra esposto, il presente articolo intende contribuire al dibattito sul PNRR e sulle riforme richieste dalla sua attuazione, analizzando gli effetti prodotti dalla pandemia Covid-19 sui processi organizzativi della Pubblica Amministrazione (PA) alla luce del mutato scenario. Le analisi sono basate su quanto riportato da una comunità di circa trecento manager pubblici in momenti strutturati di confronto e co-produzione di conoscenza (Bartunek, 2007; Cepiku e 2010; Barretta et al., 2018). Grazie al coinvolgimento attivo in alcuni percorsi formativi di sviluppo manageriale, ai partecipanti è stato chiesto di analizzare e condividere le loro riflessioni circa gli effetti che la pandemia ha prodotto, con particolare riferimento al ruolo dello smart working.

Gli ambiti di indagine hanno considerato da un lato i cambiamenti nei processi di misurazione e valutazione delle performance, dall'altro i cambiamenti nei processi di lavoro e dell'ambiente lavorativo.

Parole chiave: Smart Working; PNRR; processi; misurazione e valutazione della performance; Amministrazioni pubbliche

Keywords: smart working; National Recovery and Resilience Plan (NRRP); process management; performance management; Public Administration; Italy

Mots clés: télétravail, Plan National de Relance et de Résilience (PNRR); gestion des processus et de la performance; Administration Publique; Italie

This paper aims to contribute to the emerging debate on the effective implementation of Italy's National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and its related Public Administration reform by shedding light on the challenges driven by the pandemic on the operations and internal processes of public sector organizations, especially by smart working. This is done based on insights emerged from structured group works of about 300 Italian public managers from different public organizations involved in a managerial training programme delivered in the 2021, and in which the authors of this article acted as instructors. The focus of the analysis considered either the impact and legacy of the pandemic on performance management systems and workplace processes and operations.

Cet article vise à contribuer au débat émergeant sur la mise en œuvre efficace du plan de relance et de résilience de l'Italie (PNRR) et de la réforme de l'administration publique qui y est liée, en mettant en lumière les défis posés par la pandémie et le télétravail sur les opérations et les processus internes des organisations du secteur public. Ceci est fait sur la base des idées issues des travaux de groupe structurés d'environ 300 gestionnaires publics italiens de différentes organisations publiques et participant à un programme de formation à la gestion dispensé en 2021, dans lequel les auteurs de cet article ont joué le rôle d'instructeurs. L'analyse s'est concentrée sur l'impact et l'héritage de la pandémie sur les systèmes de gestion de la performance et les processus et opérations sur le lieu de travail.

Articolo ricevuto il 15/04/2022 - accettato il 13/01/2023

1. Introduzione

L'attuazione del PNRR ha tra i suoi nodi principali la riforma della Pubblica Amministrazione (PA), della quale si parla da decenni ma che, ora, trova una rinnovata attenzione nell'agenda politica del nostro Paese. Infatti, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nasce dalla necessità di fornire un supporto alla ripresa economica e sociale e vede tra le strategie fondamentali la riforma della PA. Alla PA il PNRR dedica una parte importante, con specifico riferimento al personale, alla semplificazione, alla digitalizzazione e alla reingegnerizzazione dei processi. Inoltre, la riforma della PA è indicata come una delle riforme "orizzontali" per l'attuazione dell'intero PNRR. Nell'ambito dei piani nazionali di ripresa post-Covid, la quota degli investimenti destinata dall'Italia alla digitalizzazione della PA (sulle varie linee di intervento) rappresenta l'incidenza più elevata in ottica comparata (Tabella 1).

Sia pure all'interno del rilievo assunto dal tema della digitalizzazione, la rinnovata attenzione alla semplificazione e alla reingegnerizzazione dei processi interni e dei servizi rappresenta, probabilmente, la principale novità connessa alla riforma della PA prevista dal PNRR. Il piano si svilupperà attraverso un forte coinvolgimento di varie amministrazioni pubbliche, tra cui in prima linea vi saranno regioni ed enti locali, oltre che il livello centrale in una logica di rete. Le amministrazioni saranno, quindi, chiamate a gestire ingenti quantità di risorse per le quali occorreranno solidi sistemi di monitoraggio e controllo del livello di raggiun-

Tabella 1 – Composizione dei piani di ripresa secondo le categorie definite dalla Commissione europea (€Mld)

