



**TRASFORMARE
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
CON UNA METODOLOGIA PARTECIPATIVA**

Ricevuto: 16/03/2018

Revisionato: 25/02/2019

Accettato: 30/05/2019

AUTORI

Luisella Erlicher

Docente MIP, Politecnico di Milano, partner della società Mays International

Stefania Allegretti

Responsabile Ufficio Sviluppo Organizzativo della Provincia Autonoma di Trento

Il dibattito attuale sul cambiamento necessario nella Pubblica amministrazione per rinnovare il senso del valore aggiunto pubblico e per massimizzarlo mette in luce un panorama variegato e diverso di concettualizzazioni e di esperienze pratiche. Sono teorie ed esperienze dove il concetto di trasformazione viene declinato in una gamma di strategie e di pratiche, volte alla valorizzazione e alla partecipazione delle persone interne e a farle agire in interdipendenza con le reti dei cittadini e le organizzazioni di stakeholder. Se la trasformazione è l'obiettivo, la tendenza è quella di realizzarla attraverso l'investimento sullo sviluppo della persona, sulla partecipazione dei team e su un nuovo significato dei servizi: tutto ciò pensato all'interno e condiviso e arricchito attraverso la relazione con la comunità esterna. Un nuovo modo di creare valore nella Pa è possibile se si riparte dalle persone, attraverso metodologie partecipate di innovazione organizzativa, come dimostra l'esperienza realizzata da un pool di manager e di operatori della Provincia Autonoma di Trento (PAT). L'esperienza è stata messa a standard e approfondita allo scopo di proporre l'idea di un rinnovamento della Pa che si fonda sulla capacità dell'organizzazione e delle persone di riflettere su se stesse: partire da sé e cambiare, rifocalizzando obiettivi, responsabilità e modi di agire per dare il contributo alla creazione del futuro.

The current debate on the necessary change in the Public Administration in order to renew the sense of public added value and to maximize it, highlights many and different concepts and experiences.

The Public Administration transformation is declined in a range of strategies and practices aimed to the enhancement and participation of internal people and to make them interact with the network of citizens and stakeholder.

According to the majority of experiences the transformation takes place through the investment on employees development and on their participation in giving a new meaning to the public services.



The sense making is shared and enriched through the relationship with the community. These experiences show that a new way of creating value in the Public Administration is possible starting from the employees, involving them in organizational innovation as highlighted by a pool of managers of the Trento Autonomous province experience. The case study shows that the idea of innovation is grounded on self-reflecting: starting from oneself and changing, refocusing objectives, responsibilities and way to act to contribute to the creation of the future.



Alla base della metodologia di trasformazione partecipata nella Pubblica amministrazione alla quale abbiamo lavorato per due anni, a partire dal contesto applicativo della Provincia Autonoma di Trento (PAT), sono da annoverare alcuni concetti che costituiscono il risultato sia dell'odierno dibattito della comunità scientifica internazionale che studia la Pa sia delle linee guida dei Progetti Ue per la transizione al 2020 (European Commission, 2016) e di altri studi Ue (European Commission, 2013).

Ci ha guidato prima di tutto un'idea di bene pubblico inteso come quell'insieme di valori, prodotti e servizi che fanno bene alla vita umana e sociale (Felber, 2015). Su questa base il valore aggiunto pubblico si definisce come capacità dell'organizzazione di creare valore non di scambio, ma di utilità. Quel portato di fiducia sociale, senso di appartenenza e di una visione sostenibile del vivere insieme che si generano attraverso modalità a rete, collaborazione tra istanze diverse, partecipazione sia della comunità dei cittadini sia della comunità interna delle persone al lavoro nella Pa. Risulta quindi chiaro che non ci rifacciamo a un concetto classico di efficienza che ha permeato il modello manageriale tecnocratico seguito dalla Pa a livello sia europeo sia nazionale nel più recente passato (Kickert, 2002). Ci inseriamo in- vece nel filone di pensiero che ritiene che la Pa stia entrando, dal 2010 in poi, in un nuovo ciclo, quello del governo sostenibile (Grin, Rotmans e Schot, 2010), caratterizzato dal tentativo di rispondere alle crisi ambientali, alle sfide della globalizzazione, alla reazione dei protezionismi nazionali e alle sfide della trasformazione tecnologica. Proprio in coerenza con questo punto di vista abbiamo messo alla base del nostro lavoro l'efficienza sistemica (Dallago, 1996), che si ottiene manovrando non solo risorse monetarie, ma usando meno di tutte le risorse attraverso una modifica profonda dei fattori interni, una valorizzazione delle risorse interne che vengono chiamate a una cooperazione strutturale. E a tal fine già solo percepire l'inefficienza sistemica può essere uno dei fattori che inducono un cambiamento rapido.

Per questo motivo un ultimo e basilare concetto che abbiamo utilizzato per caratterizzare il tema della partecipazione nella Pa è quello di autonomia riflessiva (Koestern e Losier, 1996), derivato dalla psicologia comportamentale, dove denomina quella percezione di agentività, quel sentirsi all'origine delle proprie azioni e avere voce nel determinare i propri comportamenti che si origina in con- testi interpersonali dove si possono fare scelte informate, basate sulla consapevolezza dei propri bisogni, interessi e valori. Se queste teorie si applicano nel contesto della Pa i cittadini, da consumatori di servizi pubblici, vengono chiamati a essere attori consapevoli e i dipendenti pubblici da esecutori a consapevoli professionisti, dei quali si esalta il potenziale attraverso sistemi di partecipazione che ne sollecitano riflessione, ideazione e responsabilità nel delineare scopo e futuro della propria organizzazione. Nel riportare la metodologia messa a punto e applicata per la trasformazione organizzativa della Pa, attraverso l'analisi del caso della PAT, ci atterremo al secondo aspetto, quello della trasformazione interna, che ci dà modo di delineare gli aspetti delle modalità specifiche della partecipazione che si possono promuovere nella Pa.

