

# Spending review e cambiamento organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni

## *Il change management strutturale*

*di Federico Butera*

Ordinario di Sociologia dell'Organizzazione all' **Università di Milano Bicocca**

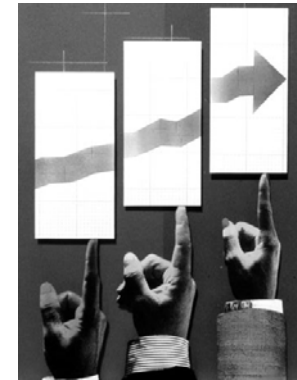
Presidente di **Fondazione IRSO- Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi**

Direttore di **Studi Organizzativi**

Membro **OIV Corte dei Conti**

## 3 priorità e 3 *mission impossible* della PA:

1. **Svuotare del superfluo**  
Ridurre i costi
2. **Innovare e valorizzare**  
Sviluppare servizi per le persone e i territori
3. **Assicurare prestigio e identità**  
Ricostituire il senso dello Stato e del Governo Locale



## Molti i motivi ma una principale causa strutturale di queste difficoltà

La Pubblica Amministrazione è progettata per rispettare diritti e assai meno per soddisfare bisogni

- ✓ I diritti sono fissi e vanno rispettati sempre
- ✓ I bisogni sono mutevoli e si soddisfano con i servizi

## La progettazione e l'erogazione dei servizi è molto complessa

ha per oggetto

la concezione,  
il sistema di erogazione dei servizi,  
la comprensione di bisogni differenziati

sviluppa sistemi  
integrati

obiettivi,  
organizzazione, tecnologie,  
sistemi professionali, culture

## **Sono servizi....**

- Servizi sanitari
- Servizi scolastici
- Assistenza alle persone
- Pensioni
- .....



## **...ma anche**

- Promozione dello sviluppo locale
- Politiche industriali e culturali
- Marketing territoriale

## **....e anche**

- Tributi
- Certificazioni
- Sicurezza

# **I processi di servizio NON equivalgono ai procedimenti amministrativi**

**Un servizio è una creazione umana, un'attività imprenditiva storicamente determinata per soddisfare bisogni**

Un servizio è sempre un evento storico di invenzione e realizzazione di modi per soddisfare bisogni

**Il servizio soddisfa bisogni plurimi**

L'ospedale, ad esempio, nasce solo alla fine del 700 ed è un insieme un luogo di terapia della malattia, un albergo e una comunità

**Il servizio è l'agire per processi che risolvono problemi**

Il servizio fornito dalla Pubblica Amministrazione consiste nella preparazione e nell'erogazione di attività per lo più immateriali – prestate da persone con l'ausilio di tecnologie – per il soddisfacimento di bisogni legittimi

## La Spending Review: tagliare cosa?

A beneficio del bilancio dello Stato e dei tax payers

- Servizi inutili
- Servizi utili ma che non ci possiamo più permettere
- Sprechi

A beneficio dei cittadini

- Costi e qualità dei servizi resi

In ogni caso occorre ristrutturare spesso radicalmente organizzazione, tecnologie, persone e introdurre nuovi paradigmi di servizio, di amministrazione, di gestione del personale

Chi lo deve fare? l'amministrazione da sola non può autoriformarsi; la consulenza non può lavorare chiavi in mano proponendo soluzioni trovate altrove

**Allora:**

- **programmi e cantieri di cambiamento in cui amministrazione e consulenza collaborano a introdurre in tempi brevissimi miglioramenti consistenti di costi, qualità dei servizi, abilitazione delle persone, e che assicurino che i tagli si possano reggere e possano essere persistenti nel tempo**

## **I tagli e le nuove norme sono necessarie ma non sufficienti**

### **I pregiudizi giuridici ed economicistici**

- L'organizzazione è una macchina che funziona secondo le regole definite in anticipo prescindendo dalla specificità dei contesti reali
- Vi è un legame di causa e effetto tra norme e comportamenti dell'organizzazione e delle persone

### **La visione degli studi organizzativi**

- La complessità nella concezione e l'erogazione dei servizi
- La realizzazione di ogni riforma ha specificità, difficoltà e ostacoli
- Una buona organizzazione non è formalizzazione ma modo per definire regole di cooperazione, suscitare e orientare energie, per comunicare, creare e acquisire conoscenze
- La tecnologia crea possibilità e percorsi di abilitazione ma non sostituisce la progettazione dei servizi e dell'organizzazione