Country	1.Power up (Clean Technologies and renewables)	2.Renovate (Energy efficiency of buildings)	3.Recharge and refuel (Sustainable transport and charging stations)	4.Connect (Roll-out of rapid broadband services)	5.Modernise (Digitalisation of Public administration)	6.Scale-Up (Data cloud capacities and sustainable processors)	7.Reskill and upskill (Education and training to support digital skills)	8.Other green	9.Other digital	Uncategorised	Country Total
Italy	15.07	19.42	35.44	12.73	12.43	1,00	21.17	18.2	0.5	55.54	191.5
Spain	4.72	6.82	13.2	10.64	5.38		7.32	4.03	11.24	6.17	69.53
France	3.68	7.32	6.78	0.24	3.01	1.8	7.4	2.29	0.38	8.05	40.95
Poland	13.49		7.3	4.9	4.54	0.25	1.41			4.08	35.97
Romania	4.53	2.41	8.84	0,00	1.15	0.79	3.87	1.85	1.08	4.88	29.39
Germany	3.32	2.52	5.93	2.2	7.89	0.75	1.47		1.9	1.98	27.95
Greece	1.83	2.82	1.05	0.58	2.54	0.06	2.41	0.78	0.36	5.75	18.19
Portugal	1.23	1.3	0.97	0.28	0.9		1.74	1.63	1.26	7.34	16.64
Hungary	0.79	0.19	1.81		0.05		1.47	0.42	0.57	1.91	7.2
Czechia	1.81	1.32	0.15	0.27	0.46	0.4	2.15			0.5	7.07
Bulgaria	1.46	0.93	0.48		1.21		0.95	0.37		1.21	6.61
Slovakia	0.75	0.74	0.8	0.04	1.12		1.62			1.48	6.55
Croatia	0.52	0.76	0.41	0.11	0.45	0.06	0.15	1.54	0.25	2.16	6.4
Belgium	0.61	1.07	0.88	0.09	0.58		0.88	1.09	0.09	0.62	5.93
Austria	0.74	0.29	0.85	0.89	0.19	0.13	0.48	0.35	0.21	0.37	4.5
Sweden		0.4	0.15	0.2	0.02		0.5	1.05	0.24	0.74	3.3
Slovenia	0.25	0.09	0.29	0.05	0.24		0.28	0.44	0.08	0.76	2.48
Lithuania	0.26	0.22	0.35	0.07	0.31		0.1	0.06	0.12	0.74	2.22
Finland	0.38	0.27	0.15	0.05	0.19	0.03	0.24	0.24	0.04	0.52	2.1
Latvia	0.08	0.23	0.31	0.11	0.38	0.01	0.09			0.62	1.83
Denmark	0.3	0.25	0.22	0.01	0.07	0.01	0.00	0.67		0.03	1.56
Cyprus	0.36		0.09	0.05	0.13		0.09			0.51	1.23
Ireland	0.05	0.1	0.16		0.21			0.13	0.09	0.25	0.99
Estonia	0.14	0.05	0.2	0.02	0.1		0.02	0.01	0.11	0.34	0.98
Malta	0.08		0.11		0.06					0.1	0.34
Luxembourg		0.02	0.03	0.01	0,00	0.01	0.01	0.01			0.09
EU total	56.44	49.54	86.94	33.54	43.62	5.3	55.83	35.16	18.51	106.64	491.51

Fonte: dataset Bruegel.org (2023), <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>

gimento degli obiettivi con cadenza almeno semestrale, pena il non trasferimento delle risorse.

In questa fase storica sembra opportuno riflettere sull'esperienza maturata dalle amministrazioni durante la crisi pandemica al fine di favorire un cambiamento duraturo ed una efficace attuazione del PNRR. Per quanto l'auspicato superamento della pandemia porterà a un graduale ritorno alla situazione antecedente, tuttavia è ipotizzabile un "new normal", vale a dire una situazione caratterizzata da modifiche strutturali ai processi lavorativi all'interno delle amministrazioni pubbliche (AP) e alle

modalità di erogazione dei servizi. Ad esempio, il pervasivo ricorso allo *smart-working* ha portato a nuove modalità di svolgimento dei processi per i quali è necessario progettare e introdurre nuovi sistemi di pianificazione e controllo, di misurazione e valutazione delle performance e di gestione del personale. Tali sistemi dovranno riflettere anche la maggiore propensione a lavorare in rete con il coinvolgimento e la collaborazione di più soggetti, pubblici e privati, per erogare servizi efficaci ai cittadini e creare valore pubblico.

Inoltre, la crisi sanitaria ed economica legata al Covid-19 da un lato ha portato alla riscoperta del valore dei servizi pubblici, dall'altro ha reso più evidente per il nostro Paese l'urgenza di ripensare i tradizionali paradigmi dell'azione amministrativa rimettendo nuovamente al centro il tema delle riforme e degli investimenti sulla PA. In passato, molte delle difficoltà di attuazione delle riforme sono derivate da una non adeguata considerazione della cultura di gestione interna presente nelle organizzazioni, delle specifiche condizioni di funzionamento, nonché delle relazioni con il contesto economico-sociale di riferimento (Valotti, 2005; Ricci, 2012).

Se quindi, nel quadro delle riforme degli ultimi anni che hanno avuto come oggetto l'efficienza e l'efficacia della gestione della PA (sistemi di misurazione e responsabilizzazione sui risultati, ridisegno dei modelli organizzativi e decisionali, qualità dei servizi), si ritiene rilevante l'opera riformatrice, ciò non significa che sia venuta meno la necessità di meglio definire i confini e le modalità di intervento in questo ambito.

Al contrario, proprio la recente crisi pandemica dimostra come meccanismi pervasivi di governo analitico delle modalità di funzionamento dei processi interni, sostanzialmente fondati su vincoli di natura giuridica, comportano il rischio, soprattutto in situazioni di emergenza, di limitare la capacità di risposta e il perseguimento dei risultati.

In questa accezione, le riforme sul piano della semplificazione dovrebbero considerare non solo le relazioni tra PA e cittadini ma anche l'ambito stesso dei sistemi operativi di gestione attraverso cui si definisce lo spazio di autonomia del management e l'esercizio delle connesse responsabilità.

Tuttavia, le varie riforme che si sono succedute hanno, spesso, trascurato proprio le esigenze di chi nelle AP lavora quotidianamente e, meglio di chiunque altro, le conosce e ne conosce i processi produttivi. "Il non tenere in considerazione le prassi reali con le quali le strutture operative operano" è considerata una delle principali cause del ridotto successo delle riforme (Mochi Sismondi e Piersanti, 2016).

Per tali motivi, prendendo spunto dalle tensioni generate dalla crisi pandemica sulla gestione interna e grazie all'esperienza e la prospettiva di un gruppo di manager pubblici, il presente articolo intende cogliere il punto di vista di chi nelle AP lavora ed è, quindi, in grado di suggerire elementi per la loro riforma. In questo modo, l'attuazione di quanto

previsto dal PNRR potrà avvenire con maggiore efficacia. Tali analisi sono articolate su come la pandemia abbia avuto un effetto su:

- i sistemi di misurazione e valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni;
- i processi lavorativi delle pubbliche amministrazioni.