FONDAMENTI E PRINCIPI DELLA TEORIA

I FONDAMENTI COGNITIVI

Ci è parso importante ripercorrere brevemente le origini del metodo nella scienza occidentale e le sue evoluzioni perché l'elaborazione di metodologie organizzative possa trarre vantaggio dalla chiarezza di concetti che spesso si applicano in maniera poco approfondita, come se fossero stati inventati dalle discipline manageriali stesse e non invece ereditati, cosa che impedisce di sfruttare appieno il potenziale logico e operativo dei metodi stessi. Faremo quindi un sintetico *excursus* la cui necessità risulterà chiarita dall'argomentazione successiva.

Il metodo nasce come sappiamo nel Seicento, quando si afferma il bisogno di una conoscenza fondata del mondo che ci circonda, che trovi basi solide nel ragionamento e nell'esperienza e che risponda a domande che il genere umano si pone da sempre sull'origine e sul funzionamento dell'universo e dei fenomeni naturali. Si afferma così il metodo scientifico. Dapprima come procedura logica, condotta ordinata dei propri pensieri, composta da principi logici e dalla sequenza logica della loro applicazione.

PRODOTTI/SERVIZI/CRITICITÀ TABELLA 1

PRODOTTO/ SERVIZIO	UTENTE INTERNO	UTENTE/CLIENTE ESTERNO	SISTEMI INFORMATIVI	CRITICITÀ RILEVATE*
Gestione bando Programma di sviluppo rurale	Tutte le strutture del servizio	Comuni e organizzazioni (stakeholder istituzionali in materia di conservazione e valorizzazione ambientale)	Applicativi di office automation, ERP	L'attività di concessione ed erogazione delle sovvenzioni svolta dal servizio (ruoli amministrativi e ruoli tecnici) appare caratterizzata da un'eccessiva frammentazione operativa: sono coinvolte otto persone (tra funzionari amministrativi, contabili e a indirizzo tecnico-ingegneristico) per una percentuale di assorbimento leggermente superiore al 42%
Gestione bandi Mobilità sostenibile		Stakeholder cittadini e organizzazioni istituzionali in materia di Mobilità sostenibile		
Adempimenti normativi ex D.lgs 81				Attualmente ne esistono due: la struttura centrale del servizio e una sede periferica territoriale. Si registra un gap di competenze specialistiche
Rilascio nulla osta e autorizzazioni		Cittadini e organizzazioni	Applicativo verticale per workflow management	Nelle attività dei processi autorizzatori mancano sinergie tra le strutture interne del servizio coinvolte, ciò in relazione alle diverse autorizzazioni rilasciate

*il livello delle criticità è espresso da 1 (bassa) a 5 (alta) con scala cromatica: 1 2 3 4 5

Il primo impulso che avvia il metodo è, in Cartesio, la riflessione interna, il *cogito*, sulla propria mente, che consente di vedere apparire le idee intuitive tra le quali saranno accettate solo quelle che "mi si presentano in modo chiaro e distinto" (Descartes, 1634). L'evidenza, l'analisi e la sintesi formano le tappe del rigoroso metodo cartesiano che si avvale della matematica per le formalizzazioni necessarie.

Erano passati solo pochi anni da quando Galileo aveva dato il via a una vera e propria rivoluzione del pensiero, introducendo l'esperimento come parte fondamentale del metodo scientifico e confutando le interpretazioni precedenti sull'astronomia, la meccanica e la fisica. Galileo osserva le fasi lunari con il cannocchiale (uno strumento tecnico che per la prima volta si mette al servizio della scienza), guarda il rotolare di una sfera su un piano inclinato; Newton osserva i corpi che cadono a terra attratti dalla forza di gravità (Newton, 1637).



“Tra le sicure maniere di conseguire la verità è l’anteporre l’esperienza a qualsivoglia discorso non sendo possibile che una sensata esperienza sia contraria al vero” (Galilei, 1632). Lineare, ma innovativa, la procedura del nuovo metodo scientifico: osservo e dall’osservazione individuo un problema, formulo ipotesi, le verifico attraverso l’esperimento che riproduce in maniera controllata il fenomeno da studiare. Lunghi dall’affidarsi all’evenienza, il metodo scientifico stabilisce un controllo sull’esperienza attraverso regole precise.

A che cosa ci serve ripercorrere la rivoluzione intellettuale che ha portato all’affermarsi della scienza come possibilità di estendere la conoscenza, di immaginare nuovi modelli, di vedere oltre? Proprio ad affermare che la guida del nostro lavoro di cambiamento organizzativo è idea di fondo che intende la conoscenza come una comprensione attiva delle cose e utilizza processi mentali, il gioco dell’alternarsi di induzione e deduzione e strumenti come l’osservazione e i dati, per interpretare la nostra esperienza con punti di vista che vogliono raggiungere una comprensione sempre più veritiera e sottile di come sono fatte e funzionano le cose. Se questi sono gli aspetti cognitivi della nostra metodologia vi sono ora da trattare gli aspetti operativi capaci di generare il cambiamento attraverso l’azione.