### **La difficoltà a generare la mobilitazione di capacità ed energia delle persone**

Il processo di cambiamento è un processo sociale che va gestito

***“Il prodotto del cambiamento sono le persone”***

*Gestione strutturale del cambiamento*” è **progettazione congiunta**

> di procedimenti, tecnologia, persone, organizzazione, ambienti di lavoro

e **azione partecipata per cambiare**

> prassi lavorative, culture, mentalità, competenze

## I tipi di cambiamento

La **gestione del cambiamento ordinamentale** (fatta per legge) è strutturalmente insufficiente perché è basato su un modello di causa/effetto inadeguato (norma/comportamento)

Il concetto di resistenza al cambiamento è inappropriato

Il ricorso all'adozione di tecnologie e a corsi di formazione è insufficiente

Il **cambiamento osmotico** (micro-adattamento al mutato contesto) è incerto e lento

Il **cambiamento processuale** ha come oggetto la progettazione e sviluppo di servizi che soddisfino bisogni



Il cambiamento processuale, adottato nei paesi anglosassoni, è sempre invocato, ma raramente realizzato: esso è ortogonale alla cultura e alla tradizione della Pubblica Amministrazione italiana. Esso richiede metodi progettuali, processi realizzativi, apprendimento. Esso viene attuato in partnership con il mondo della ricerca, della scuola, del ICT, delle imprese, della consulenza.

## Quattro assi chiave degli approcci alla gestione del cambiamento della PA:

1. Qualità del servizio
2. Costo
3. Consenso/partecipazione
4. Integrità e trasparenza

## Gli obiettivi strategici di un processo di cambiamento processuale e di change management delle Pubbliche Amministrazioni sono:



- il miglioramento effettivo delle prestazioni della Pubblica Amministrazione nella qualità dei servizi e nel costo
- il consenso e la partecipazione dei cittadini e dei lavoratori
- lo sviluppo locale
- la partnership con i fornitori
- l'abbandono di pratiche di acquisti e gare parassitarie e inquinate



## Il caso del programma *Reinventing Government* del governo degli Stati Uniti: un esempio da riconsiderare

Il programma di *National Partnership for Reinventing Government* del vice presidente degli Stati Uniti Al Gore aveva come scopo quello “di creare un’amministrazione che lavori meglio e costi meno e di recuperare la fiducia del popolo americano nell’amministrazione”.

### Due grandi direttrici

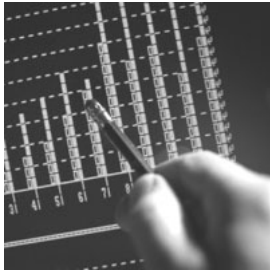
1. Un programma di riorganizzazione delle Agenzie Federali attraverso un gran numero di progetti che vedevano una forte partecipazione della dirigenza delle amministrazioni, del personale e degli utenti con *demonstration projects* (Demo) e *reinventing laboratories* (Labs)
1. Un programma di sviluppo dell'*Electronic Government* assicurato da due organi federali

### I risultati

Oltre 800 azioni effettivamente realizzate; 137 miliardi di dollari di riduzione dei costi conseguiti; 640.000 pagine di regolamenti interni e 16.000 pagine di norme federali abolite. Il tutto con il più elevato livello di consenso fra Governo e Sindacati.

## La proposta del progetto *Acropolis* (Butera e Dente, 2009)

### *La missione primaria*



il miglioramento tangibile dei servizi resi,  
la riduzione dei costi dalla Pubblica Amministrazione,  
la generazione della partecipazione democratica,  
la valorizzazione dei lavoratori della conoscenza nella PA,  
...ossia

***un programma per il cambiamento effettivo  
delle Pubbliche Amministrazioni***

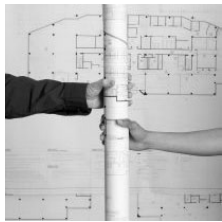
### *La missione secondaria*



lo sviluppo del settore delle tecnologie  
dell'informazione e della comunicazione,  
dei servizi di consulenza,  
della formazione,  
della ricerca,  
...ossia

***un acceleratore della crescita economica di una economia  
della conoscenza***

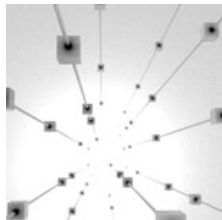
## Un programma di alleanza pubblico/privato, organizzazioni/istituzioni di ricerca e formazione



un programma multilivello di pianificazione strategica, promozione, monitoraggio, diffusione che attivi la sinergia fra Stato, Regioni, Enti Locali, enti Pubblici del Territorio;



un programma di **partnership** fra **Pubblica Amministrazione** e imprese e loro associazioni;



un programma che attivi **convergenza** fra il mondo della ricerca (universitaria e non) e il mondo della progettazione ed erogazione dei servizi.