Le analisi sono state realizzate anche in considerazione del mutato ruolo che lo *smart working* ha avuto durante la pandemia. L'articolo si sviluppa come segue. Nel secondo paragrafo si presenta il disegno e la metodologia di ricerca. Nel terzo paragrafo si illustrano i risultati dell'analisi e nel quarto paragrafo le conclusioni.

2. Il disegno di ricerca

In considerazione degli obiettivi del presente lavoro, che mira a comprendere le condizioni per una efficace attuazione delle riforme previste dal PNRR e della correlata riforma della PA alla luce degli effetti del momento contingente - pandemico e post-pandemico - sui processi lavorativi pubblici e sulla misurazione e valutazione delle performance, si è optato per un disegno di ricerca qualitativo. La natura degli obiettivi conoscitivi appena menzionati, che includono sia una componente descrittiva della situazione esistente che una più speculativa rispetto alle caratteristiche che il lavoro pubblico e la sua valutazione potrebbero assumere in un futuro prossimo, suggerisce un approccio epistemologico diverso da quello positivista maggioritariamente utilizzato negli studi di accounting e management (Lukka e Modell 2020). In particolare, adatteremo un approccio di coproduzione della conoscenza, nel quale essa deriva dall'interazione tra ricercatori e testimoni qualificati (Tremblay 1957; Schwoerer et al. 2022). Tale approccio è particolarmente consigliato nel caso in cui la tematica oggetto di indagine non sia pienamente definita (Cepiku 2010) e con l'obiettivo di generare la conoscenza nel contesto di sua applicazione (Maclean et al. 2002). La raccolta dei dati è avvenuta durante alcuni corsi di formazione a manager pubblici di diverse tipologie di PA, svoltisi nel 2021 sulle tematiche della misurazione e valutazione della performance e dell'analisi dei processi, in cui i ricercatori sono stati impegnati in qualità di docenti. Ai partecipanti è stato chiesto di predisporre delle note scritte sui due temi sopra citati, l'effetto della pandemia e dello *smart-working* sui sistemi di misurazione e valutazione delle performance e sui processi interni. Il contenuto di tali note è stato analizzato individuando complessivamente 18 codici, 10 per la parte relativa ai sistemi di misurazione e valutazione e 8 per i processi interni. L'elenco dei codici è riportato in appendice. Le riflessioni sulle tematiche proposte dai rispondenti sono state rilette separatamente dai tre ricercatori per consentire l'emersione di tematiche comuni. Per addivenire ad una codifica unica le eventuali discrepanze sono state riconciliate.

Complessivamente, sono stati coinvolti nell'analisi 293 dipendenti pubblici di differenti amministrazioni, PA centrale, PA regionali e locali,

Agenzie nazionali e regionali, Università e Altre amministrazioni distribuite su tutto il territorio nazionale. I partecipanti, dirigenti, titolari di posizioni organizzative (o equivalenti) e funzionari hanno espresso le loro idee sia durante lo svolgimento delle attività didattiche, sia in occasione di lavori di gruppo nei quali hanno elaborato le loro analisi rispetto ai due temi trattati (modifiche ai sistemi di misurazione e valutazione e ai processi) per poi riassumerle nelle note scritte accennate in precedenza ed oggetto di analisi.

La Tabella 2 riporta la distribuzione dei partecipanti tra le differenti tipologie di amministrazioni pubbliche.

Tabella 2 - Distribuzione partecipanti per tipologie di amministrazione

Tipologia amministrazione	N.
PA Centrale	82
PA Regionale/Locale	126
Agenzie nazionali e regionali	58
Università	15
Altro	12
Totale	293

La Tabella 3 riporta la distribuzione geografica dei rispondenti.

Tabella 3 – distribuzione geografica dei rispondenti

Area geografica	N.
Nord-ovest	33
Nord-est	19
Centro	30
Sud	55
Isole	156
Totale	293

Il 68% dei partecipanti è donna e il restante 32% uomo.

3. I risultati dell'analisi

3.1 Effetti sui processi di misurazione e di valutazione delle performance

Uno dei principali aspetti emersi riguarda gli effetti che il nuovo contesto ha avuto sui processi di misurazione e di valutazione delle performance. Per quanto attiene alla misurazione, i partecipanti all'indagine hanno evidenziato il sorgere di una nuova cultura organizzativa, rappresentata da una maggiore esigenza di concentrarsi sull'effettivo raggiungimento dei risultati previsti più che sul numero di ore lavorate, ricorrendo a più chiari indicatori di misurazione sia di output che di outcome. Tale cambia-

mento è stato favorito dalla maggiore facilità di misurare le attività svolte, soprattutto se in modalità *smart-working*, proprio perché gli obiettivi sono fissati in modo più dettagliato e puntuale, con indicatori di misurazione e target e sono più facilmente misurabili. Infatti, il lavoro a distanza richiede un maggiore utilizzo di modalità di rendicontazione delle attività, come ad esempio report periodici e determina una maggiore possibilità di tracciare e misurare le prestazioni:

“Con modalità che, pur non essendo mutati i processi di assegnazione degli obiettivi e valutazione, consente una valutazione più efficace e diretta, ad esempio attraverso l’utilizzo dei report numerico-quantitativi”.