I FONDAMENTI OPERATIVI

Dal punto di vista operativo, la nostra metodologia si propone una trasformazione dell’organizzazione facendo ricorso sia ai metodi classici del miglioramento Lean production sia a metodi più specifici dell’innovazione quali il *design driven innovation* (Verganti, 2009). L’idea guida del Toyota Production System, da cui sono derivati sia il modello Lean che quello World Class Manufacturing (WCM), è di aumentare l’efficienza attraverso l’eliminazione totale di tutti gli sprechi, potenziando l’uso delle risorse: fare di più con meno, meno input a parità di output (riduzione della spesa) oppure più output a parità di input (aumento della produttività). Tutto ciò rimanendo all’interno di un quadro di riferimento dato. Il modello applica sia metodi di tipo analitico sia di tipo operativo valorizzando l’osservazione diretta e l’esperienza di chi svolge direttamente il lavoro. Il Toyota Production System e il WCM si avvalgono di azioni come l’osservazione diretta, la raccolta di dati, l’individuazione delle cause di sprechi e perdite e la messa a punto di soluzioni per un modo nuovo di fare le cose. Va detto che un aspetto fondamentale del modello Lean organization, che spesso viene trascurato nelle applicazioni che se ne fanno nel nostro Paese e in particolare nella Pa, è l’autonomia delle persone che viene stimolata attraverso la loro mobilitazione cognitiva. I sistemi di partecipazione che costituiscono il cuore della Lean prevedono l’attivazione autonoma delle persone non solo nell’analisi e diagnosi delle attività del posto di lavoro, ma anche nel ridisegno del processo e nella progettazione del prodotto e del servizio, facendo collaborare insieme gli ingegneri e gli operai, gli operativi e gli specialisti tecnici. Da qui si generano responsabilità e autonomia, perché le persone percepiscono che quanto è da loro pensato e proposto conta, ha valore, produce risultato.

Ma la nostra metodologia non è stata pensata solo per fare miglioramento ed efficienza. Trasformare la Pa oggi vuole dire soprattutto inventare nuove viste del servizio pubblico, nuove opportunità per le persone interne, per l’organizzazione e per la cittadinanza.

Come si sa, l’idea guida dell’innovazione è la discontinuità, è creare nuovi paradigmi di significato a partire da nuove interpretazioni del servizio e dell’utilizzo che se ne può fare. Così le opportunità offerte da nuove tecnologie, nuovi bisogni sociali, nuove tendenze economiche possono contribuire all’ideazione. E ideare significa sia pensare ciò che non è ancora stato pensato sia combinare in maniera inusuale ciò che è già conosciuto.

Non si tratta quindi soltanto di sperimentare nel proprio lavoro di dipendenti pubblici una maggiore vicinanza, diremmo quasi empatica al cittadino. Anche se questa attitudine è fondamentale nel ripensare una Pa capace di produrre valore per le persone, essa può generare una innovazione incrementale, ma non la radicalità della trasformazione di cui si avverte prepotentemente il bisogno. *Design driven* (Heskett, 2002), ossia farsi guidare nel modellare il contesto di produzione e di utilizzo dei servizi dai modi in cui soddisfare bisogni e in cui dare significati al vivere quotidiano è stato quindi il nostro orizzonte. Partendo da qui si possono infatti intravedere configurazioni organizzative partecipate, processi e procedure utili e semplificati, professioni arricchite e a tutto tondo e una gestione attenta alle persone e non solo alle technicalità degli adempimenti

I PRINCIPI

Di seguito sono trattati i principi della metodologia, quel set di criteri e linee guida che ne orientano l'operatività.

Vista per processi

Può sembrare strano che a 25 anni dall'uscita del testo di Hammer e Champy (Hammer e Champy, 1993), che lanciava come una vera e propria rivoluzione la vista organizzativa per processi, le Piccole e medie imprese italiane e la Pa stentino ancora a riconoscerne i vantaggi tanto da decidere di applicarla. Ma che cosa vuol dire disegnare e gestire un'organizzazione per processi? Significa prima di tutto concepirla da frammentata in un set di unità discrete con confini ben definiti a interconnessa, secondo il flusso continuo del lavoro che si origina e termina nel punto di contatto con il cliente/utente/cittadino. Ciò richiede un modo diverso di gestire l'organizzazione: orizzontale e integrato, focalizzato su ciò che crea valore, basato sul risultato, sulla sua misurazione e sulla responsabilità di coloro che lo realizzano. Gestire per processi significa cambiare il modo in cui i manager e le persone pensano l'organizzazione e il significato che attribuiscono al loro lavoro: interagire con un sistema globale, integrare il proprio scopo personale con quello dell'organizzazione, focalizzare le prestazioni complessive, imparare a definire obiettivi di processo e a lavorare non per compiti, ma per il raggiungimento degli obiettivi.

Agire per sistemi e con sistematicità

Intendiamo con ciò un insieme sinergico di logiche conoscitive e di pratiche di disegno organizzativo e gestionale messe in atto per generare un cambiamento continuo. La nostra non è una metodologia classica di Change management. Si avvicina a quanto di più avanzato sulla trasformazione le discipline organizzative stanno elaborando, nel senso di intendere il cambiamento come evolutivo, sottolineando non tanto la discontinuità quanto piuttosto la necessità di una evoluzione costante verso un sistema dinamico, in continua fluttuazione, capace di generare relazioni e connessioni plurime. Accanto al principio sistemico, che vuol dire occuparsi di tutte le variabili organizzative e delle relazioni tra loro e traghettarle verso una modalità che può essere gestita in autonomia, il cambiamento da noi promosso si basa sul principio della sistematicità. Che vuol dire agire secondo una sequenza definita di passi, ciascuno dotato di un cluster di tecniche specifiche. Siano esse di derivazione Lean, come le tecniche di problem solving, *Plan Do Check Act* e i *Kaizen team*; di derivazione WCM, come il *cost deployment*, e di derivazione *Business Process Reengineering*, come l'introduzione della responsabilità di processo (*process owner*), l'assegnazione della completa responsabilità di un caso o di un utente a una sola persona (*case manager*) e l'introduzione di KPI integrati e predittivi¹.