## Attività

1. Incoraggiare e finanziare i progetti di cambiamento delle singole amministrazioni
2. Fornire o convogliare supporto per la pianificazione, progettazione, implementazione del cambiamento sui territori
3. Offrire un sistema di informazioni e scambio di conoscenze su architetture, soluzioni, best practice
4. Promuovere la professionalizzazione delle persone a tutti i livelli
5. Offrire “protezioni normative” per la realizzazione del cambiamento

## Due tipi di programmi

### *Progetti trasversali*

- ✓ studiare, ideare e soprattutto mettere in operazione ed eventualmente diffondere soluzioni (ad esempio un sistema di sportello unico delle imprese, il sistema professionale dei comuni)

### *Cantieri o sperimentazioni locali*

- ✓ progetti su singole Amministrazioni e aree (ad esempio l'attuazione degli Uffici delle Entrate, i progetti di decentramento dell'agenzia dell'impiego, il sistema di direzione di un grande Comune, la messa in rete delle imprese e delle amministrazioni, le reti di scuole, etc.)

## I punti cardine...

### *...di merito:*

- **la semplificazione amministrativa** e la **razionalizzazione** e **reingegnerizzazione** di strutture e processi di lavoro;
- la realizzazione di **progetti pilota** che sviluppino servizi eccellenti ottimizzando organizzazione, tecnologie e persone;
- la diffusione e apprendimento di **casi esemplari, best practice**;
- le azioni di potenziamento della identità professionale e delle competenze della **classe manageriale pubblica**.

### *...di metodo:*

- il **decentramento delle responsabilità e delle funzioni**;
- il processo di **pianificazione strategica integrata, di federalismo, di governance multilivello** simile a quello in atto nei Paesi europei;
- **la partecipazione delle persone** a livello di micro-organizzazione e la loro qualificazione sostanziale.

## I tre elementi della proposta

*Un programma nazionale è necessario.*

Esso si regge su **tre pilastri**:

1. i piani di riorganizzazione e gestione del cambiamento
2. la trasformazione istituzionale
3. la costruzione di un presidio tecnico scientifico centrale

## I piani di riorganizzazione e gestione del cambiamento

Ogni amministrazione, per entrare nel programma, dovrebbe elaborare un *piano* che contenga:

- ✓ gli *obiettivi* di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità che essa si dà, specificando i tempi e gli indicatori di raggiungimento degli obiettivi stessi;
- ✓ gli *elementi dell'organizzazione* sui quali vuole incidere in modo che vengano significativamente cambiati i modelli organizzativi e comportamentali;
- ✓ il *processo* attraverso il quale si intende porre in essere il piano stesso; esso dovrà essere basato su un gruppo dirigente energico e coeso e dovrà prevedere che vengano definiti i principi e le architetture organizzative e tecnologiche nonché le modalità di partecipazione e coinvolgimento del personale.

## La trasformazione istituzionale

Per:

- dare visibilità ai processi di riorganizzazione avviati
- aumentare la stabilità delle strutture organizzative interessate
- garantire la sufficiente autonomia organizzativa soprattutto per quanto attiene alla gestione delle risorse umane

si prevede che l'entrata nel programma di cambiamento di una amministrazione comporti la sua trasformazione in struttura dotata di autonomia organizzativa, sottoposta a indirizzo e vigilanza da parte di un ministro e legata al ministero di origine da un contratto di servizio che specifichi i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le risorse disponibili e gli indicatori e i parametri sulla base dei quali misurare i risultati  
*(agenzie esecutive)*



## Presidio tecnico scientifico centrale

Al fine di stimolare, supportare e valutare i piani di cambiamento, si propone di istituire una ***struttura di supporto centrale***:

- ✓ dotata di autonomia tecnica,
- ✓ composta da esperti esterni e funzionari pubblici,
- ✓ operante per team specializzati nelle singole amministrazioni (composti anche da dirigenti delle stesse e da rappresentanti dei “clienti” interni ed esterni),
- ✓ con il compito fondamentale di verificare la realistica e la bontà dei piani di cambiamento e l'adeguatezza della leadership,
- ✓ nonché di accompagnare, monitorare e valutare e finanziare le esperienze stesse.