Secondo alcuni partecipanti, le nuove modalità di lavoro hanno reso maggiormente accettabili attività verso le quali, tradizionalmente, il dipendente era “insofferente”, rappresentate proprio dalla misurazione e valutazione delle performance. Infatti, tale insofferenza è mitigata dalla:

“Possibilità di svolgere la prestazione lavorativa in un ambiente sicuro e protetto (ad esempio casa propria), senza le difficoltà connesse al commuting”.

Proprio la necessità di focalizzare la misurazione sul livello di raggiungimento degli obiettivi determina una maggiore attenzione alla produttività dei singoli individui. Produttività, per altro, che alcuni partecipanti reputano maggiore grazie allo *smart-working*, per la possibilità di meglio conciliare vita lavorativa e privata e grazie a un maggiore utilizzo di strumenti informatici, telematici e di nuove tecnologie in generale. Alcuni partecipanti hanno evidenziato la necessità di misurare anche le attività ordinarie e routinarie, come ad esempio la protocollazione, senza limitarsi alle attività straordinarie.

In un simile contesto, il PNRR incide sui sistemi di valutazione poiché porta a una maggiore attenzione verso la qualità dei servizi erogati agli utenti, soprattutto in termini di outcome.

La valutazione nel nuovo contesto richiede nuovi elementi di valutazione, un differente peso da assegnare a elementi di valutazione già presenti, nuove tempistiche e nuove modalità di valutazione.

I nuovi elementi riguardano, ad esempio, il livello di autonomia del dipendente nello svolgimento dell’attività lavorativa; il livello di soddisfazione degli utenti; la capacità di utilizzare le nuove tecnologie e le capacità digitali del lavoratore; la capacità di lavorare con i colleghi non in presenza. Inoltre, emerge la necessità di introdurre indicatori specificamente riferiti alle sfide e agli obiettivi contenuti nel PNRR. In riferimento a questo aspetto, viene segnalata la necessità di introdurre:

“Indicatori di avanzamento di attività e progetti, essendo previsti nel PNRR processi significativi, quali la transizione digitale nella PA”.

Anche la valutazione dei comportamenti necessita di nuovi elementi, ad esempio per chi ha ruoli di coordinamento e direzione si deve valutare la capacità di coordinare il lavoro, di risolvere i problemi e, in generale, di rapportarsi con i colleghi non in presenza. Per gli altri dipendenti, occorre valutare la capacità di rapportarsi con il proprio dirigente e con gli altri colleghi a distanza; la capacità di organizzare in modo autonomo il proprio lavoro rispetto agli obiettivi assegnati; la capacità di rispondere tempestivamente alle richieste anche se non fisicamente presenti in ufficio. Quanto detto risulta ancora più vero in riferimento all’attuazione del PNRR e all’impiego delle risorse ad esso connesse, dato che le amministrazioni dovranno garantire un loro utilizzo efficace e tempestivo.

Altro nuovo elemento di valutazione suggerito dai partecipanti in riferimento alle posizioni apicali è relativo alla capacità di pianificazione e di organizzare:

“La valutazione dell’aspetto comportamentale legato alla realizzazione di tali attività ha fatto emergere, per ciò che concerne la valutazione delle posizioni apicali, la necessità di concentrare l’attenzione sull’intensificazione della capacità di pianificazione e programmazione delle attività da remoto e non più da “stanza a stanza”, unitamente alla capacità di monitorare e intervenire nel momento in cui le attività effettivamente svolte dovessero subire una modifica sostanziale rispetto alle attività programmate”.

In riferimento agli elementi di valutazione delle performance già presenti, alcuni partecipanti hanno suggerito di assegnare un peso maggiore al raggiungimento degli obiettivi rispetto ai comportamenti, proprio per favorire, come già accennato, una maggiore attenzione agli output prodotti. Alcuni suggeriscono di attribuire un maggiore peso alle performance individuali rispetto a quelle organizzative in sede di valutazione. Acquisiscono un maggiore ruolo anche le attività di back-office, rispetto al front office, stanti le nuove modalità di relazione con gli utenti e i tempi di erogazione dei servizi, che mutano come conseguenza delle nuove modalità di erogazione dei servizi.

Lo *smart-working* porta anche a nuove tempistiche nella valutazione, dato che occorre una valutazione a cadenze temporali più brevi, anche mensile se non addirittura settimanale, proprio in virtù della maggiore richiesta di monitoraggio delle attività svolte. Infine, in riferimento alle nuove modalità di valutazione, emerge la necessità di valutare in modo differenziato la performance erogata in presenza rispetto a quella a distanza e di prestare la dovuta attenzione agli effettivi carichi di lavoro dei singoli dipendenti.

I partecipanti hanno anche evidenziato i problemi generati dallo *smart-working*, relativi a una minore socialità, con effetti negativi sul lavoro di gruppo che, necessariamente, assume connotati differenti rispetto alla presenza fisica negli stessi ambienti di lavoro.

Il nuovo contesto lavorativo ha un impatto forte anche sulla pianificazione che deve essere adattata e modificata anche in riferimento alle nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. In primo luogo, perché, come accennato, è necessario definire obiettivi più chiari e anche in riferimento a periodi brevi di tempo. Il PNRR influenzerà per i prossimi anni il contenuto degli obiettivi, data la forte attenzione ai temi della digitalizzazione e della riforma della PA. Sebbene di tali temi si parli da tempo, gli aspetti connessi alla semplificazione, alla digitalizzazione e alla reingegnerizzazione dei processi assumono una nuova rilevanza:

“Gli obiettivi di medio-lungo termine vengono accompagnati da obiettivi intermedi e da obiettivi con scadenze anche brevi da sottoporsi a monitoraggio costante. Il PNRR si muove sulle stesse linee guida, dovendo il timing di programmazione, esecuzione e monitoraggio avere scadenze ravvicinate. Ed invero, il PNRR esigerà maggiore rigidità nella programmazione di obiettivi più stringenti e definiti, proprio per le scadenze contingentate e obblighi di rendicontazione costanti”.