Connessione

La metodologia, ispirandosi ai principi del *design thinking*, prevede che il ridisegno dei processi e dei servizi sia svolto in modo partecipato con i manager e con le persone. Per gestire i team sia nella fase della creazione della visione e del *sense making* sia in quella dell'individuazione degli ostacoli per arrivare alla messa a punto comune delle soluzioni di miglioramento o di innovazione occorre creare relazioni di fiducia, sviluppare la comunicazione orizzontale e la leadership distribuita. Le relazioni gerarchiche non sono utili a questo scopo in quanto basate su rigide distinzioni tra i ruoli e sulla separazione tra pensiero ed esecuzione. Il principio sul quale si basa il nostro metodo, la connessione, significa invece dotarsi di un ascolto e di una curiosità gli uni verso gli altri, fuori dalle distinzioni dei ruoli e della gerarchia, che rendano le persone disponibili a farsi modificare da quello che l'altro dice e ad assumersi la responsabilità di modificare a propria volta il pensiero dell'altro. Attraverso la connessione si attua nei team che lavorano al Change management una reciprocità di attenzione e di disponibilità. Ci interessa qui elencare quelli che sono gli atteggiamenti di base che abbiamo cercato di sviluppare sia in noi, supporter dei team che operavano sul Change, sia nei manager e nelle persone. Prima di tutto l'umiltà quando si affrontano situazioni nuove verso le quali non si è preparati, poi il rispetto e l'inclusione che evitano la denigrazione di pareri e posizioni differenti, quindi l'accettazione per come sono andate le cose che permette di mettere al bando ogni risentimento, successivamente l'entusiasmo per il futuro invece della rassegnazione, che insorge quando si pensa di non essere in grado di modificare gli accadimenti.

¹ Sono indicatori non di output, ma di processo che consentono di prevedere durante lo svolgimento del processo il grado di raggiungimento degli obiettivi, cfr. Harmon, 20

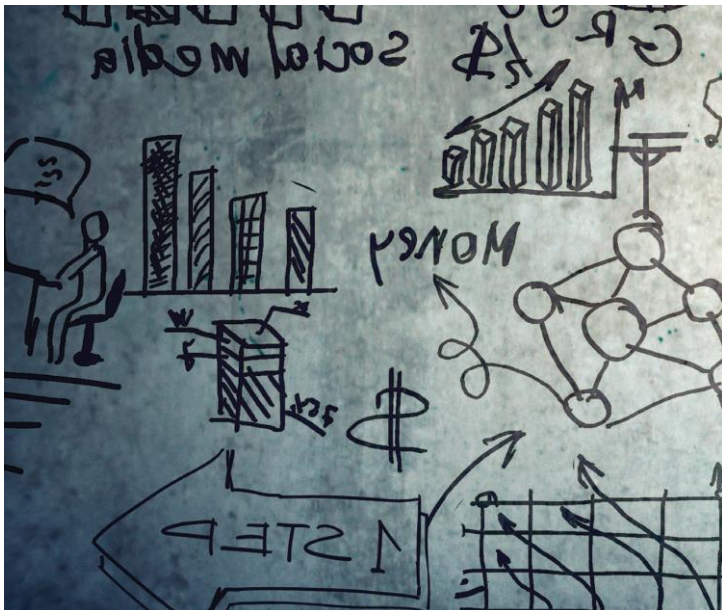
L'APPLICAZIONE DELLA METODOLOGIA FASI E STRATAGEMMI

La metodologia fin qui descritta non è stata applicata secondo un progetto tradizionale di larga scala che richiede molte risorse e molto tempo per fornire risultati. Noi abbiamo agito con risorse interne alla PAT integrando nel team del Dipartimento Organizzazione e Sviluppo le competenze tecniche necessarie e abbiamo lavorato nella piccola scala. Siamo intervenuti nelle strutture dei Dipartimenti, articolati per servizio, adottando una vista per processo, il più possibile libera, sfidando tutto quello che inerisce al processo stesso: flusso, organizzazione, persone, competenze, controlli, sistemi informativi, combinando metodi tradizionali di *Business Process Reengineering* con metodi Lean avanzati e con metodi di *design thinking*, fornendo release di breve periodo.

Le analisi e la parte propositiva sono durate non più di due-tre mesi, mentre la parte di implementazione ha avuto tempi più lunghi in quanto le *release* diventavano di proprietà del servizio che si assumeva la piena responsabilità della applicazione pur con la nostra disponibilità a fornire un supporto esperto, che ci è stato chiesto in molti casi per accelerare i tempi e garantire il successo. In altri casi il servizio ha implementato autonomamente le soluzioni proposte, mettendoci a disposizione i risultati di miglioramento e le valutazioni delle persone negli incontri di audit. Di seguito riportiamo i passi fondamentali della metodologia come l'abbiamo formalizzata dopo un'esperienza applicativa che in due anni ha coinvolto il 40% delle strutture della PAT.

PASSO 1: *INSIGHT* – INTUIZIONE MENTALE DEL PUNTO DI ARRIVO DELLA TRASFORMAZIONE

Il nostro re-immaginare non poteva che partire dalla fine, dalla visione del servizio trasformato per l'utente e per il territorio secondo una reinterpretazione data dai dirigenti, dai manager intermedi e da tutta la popolazione del servizio. La partecipazione garantita dal *commitment* manageriale è stata favorita dal fatto che i nostri interventi non sono stati mandatarî. Abbiamo agito quasi in tutti i casi in risposta a richieste dei responsabili di struttura che avevano saputo della disponibilità di un pool di analisi organizzativa, incardinato presso il Dipartimento Organizzazione Personale e Affari Generali, e che volevano un supporto per la riorganizzazione e per il cambiamento da loro promosso in seguito a modifiche nella mission, a un bisogno di migliorare efficienza ed efficacia e colmare il gap di competenze o di risorse. Va detto che in alcuni casi il bisogno di risorse è stato il motivo principale della richiesta di analisi. Sono state le situazioni dove è stato più difficile condividere la metodologia per le resistenze culturali dei manager a prendere in considerazione il nostro principio guida, proprio della tradizione Lean, di fare di più con meno. Vi è sempre stato un forte *commitment* della Direzione Generale verso il nostro lavoro, ma ciò a volte non è bastato a rimuovere del tutto vecchi modi di pensare e di agire tipici della dirigenza non tanto della PAT quanto della Pa. In sintesi la fase iniziale della metodologia è finalizzata a realizzare l'intuizione del punto di arrivo della trasformazione. Ciò avviene attraverso un seminario iniziale del gruppo dei manager e delle persone di tutto il



che con tecniche di *future search* (Weisbord e Janoff, 2010) riflettono sulle esperienze passate e sul desiderio di costruire il futuro a partire da domande come: qual è stata la nostra storia, quale il nostro passato, quali sono i nuovi problemi che dobbiamo affrontare oggi, come immaginiamo il nostro futuro e qual è il terreno comune che ci consente di collaborare. Nella fase finale del seminario il gruppo discute e formalizza su cartelloni la vision e la mission del servizio a partire dal confronto con le strategie e politiche generali della Provincia, con una particolare focalizzazione dei trend europei e nazionali.

PASSO 2: ANALYTICS – RACCOLTA E STUDIO DEI DATI PER RENDERE TRASPARENTE L'ORGANIZZAZIONE

Il secondo passo della metodologia consiste nell'individuazione dei principali ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'*insight* elaborato nella fase 1. Si tratta di una fase di analisi che ha lo scopo di raccogliere elementi sia qualitativi sia quantitativi, in modo però focalizzato in relazione a quanto delineato nell'*insight* e non a tappeto. Non è quindi la raccolta indifferenziata dell'*as is* la fotografia della realtà attuale, ma la ricerca dei dati che meglio di altri possono esprimere gli ostacoli, espressi secondo categorie organizzative. È questa la fase del maggior coinvolgimento del Middle management: durante un breve seminario di un'ora vengono condivisi tra il team di supporto e i responsabili le maggiori criticità che si riscontrano nei servizi output delle attività, che vengono documentate in modo qualitativo e alle quali viene assegnato un punteggio di gravità in reazione all'impatto sull'utente, sulla produttività e all'ampiezza delle attività e dei processi coinvolti. Successivamente, in un colloquio individuale, si condividono con il dirigente i dati da raccogliere per inquadrare le criticità anche dal punto di vista quantitativo. In seguito si svolgono incontri di lavoro con i middle manager per dare indicazioni su come e dove raccogliere i dati.

Si è visto che i dati più significativi da raccogliere riguardano: i dati dei processi che realizzano i servizi critici (input, output, fasi, attività, FTE totali sul processo, FTE sulle attività), i dati generali sulla popolazione (dotazione organica, presenze/assenze, composizione delle assenze, straordinari, eventuali profili professionali critici e gap di competenze) e l'andamento dei KPI elaborati dal sistema di controllo di gestione (il costo diretto delle attività, le ore lavorate, il costo medio dell'output, la produttività numerica e la produttività monetaria). I dati sulla dotazione complessiva del servizio sono utili per una riflessione manageriale su possibili disaffezioni o stress delle persone. A tal fine i dati vengono incrociati con i risultati delle indagini che la Provincia (applicando in maniera approfondita la metodologia promossa dall'Inail, per adempiere il dettato legislativo del D.lgs 81/80) conduce, attraverso questionari e focus group in tutti i Dipartimenti. Essi vengono interpretati anche come segnalatori di un disagio che viene fatto risalire a una non completa assunzione di una managerialità che sappia motivare le persone modulando la concessione dei permessi che di solito rappresentano la percentuale maggiore nella composizione delle assenze.



Inoltre la conoscenza dei dati sull'inquadramento della popolazione aziendale ha permesso a ciascun servizio di riflettere sulla scarsa funzionalità dei molti tempi parziali introdotti in passato, che irrigidiscono sia l'organizzazione del lavoro sia la partecipazione delle persone, penalizzando poi a livello retributivo e di carriera le donne che ne sono le maggiori fruitrici. Un rimedio introdotto a seguito di queste analisi e riflessioni da parte del Dopag è l'ampliamento di forme più flessibili ed efficaci sia per la persona sia per l'Amministrazione come lo Smart working che, lanciato negli anni scorsi a livello sperimentale, è diventato strutturale.²

L'importanza attribuita nella fase di analisi ai dati del controllo di gestione ha determinato l'assunzione di responsabilità da parte del dirigente e di tutti i middle manager del servizio verso una materia fondamentale come quella del monitoraggio e controllo che veniva di solito demandata agli uffici amministrativi e contabili. L'occuparsi direttamente del controllo di gestione promuove la propositività e l'impegno manageriale verso l'adeguamento delle categorie del sistema di controllo, un orientamento alla granularità delle attività da registrare ancorandole ai nuovi processi che vengono ridisegnati insieme in questa fase, un interesse ad aggiungere indicatori che tengano sotto controllo non solo le quantità in output, ma anche i tempi e la qualità e le produttività individuali e di team raccolte attraverso lo strumento dei *time sheet*.

PASSO 3: DIAGNOSI SULLA BASE DI MODELLI ORGANIZZATIVI E BEST PRACTICE

Il terzo passo della metodologia consiste nell'applicare ai dati raccolti una rete diagnostica tratta dai pilastri delle teorie e delle best practice organizzative che sono oggi i riferimenti per le aziende e le Pa di successo. Abbiamo fatto riferimento al consolidato modello Lean production nelle sue versioni evolute, che enfatizzano il tema della partecipazione, e a quello più recente delle organizzazioni *teal* o autorganizzazioni, che enfatizzano il tema della capacità delle organizzazioni di promuovere l'autorealizzazione attraverso processi di autonomia crescenti dei team e delle persone. Le categorie organizzative utilizzate nella rete diagnostica sono: flusso e logiche/procedure del processo; organizzazione macro e micro; persone e competenze. Nella Tabella 2 sono riportate le principali valutazioni da svolgere su ciascuna variabile organizzativa: processo e procedure, organizzazione macro e micro, persone e competenze, ICT e sistemi informativi.