È interessante notare come alcuni partecipanti abbiano evidenziato la necessità di rendere maggiormente operativa la pianificazione partecipata, raccogliendo le esigenze e i bisogni dei portatori di interesse con indagini di mercato, consultazioni pubbliche e rilevando attentamente risultati, outcome e impatti. In questo modo, le amministrazioni sarebbero più in grado di indirizzare la pianificazione verso bisogni rilevati o ancora inespressi.

A corollario di quanto sopra riportato è emersa una forte esigenza di formazione su nuove tecnologie e competenze digitali per consentire nuove modalità di svolgimento del lavoro. Tali nuove competenze e conoscenze diventano essenziali per favorire l'erogazione delle prestazioni lavorative e, collegata ad esse, emerge la necessità di un adeguato supporto tecnico e tecnologico per garantire a tutti i dipendenti la disponibilità di adeguate strumentazioni.

3.2 Effetti sui processi lavorativi

Il secondo aspetto analizzato riguarda gli effetti prodotti sui processi lavorativi delle AP dal citato nuovo contesto e dall'introduzione del PNRR. Tra gli effetti sui processi, il primo elemento evidenziato dai partecipanti, profondamente in linea con il PNRR, attiene alla reingegnerizzazione dei processi:

“L’accelerata sulla reingegnerizzazione dei processi, la crescente digitalizzazione e la diminuzione della necessità della presenza fisica a vantaggio di tecnologie che permettono di collegarsi e partecipare ad una riunione in qualsiasi momento, in qualunque luogo e da qualunque dispositivo sono diventati un patrimonio acquisito dal quale è auspicabile che non si torni indietro; così come è possibile perseguire obiettivi al di fuori della classica logica 8-14”.

La modifica dei processi è percepita come un fatto acquisito ed è ritenuta un patrimonio da conservare:

“Le modifiche ai processi organizzativi durante il periodo pandemico e post-pandemico si ritiene che debbano essere orientate alla limitazione degli effetti dispersivi del lavoro da remoto, alla necessità di non pregiudicare il lavoro in smart-working rispetto a quello in presenza, alla flessibilità e alla digitalizzazione (anche sotto il profilo formativo), alla maggiore razionalizzazione dei compiti e alla individuazione di specifiche priorità da perseguire”.

Dal punto di vista organizzativo, si è registrata una ripartizione più puntuale degli incarichi e la concessione di maggiori deleghe. I processi finalizzati alla realizzazione degli obiettivi vengono sottoposti a un cronoprogramma delle attività molto ben strutturato e soggetto a monitoraggio continuo.

Le stesse modalità di erogazione dei servizi agli utenti sono profondamente modificate, con sempre più servizi disponibili online, con la conseguenza di un miglioramento della qualità del servizio, soprattutto in termini di minori tempi per gli utenti e di minori costi per gli enti.

È interessante osservare che alcuni partecipanti sottolineano come i nuovi processi abbiano portato ad una semplificazione nell’attività amministrativa, grazie alla riduzione dei tempi di espletamento dei processi soprattutto nei casi di necessaria concertazione tra diversi Enti/Uffici/Amministrazioni, effettuando gli incontri online.

Alcuni partecipanti hanno evidenziato che con lo *smart-working* si sono modificati vari processi lavorativi, ma in modo e misura diversi a seconda del tipo di attività svolta:

“Per chi si occupa di attività front-office, il processo è cambiato completamente (sia in termini di strumenti utilizzati che di target valutativi). Per chi si occupa di attività non front office, si registrano diverse posizioni. Alcuni processi hanno sofferto l’ostacolo della scarsa digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che ha comportato la necessità di trasformare in informatico un processo lavorativo prima essenzialmente cartaceo. In altri casi, lo smart-working ha cambiato la modalità di lavoro modificando il sistema degli obiettivi, soprattutto in termini di indicatori, e determinando una condi-

visione digitalizzata del processo che, a differenza di quella cartacea, consente di scandirne con maggiore precisione tutte le fasi”.

Un secondo elemento, anche questo del tutto coerente con il PNRR, riguarda la digitalizzazione e l’informatizzazione. Nonostante siano elementi di cui si parla da decenni, il nuovo contesto ha generato una necessità impellente e non più procrastinabile. In riferimento a ciò, il PNRR rappresenta un’opportunità per introdurre riforme stabili e durature nella PA italiana, andando oltre il periodo di emergenza vissuto nel 2020-2021:

“Le risorse del PNRR potranno essere utilizzate per implementare i sistemi informatici di collegamento tra amministrazione e cittadini, garantendo maggiore efficienza e minor dispendio di risorse, umane e finanziarie”.

Il PNRR, infatti, consente di cogliere la sfida della transizione digitale per digitalizzare i processi e favorire l’incremento delle attività che possono essere svolte in remoto. Ad esempio, seguendo la filosofia di fondo del PNRR i partecipanti suggeriscono di sviluppare i servizi pubblici digitali; favorire un maggiore utilizzo dell’informatica; promuovere la formazione qualificata e mirata dei dipendenti e prevedere nuove assunzioni a tempo determinato di personale altamente qualificato per la presentazione di specifici progetti.