In questo passo la metodologia utilizza incontri di confronto con il responsabile del servizio e i middle manager durante i quali si valutano tutti gli aspetti organizzativi secondo *check list* particolareggiate.

Le risposte alle *check list* vengono indirizzate dagli impatti previsti sulle performance in termini di riduzione dei tempi e dei costi del processo, miglioramento della qualità dell'output, miglioramento del servizio all'utente, integrazione delle competenze tecnico-amministrative attraverso il lavoro in team interfunzionali, soddisfazione e responsabilizzazione delle persone attraverso ruoli meno parcellizzati che possono prendere decisioni autonome, introduzione della funzione di coordinatore di team, riduzione del numero dei manager intermedi attraverso l'accorpamento di attività e l'introduzione di pool di persone coordinate da un team leader al posto di nuove strutture organizzative intermedie.

PASSO 4: CREAZIONE DI NUOVI SIGNIFICATI DEI SERVIZI, DI UN NUOVO MODO DI AGIRE E DI COLLABORARE E SPERIMENTAZIONE IN MODEL AREA

Questa fase promuove la partecipazione di gruppi della popolazione del servizio che vengono attivati attraverso *Kaizen team* per l'ideazione di soluzioni di miglioramento e di innovazione in relazione ai risultati della diagnosi. Le persone, individuate dai manager in base alla competenza specifica sul processo e al livello di motivazione, sono attivate in tre incontri della durata di quattro ore ciascuno. Ogni team è formato da circa 10 persone e all'interno di un servizio possono essere attivati più team. Le loro attività sono assistite da due facilitatori: uno del team tecnico garante della metodologia e dei dati e uno esperto in relazione e comunicazione.

I team spesso sono formati da persone delle aree tecniche e delle aree amministrative al fine di favorire l'integrazione tra due competenze che spesso nella Pa sono separate con ricadute di deresponsabilizzazione e di rimpallo dei problemi che determinano inefficienze e inefficacia delle soluzioni.

² Lo Smart working è stato utilizzato dai manager per contrattare un aumento di ore di tempo parziale o anche il ritorno al rapporto di lavoro a tempo pieno, consentendo così di avvalersi pienamente delle persone assegnate in un momento storico di blocco delle assunzioni reiterato.

Altre volte il team è costituito da persone del front office di strutture diverse al fine di sviluppare flessibilità e favorire l'integrazione verso la cittadinanza proponendo un'interfaccia unica. Il team è invitato a verificare la diagnosi arricchendola eventualmente con altri dati in suo possesso e successivamente a disegnare nuove procedure, nuove modalità organizzative e collaborative. Vi è quindi di nuovo una fase di lavoro dei team sul campo al fine di verificare la compatibilità delle nuove soluzioni con i sistemi gestionali e informativi in atto. Le soluzioni vengono standardizzate dall'esperto tecnico e presentate dal team a un incontro con i middle manager e con il responsabile del servizio per la validazione. Spesso dal Kaizen team scaturiscono anche proposte di crescita delle competenze delle persone, che possono utilizzare mentoring o moduli formativi.

PASSO 5: AUDIT E VALUTAZIONE

Come già detto, l'implementazione delle soluzioni di miglioramento e di innovazione risultate dai Kaizen team è di responsabilità dei servizi e non è supportata. Ciò al fine di far crescere l'autonomia delle persone e la responsabilità e leadership dei manager. La metodologia interviene dopo sei mesi per verificare con un audit strutturato sia la diffusione di quanto costruito insieme sia eventuali nuove soluzioni sviluppate autonomamente. L'audit utilizza una strumentazione di interviste, questionari e check list incrociati. È svolto dai tecnici del pool del Dipartimento Organizzazione per quanto riguarda i dirigenti e i middle manager, mentre è responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda le persone. L'audit vuole verificare l'interiorizzazione dei principi della metodologia attraverso gli indicatori di applicazione di nuovi standard organizzativi e gestionali e i tradizionali KPI. Inoltre è finalizzata a raccogliere gli impatti del nuovo modo di lavorare sulla apertura all'apprendimento, sulla propositività e sulla percezione del senso di contare di più delle persone. Segue una pesatura dei risultati in relazione ai cluster in cui sono stati raccolti e l'assegnazione di un punteggio globale al servizio che vuole sintetizzare il livello di efficienza, efficacia e autonomia della trasformazione.

GLI STRATAGEMMI PER LA RIUSCITA

Vogliamo usare il termine "stratagemmi" al posto di quello forse più corretto di "soluzioni" per trasmettere il senso del nostro lavoro metodologico come un lavoro di ricerca minuzioso e nascosto che si illuminava di improvvise comprensioni; immediatamente decidevamo di condividere questi risultati con i manager e le persone dei servizi e dei Dipartimenti, anche quando questo allungava il nostro percorso operativo e faceva crescere il numero delle versioni dei documenti che cercavano ogni volta di mettere un punto fermo. Non vi è stata ricerca del consenso, ma della partecipazione e della condivisione a tutti i livelli, percorrendo sia la direzione orizzontale dei team delle persone attivati sia quella verticale dei livelli della gerarchia, dal direttore generale della PAT ai dirigenti.

Oltre a seguire le linee guida della nostra metodologia non volevamo correre il rischio che le nostre analisi e proposte di innovazione fossero viste come il risultato di un lavoro consulenziale esterno, sebbene realizzato da un Dipartimento stesso della Provincia; l'intento era rifocalizzare il nostro ruolo e porci a fianco della linea nel fornire analisi e soluzioni organizzative, come avviene da tempo nelle aziende private. Ruolo che ha sorpreso la dirigenza abituata a fare riferimento al Dipartimento Dopag per richiedere personale o per risolvere problemi di gestione di casi delicati.