È emersa anche la necessità di adeguare la strumentazione tecnologica per garantire il corretto svolgimento dei nuovi processi, sia rinforzando l’utilizzo di strumenti già presenti, sia introducendone di nuovi, ad esempio, un maggiore utilizzo del *cloud*, oppure con nuovi processi basati su un maggiore utilizzo delle telecomunicazioni e degli applicativi interni che gestiscono i flussi documentali con l’utilizzo di firme digitali e l’invio di documenti ai cittadini-utenti mediante mezzi telematici. Occorrono, dunque, nuove tecnologie e nuove piattaforme informatiche che consentano la collaborazione tra dipendenti e il monitoraggio del lavoro svolto. Tali tecnologie hanno già mutato il rapporto tra cittadini e amministrazione e hanno fatto sorgere la consapevolezza della necessità di investire in sicurezza informatica e nella protezione dei dati raccolti.

La necessità di nuovi modelli di pianificazione, anche in considerazione di un maggiore ricorso al lavoro agile è emersa anche in riferimento ai processi lavorativi:

“Non posso più arrivare in ufficio e aprire l’agenda o guardare la scrivania per vedere che cosa mi riserva la giornata lavorativa, ho necessità di pianificare a monte le attività da svolgere in smart-working, preparare in ufficio il materiale, le cartelle condivise in cloud per poterle ritrovare sul mio desktop remoto, fissare obiettivi misurabili attraverso indicatori di efficienza e di efficacia”.

Queste differenti esigenze di pianificazione sono connesse più alla maggiore importanza assegnata al raggiungimento degli obiettivi che alla modalità di svolgimento della prestazione lavorativa ed hanno avuto un impatto sullo svolgimento dei processi:

“Anche l’orario di espletamento della prestazione, in taluni casi, ha assunto un’importanza secondaria, potendo il dipendente gestire la propria giornata lavorativa in autonomia, garantendo sempre il raggiungimento dell’obiettivo operativo (es.: redazione di un bando di gara)”.

Emerge, dunque, la necessità di una pianificazione maggiormente analitica, con individuazione di obiettivi dettagliati e riferiti a cadenze temporali ristrette.

Si rilevano interessanti cambiamenti nelle modalità di erogazione dei servizi, sia per i servizi che possono essere erogati online, sia per quelli che continuano ad essere erogati in presenza. Per i primi si è già detto che molte prestazioni non necessitano che l’utente si rechi fisicamente presso un determinato ufficio, con un significativo risparmio in termini di tempo e di costi, anche per le stesse amministrazioni oltre che per gli utenti. Anche per i servizi che, per vari motivi (compresa la scarsa dimestichezza con gli strumenti informatici di alcune categorie di utenti), continuano ad essere erogati in presenza, si riscontrano significativi cambiamenti. Mentre in passato era più frequente avere orari di apertura durante i quali l’utente si recava fisicamente presso un determinato luogo, ora i servizi sono spesso erogati in seguito ad appuntamento. Tale modalità è talvolta estesa anche ad appuntamenti telefonici o online. Si tratta di modalità di erogazione del servizio che rappresentano una interessante e positiva innovazione nel rapporto amministrazione-utente. Occorre tenere presente che le amministrazioni si devono organizzare per supportare i soggetti con maggiori difficoltà di accesso agli strumenti informatici per garantire a tutti i cittadini l’accesso ai servizi.

Così come emerso in riferimento alla valutazione, anche per i processi lavorativi emerge una forte esigenza di formazione, soprattutto con riguardo all’utilizzo di strumenti informatici. Questo anche grazie al fatto che durante il periodo pandemico tutti i dipendenti, anche quelli meno inclini all’utilizzo della tecnologia, sono stati incentivati e, di fatto, obbligati all’utilizzo della stessa.

Lo stesso PNRR, data la sua forte vocazione verso la razionalizzazione e la digitalizzazione della PA, favorirà, necessariamente, una maggiore attenzione verso una formazione qualificata e mirata, soprattutto in ambito informatico.

Vari partecipanti hanno evidenziato come le nuove modalità di lavoro comportino effetti sul comportamento dei lavoratori. In particolare, si segnala una:

“Maggiore responsabilizzazione dei dirigenti e dei dipendenti in generale, in quanto il lavoro agile mette in evidenza in maniera precisa i risultati dell’attività svolta da ciascun dipendente. Soggetti che all’interno di gruppi di lavoro possono raggiungere risultati pur dando poco apporto, adesso sono costretti a impegnarsi maggiormente”.

Quest’ultima osservazione sembrerebbe confutare una delle osservazioni avanzate da chi non è favorevole a un uso più esteso dello *smart-working*, rappresentata dalla maggiore possibilità di riduzione dell’attività lavorativa a causa dell’assenza del “controllo fisico”. Infatti, con le nuove modalità di lavoro i soggetti devono, in qualche modo, giustificare l’utilizzo del proprio tempo in riferimento alle attività svolte, più che alle ore trascorse in ufficio.

Altri soggetti evidenziano che uno degli effetti dello *smart-working* sia una maggiore concentrazione del dipendente, che potendo lavorare da casa subirebbe meno lo stress derivante dai tempi di spostamento e dalla presenza in un luogo differente da quello familiare. Lo *smart-working*, inoltre, favorendo la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare favorirebbe una maggiore produttività, come dimostrato da vari studi (Birkinshaw et al. 2020; IWG 2019).

Evidentemente, tali considerazioni non possono essere valide in assoluto, ma dipendono da vari fattori, come le preferenze personali e anche le condizioni della propria abitazione (fare *smart-working* in spazi adeguati e debitamente attrezzati è differente rispetto a condizioni di promiscuità con altri soggetti conviventi e in spazi ristretti e non idonei all’attività lavorativa).

Anche in riferimento agli effetti sui processi, sono emersi alcuni rischi. Un primo rischio è connesso al fatto che un ricorso eccessivo allo *smart-working*, con conseguente riduzione dei contatti con altri colleghi, potrebbe favorire un maggior senso di isolamento e ridurre le occasioni di confronto nonché le opportunità di carriera. Un secondo rischio è offrire in modalità *pseudo-digitali* alcune prestazioni senza modificare realmente i processi (ad esempio, si chiede di compilare online lo stesso modulo di prima, magari in pdf non editabile e di inviarlo per posta elettronica). Un terzo rischio è la ridotta o non sufficiente disponibilità di strumenti informatici, come ad esempio, idonee piattaforme di collaborazione e di condivisione del lavoro. In questo caso, al dipendente si chiede di modificare le modalità di lavoro ma senza metterlo nelle condizioni idonee per poterlo fare.

Vari partecipanti hanno evidenziato, infine, la necessità di riformare i processi lavorativi definendo in modo più puntuale il comportamento atteso da parte dei dipendenti e dei dirigenti, garantendo un effettivo diritto alla disconnessione e disciplinando le “regole di ingaggio” nel rapporto di lavoro a *distanza*. Un gruppo di partecipanti ha anche definito un “galateo dello *smart-working*”.

Anche nel caso degli effetti sui processi lavorativi è emersa l'esigenza di un adeguato supporto tecnico che le amministrazioni dovrebbero garantire ai propri dipendenti, anche sfruttando le risorse che il PNRR mette a disposizione.

4. Considerazioni conclusive

La PA italiana ha attraversato innumerevoli stagioni di riforma negli ultimi decenni affrontando, tra i temi ricorrenti, il miglioramento dell'efficienza dei processi, dell'efficacia nell'erogazione dei servizi e la digitalizzazione. Si tratta di temi non nuovi, ma ciò che è nuovo in questo momento è il contesto nel quale tali riforme sono riproposte e in particolare la pandemia e il PNRR. Come accennato, uno dei limiti delle riforme è stato aver prestato poca attenzione ai fabbisogni di chi nelle AP lavora e le innovazioni previste sono state, conseguentemente, poco condivise e, per questo, spesso introdotte solo formalmente, quando non anche avverse dalla stessa forza lavoro cui erano destinate (Maran et al. 2018). In questo articolo, abbiamo, invece, ascoltato un gruppo di manager pubblici che, in un contesto informale e lontano dalla loro attività quotidiana, hanno potuto esprimere le loro impressioni e manifestare le loro esigenze. Per tali motivi, riteniamo che quanto riportato in questo articolo possa rappresentare un utile supporto per disegnare le prossime riforme in modo più efficace, perché più condivise e aumentare l'efficacia derivante dall'attuazione del PNRR. Ad esempio, se si ascoltasse maggiormente la voce dei dipendenti pubblici, si ragionerebbe più approfonditamente sul ruolo dello *smart-working*, sui benefici che può apportare e su come armonizzarlo rispetto ai vantaggi delle relazioni umane generate dal ritorno in presenza. Come è stato evidenziato, si tratta di benefici anche sul piano della riconfigurazione di attività e processi organizzativi con il supporto della tecnologia.

Si potrebbero, per esempio, coinvolgere gli stessi dipendenti e i cittadini nella co-progettazione di una nuova organizzazione agile, con nuove modalità di offerta dei servizi anche da remoto (Schwoerer et al. 2022). Si tratta di ridisegnare i processi interni partendo dagli obiettivi che le amministrazioni devono raggiungere, eliminando le attività che non generano valore e che causano ritardi e inefficacia nella risposta ai cittadini, il che dovrebbe contribuire anche ad accrescere la fiducia di questi ultimi nei confronti della PA.

Ma, oltre allo *smart-working*, i partecipanti alla ricerca hanno fatto emergere, chiaramente, la necessità di una riforma dei sistemi di pianificazione e misurazione delle performance.

In questa prospettiva, bisogna garantire che siano create le necessarie condizioni di effettiva applicabilità nei diversi contesti organizzativi. Le innovazioni dovrebbero essere introdotte privilegiando periodi di sperimentazione controllata, valorizzando l'autonomia decisionale dei dirigenti pubblici, con la possibilità di trarne indicazioni significative. A tale

scopo, occorre sottolineare la necessità di attivare percorsi di formazione del personale e di “accompagnamento” delle sperimentazioni.

La pandemia Covid-19 ha fatto emergere in modo prepotente l'importanza del settore pubblico e la necessità di una sua profonda ed effettiva riforma. A partire dall'ambito sanitario si è acquisita la consapevolezza della necessità che le AP siano in grado sia di svolgere le attività ordinarie che di affrontare in tempi rapidi situazioni di emergenza e di elevata complessità, come quella pandemica. La situazione emergenziale del periodo pandemico ha, inoltre, evidenziato in modo incontrovertibile gli effetti del ritardo con cui le riforme sono state attuate.

Inoltre, le varie amministrazioni dovrebbero operare sempre più in una logica sistemica, in un collegamento multilivello non solo in ambito nazionale (livello centrale, regionale e locale), ma anche internazionale (si pensi al ruolo, anch'esso da migliorare, dell'Unione europea e anche della collaborazione con altri paesi). Un secondo elemento di contesto è rappresentato dal PNRR e dalle ingenti risorse disponibili per introdurre le citate riforme, che consentono di infrangere la tradizionale ipocrisia delle “riforme a costo zero”.

Le considerazioni dei soggetti coinvolti nella ricerca rivelano alcuni spunti meritevoli di riflessione. Emerge un giudizio generalmente positivo circa i cambiamenti organizzativi e operativi resi necessari con il lockdown e il generale ricorso allo *smart-working*, con diversi benefici, pur in una situazione di assoluta emergenza. In molti casi l'invito esplicito è stato quello di mantenere e rendere permanenti alcune delle novità forzatamente introdotte. D'altra parte, la previsione di due modalità lavorative distinte, quella tradizionale e quella a distanza, non è una novità nel panorama giuridico pubblico italiano.