Quindi il nostro è stato un lavoro sul campo, con battaglie vinte e battaglie perse, che abbiamo giocato mettendo a punto nel tempo quegli stratagemmi che sono riportati di seguito e che ci hanno permesso di procedere, seppure lentamente, in avanti conquistando via via servizio per servizio, agenzia per agenzia, salvo quelli, e sono una minoranza anche se ci sono, che hanno rifiutato di farsi coinvolgere dalla nostra metodologia e dai risultati, rimanendo legati a obsolete logiche di potere, oppure hanno preferito promuovere autonomamente qualche forma di miglioramento e di innovazione non sentendo la necessità di integrazione e di scambio di best practice con il resto della PAT.

DATI, DATI, DATI

Un sistema di controllo di gestione con categorie per la raccolta dei dati ampie e poco confrontabili, se non al livello di ore lavorate e di costo del personale, unito alla mancanza di un sistema di ERP condiviso in tutti i Dipartimenti, ha costituito spesso un dissuasore superato le loro resistenze e nella maggior parte dei casi si sono impegnati a una maggiore attenzione al controllo operativo e a una condivisione dei dati, dei problemi posti dai dati e delle soluzioni possibili con il loro team direzionale. Oltre che alla richiesta di innovazione del sistema di controllo di gestione PAT.

ATTIVAZIONE DI TEAM TRASVERSALI

Il lavoro in team è poco diffuso nella PAT come nella Pa nel suo complesso. La tradizione gestionale gerarchica delle persone intese come singoli – una sorta di divide et impera – e la frammentazione dei compiti sulle persone fa sì che nella PAT ciascuno si occupi individualmente di attività afferenti a diversi processi e spesso in sovrapposizione e che il lavoro di gruppo, finalizzato proprio alla ricomposizione delle attività frammentate e all’assunzione di responsabilità condivisa, sia poco praticato perché visto come difficile sia da gestire sia da controllare. Le nostre proposte di innovazione e di miglioramento micro-organizzativo hanno sempre previsto la proposta della costituzione di team al primo posto. Per agevolare l’evoluzione verso una cultura favorevole alla integrazione dei compiti di lavoro nel gruppo abbiamo deciso di fornire un supporto operativo al disegno e alla sperimentazione di team interfunzionali.





Ed è avvenuto che le persone di diverse appartenenze hanno sviluppato una comunicazione dialogica che le ha messe in grado di superare le tradizionali barriere allo scambio tra competenze e professionalità diverse dovute anche a pregiudizi e ad auto-percezioni di superiorità di una funzione, la tecnica o l'amministrativa, nei confronti dell'altra.

LEADERSHIP CONDIVISA E CREAZIONE DI FLUSSI COSTANTI DI FEEDBACK

Il passaggio da relazioni di comando e di esecuzione a modalità di gestione partecipate e condivise è stato più complesso. A questo scopo una modalità fondamentale è stata la creazione di flussi di comunicazione guidati in modo da superare l'informalità per affermare attraverso la strutturazione di sistemi di riunione che tutti i commenti relativi al proprio lavoro possono/devono essere riportati a consapevolezza professionale condivisa nel team e a successiva decisione. Abbiamo coinvolto in riunioni di feedback i dirigenti e i middle manager nelle fasi iniziali, intermedie e finali del lavoro dei team operativi che lavoravano al miglioramento organizzativo. Abbiamo supportato la gestione di team di middle manager da parte del dirigente cercando di far superare la comunicazione direttiva e di far sperimentare quella dialogica. Gli spazi che abbiamo creato per la presa di decisione condivisa potrebbero essere rinforzati da un sistema di valutazione delle competenze manageriali, che premi appunto la capacità di esercitare la leadership distribuita affinando gli strumenti della valutazione a 360 gradi.

IBRIDAZIONI E ALLEANZE

Come si dice, l'unione fa la forza: il nostro sforzo è stato di attivare forme di cooperazione che potessero sfociare in veri e propri network di alleanza, sia all'interno, tra i Dipartimenti e i servizi della Provincia, sia all'esterno, verso le società partecipate più integrate e più vicine per mission e per competenze ai temi dell'innovazione organizzativa. Nella relazione con i servizi interni abbiamo provato a promuovere quella che definiamo "autonomia riflessiva", fornendo stimolo per ripensare il senso di scopo della propria attività pubblica. In questa direzione molti servizi hanno ridefinito la loro mission focalizzandola sulla funzione di indirizzo socio-economico e culturale dei fenomeni di servizio e dando, in questo quadro, un diverso significato anche alla funzione classica di adempimento di norme e procedure.

Inoltre la digitalizzazione è stata qui intesa come possibilità di standardizzazione e di efficientamento delle attività 'normali', per liberare tempo da dedicare a una migliore comprensione e capacità di risposta ai bisogni del contesto e al ruolo che come ente pubblico si può rivestire. Il tema di una maggiore presenza pensante e non burocratica, resa più efficace dalla creazione di reti con il privato tradizionale e sociale, è stato sempre centrale nella riflessione sul cambiamento organizzativo interno per modularlo in relazione a una migliore presenza e leadership nel contesto esterno.

Inoltre non sono state trascurate tutte quelle forme di collaborazione e di networking sui problemi/soluzioni promuovendo lo scambio interno di conoscenza tra i Dipartimenti, i servizi, le agenzie, i presidi territoriali della PAT.

CONCLUSIONI

La metodologia di trasformazione partecipata, che dalla sua applicazione al caso della PAT abbiamo generalizzato con una prima standardizzazione, anche al fine di possibili trasferimenti, ci permette di sintetizzare queste *lessons learned*.

Non è possibile che un cambiamento profondo della Pa, non riforma e non semplificazione, ma trasformazione, possa avvenire solo dall'alto, per decreti, normative ministeriali, grandi progetti promossi a livello centrale, o ancora con un uso massiccio della consulenza esterna. Il livello locale, l'azione dal basso, i cicli interni, il lento, ma strutturato, lavoro della partecipazione dei manager e delle persone sono fondamentali perché mobilitano le persone interne che, solo se rese responsabili e valorizzate, diventano in grado di creare valore attraverso il ripensamento dei servizi, in interdipendenza con la comunità esterna delle reti dei cittadini e delle organizzazioni di stakeholder.



La persistenza all'interno delle organizzazioni della Pa di un modello burocratico con vere e proprie catene di produzione dei servizi, che atomizza il lavoro, isola i manager e le persone, ha bisogno di una risignificazione di scopo e senso dell'organizzazione, che possa far comprendere etica e utilità del lavoro pubblico capace di provocare l'uscita da zone personali di comfort. A tal fine comprendere nel dettaglio il contesto lavorativo, la sua organizzazione e i suoi risultati, ai quali ancorare i nuovi *insight*, è fondamentale per uscire dall'approccio tecnocratico.

Come conseguenza possiamo affermare che la trasformazione della Pa può avvenire per autodecisione della comunità delle persone al lavoro che agiscono, attraverso gli strumenti fondamentali della partecipazione, in un panorama rinnovato di cooperazione strutturale e di motivazione intrinseca. Questo tipo di partecipazione instaura un ciclo rigenerativo del valore personale che può essere messo a fattore comune nella produzione di valore pubblico.

*Scansiona il Qr code per consultare
le domande per la diagnosi della
metodologia della trasformazione
partecipata.*



BIBLIOGRAFIA

- Berman E.M. (2006), *Performance and productivity in public and nonprofit organizations*, M.E. Sharpe (2nd ed.), New York.
- Brandson T. e Karré P.M. (2011), Hybrid organizations: no cause for concern, in *International Journal of Public Administration*, 34 (13), 827-836.
- Brown T. e Wyatt J. (2010), Design thinking for social innovation, in *Development Outreach*, 12(1).
- Council of Europe (2012), *Shared social responsibilities: putting theory into practice*, in *Trends in Social Cohesion Series*, 24. Dallago B. (1996), Systemic efficiency and distribution, in *Kiklos*, 49(4), 615-641.
- Descartes R. (2004), *Discorso sul metodo*, Laterza, Roma-Bari; prima pubblicazione del 1637.
- Deserti A. e Rizzo F. (2014), Design and organizational change, in *The Public Sector. Design Management Journal*, 9 (1), 85-97.
- Doherty B., Haugh H. e Fergus L. (2014), Social enterprises as hybrid organizations: a review and research agenda, in *International Journal of Management Reviews*, 16 (4), 417-436.
- Dryzek J.S. (2010), *Foundations and frontiers of deliberative governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Erlicher L. e Maestri M. (2011), Lean organization e sense making in una organizzazione di servizi, in *Quaderni di Management*, 50.
- European Commission (2013), *Powering European public sector innovation: towards a new architecture*, <https://bit.ly/1L8DDAP>.
- European Commission (2016), *EN Horizon 2020. Work Programme 2016-2017. Europe in a changing world*, ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2016_2017/main/h2020-wp1617-societies_en.pdf.
- Felber C. (2015), *Change everything, create an economy for the common good*, Zed Books, London.
- Fung A. (2006), Varieties of participation in complex governance, in *Public Administration Review*, 66 (1), 66-75.
- Galilei G. (2017), *Dialogo sopra i due massimi sistemi del mondo*, Rizzoli, Milano; prima pubblicazione del 1632.
- Grin J., Rotmans J. e Schot J. (2010), *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*, Routledge, London.
- Hammer M. e Champy J. (1993), *Reengineering the corporation. A manifesto for business revolution*, Harper Collins, New York; ed. it. (1997), *Ripensare l'azienda*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Hammer M. e Stanton S. (1999), *How process enterprises really work*, in *Harvard Business Review*, Boston.
- Harmon P. (2014), *Business process change*, Morgan Kaufmann (3rd edition), San Francisco.
- Heskett J. (2002), *Toothpicks and logos: design in everyday life*, Oxford University Press, Oxford.
- Kickert W.J.M. (2002), Public governance in small continental European States, in *International Journal of Public Administration*, 25 (12), 1471-1491.
- Koestern R. e Losier G.F. (1996), Distinguishing reactive versus reflective autonomy, in *Journal of personality*, 65 (2), 465-494.
- Laloux F. (2016), *Reinventare le organizzazioni. Come creare organizzazioni ispirate al prossimo stadio della consapevolezza umana*, Guerini Next, Milano.
- Latour B. (2005), From Realpolitik to Dingpolitik or how to make things public, in *Making things public: atmospheres of democracy*, MIT Press, Cambridge.
- Newton I. (2018), *Principi matematici della filosofia naturale*, Einaudi, Torino; prima pubblicazione del 1687.
- Norman D.A. e Verganti R. (2014), Incremental and radical innovation: design research vs. technology and meaning change, in *Design Issues*, 30 (1), San Diego.
- Reijers H.A. e Liman Mansar S. (2005), Best practices in business process redesign: an overview and qualitative evaluation of successful redesign heuristic, in *The International Journal of Management Science*, 33, 283-306.
- Schonberger R.J. (1986), *World class manufacturing. The lessons on simplicity applied*, Free Press, New York.
- Verganti R. (2009), *Design-driven innovation: changing the rules of competition by radically innovating what things mean*, Harvard Business Press, Boston.
- Womack G.P., Jones D.T. e Roos D. (1990), *The machine that changed the world*, Simon and Schuster, New York.
- Weisbord M. e Janoff S. (2010), *Future search: getting the whole system in the room for vision, commitment and action*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.