Tuttavia, il lavoro a distanza è solo uno degli elementi emersi, insieme alla necessità di rivedere il processo di formulazione degli obiettivi e il sistema di gestione delle performance. Infatti, il cambiamento delle modalità di erogazione dei servizi e di svolgimento dei processi, richiede una pianificazione di maggior dettaglio e sistemi di gestione delle performance in grado di focalizzarsi maggiormente sugli outcome anziché sugli output.

Esistono anche rischi che devono essere fronteggiati. Innanzitutto, vi è il rischio di perdere i citati benefici sperimentati durante la pandemia, che nello spirito del PNRR dovrebbero invece essere resi stabili e duraturi, ovviamente introducendo i necessari adattamenti per ridurre gli effetti negativi generati da una repentina introduzione di nuovi processi. Ad esempio, occorre rendere stabile e duraturo un maggiore livello di utilizzo dei nuovi strumenti tecnologici, per cui è fondamentale investire in formazione. Vi è anche il rischio di non riuscire a sfruttare l'occasione rappresentata dal PNRR e dai suoi ingenti volumi di risorse. Una PA caratterizzata da regole complesse e spesso contraddittorie può incontrare grandi difficoltà a spendere in modo efficace le risorse disponibili.

In passato, il legislatore sia nazionale che regionale, ha spesso trascurato gli effetti delle norme sulla gestione, ignorando (o facendo finta di non conoscere) le condizioni di operatività e generando un impatto negativo sui processi, oltre che sui costi. Nel complesso, il momento storico appare propizio per un cambio radicale di approccio e di metodo, ad esempio, puntando ad una profonda semplificazione degli aspetti normativi, sia per le norme esistenti che per quelle future.

Le prossime leggi di riforma della PA dovrebbero essere valutate con grande attenzione per non appesantire ulteriormente il sistema di gestione delle amministrazioni, rafforzando e allargando invece gli ambiti di autonomia, discrezionalità e responsabilizzazione del management sul funzionamento complessivo e lo sviluppo sostenibile dell'azienda pubblica.

Bibliografia

- BARRETTA A., ANESSI-PESSINA E., PAVAN A. (2018), "Nuove sfide per il governo delle amministrazioni regionali: implicazioni per i sistemi di bilancio, programmazione e controllo", *Azienda Pubblica*, 4, pp. 363-364.
- BARTUNEK J.M. (2007), "Academic-practitioner collaboration need not require joint or relevant research: Toward a relational scholarship of integration", *Academy of Management Journal*, 50, pp. 1323-1333.
- BIRKINSHAW J., COHEN J., STACH P. (2020), "Knowledge Workers Are More Productive from Home", *Harvard Business Review*, August 31, <https://hbr.org/2020/08/research-knowledge-workers-are-more-productive-from-home>.
- CEPIKU D. (2010), "Influenza, Interdisciplinarietà e Internazionalizzazione. Un'analisi empirica del divario tra prassi e ricerca accademica sul management pubblico in Italia", *Azienda Pubblica*, 4, pp. 467-486.
- INTERNATIONAL WORKPLACE GROUP (2019), *The IWG Workspace Survey*, <https://www.iwgplc.com/global-workspace-survey-2019>.
- LUKKA K., MODELL S. (2010). "Validation in interpretative management accounting research", *Accounting, Organizations and Society*, 35, pp. 462-477.
- MACLEAN D., MACINTOSH R., GRANT S. (2002), "Mode 2 Management Research", *British Journal of Management*, 13, pp. 189-207.
- MARAN L., BRACCI E., INGLIS R. (2018), "Performance management systems' stability: Unfolding the human factor – A case from the Italian public sector", *The British Accounting Review*, 50(3), pp. 324-339.
- SCHWOERER K., KEPPEL F., MUSSAGULOVA A., PUELLO S. (2022), "CO-DESIGNING a more context-based, pluralistic, and participatory future for public administration", *Public Administration*, 100(1), pp. 72-97, <https://doi.org/10.1111/padm.12828>.
- MOCHI SISMONDI C., PIERSANTI V. (2016), *25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi. La riforma Madia vista da quattro prospettive di analisi*, Edizioni Forum PA.

- RICCI P. (2012), *Riformite. La retorica e la persuasione nella pubblica amministrazione attraverso 50 domande su democrazia, economia e politica*, Rimini: Maggioli.
- TREMBLAY M.A. (1957), "The Key Informant Technique: A Non-ethnographic Application", *American Anthropologist*, 59(4), pp. 688-701.
- VALOTTI G. (2005), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Milano: Egea.

Appendice: elementi utilizzati per la codifica

Codici utilizzati per l'analisi relativa ai sistemi di misurazione e valutazione:

1. Nuovi elementi di valutazione
2. Nuove tempistiche della valutazione
3. Nuovo peso di elementi di valutazione già presenti
4. Impatto sulla pianificazione
5. Impatto sulla misurazione della performance
6. Formazione
7. Nuove modalità di valutazione
8. Coordinamento e organizzazione
9. Digitalizzazione
10. Supporto tecnico alla valutazione

Codici utilizzati per l'analisi relativa ai processi interni:

1. Effetti differenziati, front office e back office
2. Digitalizzazione, informatizzazione
3. Impatto sulla pianificazione
4. Reingegnerizzazione processi
5. Formazione
6. Nuove modalità di erogazione del servizio
7. Supporto tecnico
8. Effetti sul comportamento