## Un approccio e una metodologia: **GICS** (Gestione dell'Innovazione e del Cambiamento Strutturale)

**GICS**, adottata in complessi cantieri di cambiamento, si basa:

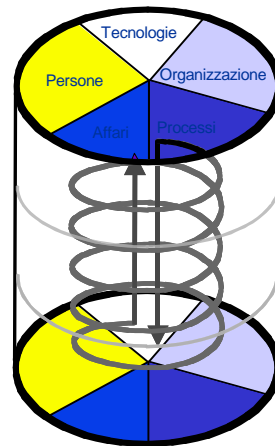
su { sviluppo,  
riprogettazione,  
realizzazione effettiva  
di { organizzazioni,  
tecnologie,  
sistemi professionali

internamente coerenti,  
appropriati agli obiettivi istituzionali dell'Ente,  
capaci di generare sviluppo delle persone

## GICS ha per oggetto:

- ✓ la pianificazione di cambiamenti complessi
- ✓ i progetti esemplari
- ✓ i processi di realizzazione/miglioramento continuo

Invece di vederli però come tre approcci o procedimenti distinti, sequenziali e gerarchicamente ordinati, questa metodologia li vede come collegati da una spirale virtuosa di eventi di cambiamento strutturale e di processi di apprendimento



La spirale virtuosa del processo di cambiamento

Pianificazione di cambiamenti complessi

Progetti esemplari

Processi di realizzazione/  
miglioramento continuo

Osservare e monitorare



## Questa metodologia che ha consentito di accompagnare la concezione e la realizzazione di sistemi basati su nuovi paradigmi come:

- isole dell'Olivetti
- organizzazione per processo della Dalmine
- organizzazione per sistemi della Cerestar
- sistema professionale della Honeywell e della Finsiel
- unificazione degli Uffici delle Entrate
- sviluppo della scuola dell'autonomia nel progetto PICTO
- sviluppo del CRM dell'Omnitel/Vodafone

e oggi

- riorganizzazione degli Uffici Giudiziari della Lombardia
- ... e molte altre

## ... è stata radicalmente ripensata in rapporto alle esigenze:

- di legare la progettazione e lo sviluppo della Pubblica Amministrazione alla sfera più ampia dello sviluppo locale e dell'innovazione dei servizi
- di inserire i processi di cambiamento della singola amministrazione entro processi di collaborazione multilivello fra istituzioni, imprese e centri di ricerca

## Riduzione dei costi e innalzamento del livello di servizio: gli Uffici delle Entrate

1. Il bisogno strategico: *Unificazione di tre Uffici diversissimi privi di efficienza e efficacia*
2. Il problema di partenza: *c'era una legge che intendeva abbattere i costi ma non c'era l'organizzazione*
3. Lo starting point: *un concept basato sul concetto di servizio*
4. Il processo di cambiamento: *la presentazione del concept al "Parlamentino del Cnel", la creazione di uno steering committee e l'attivazione di 4 cantieri pilota*
5. La definizione del modello e la generalizzazione: *microorganizzazione, ruoli, sistemi informativi, formazione*
6. Il nuovo modello: *la PA basata sulla eccellenza dei servizi e sulla efficacia degli accertamenti*
7. Il processo: *ridisegno integrato e implementazione di organizzazione, tecnologia, layout, ruoli, formazione*

## Il caso della riorganizzazione degli Uffici Giudiziari : il progetto Best Practices

A partire dai risultati positivi conseguiti dal progetto di Bolzano, il Ministero della PA, il Ministero della Giustizia e le Regioni firmatarie, concordano nel 2009 di dare attuazione ad un progetto interregionale/transnazionale denominato “Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani”

Sono stati predisposti e assegnati 23 bandi regionali per l'intervento in 97 gli uffici giudiziari che partecipano al progetto ( ovvero il 6 per cento degli uffici giudiziari) italiani .

Esso è oggi in Italia il più grande cantiere di riorganizzazione di una singola grande Amministrazione dello Stato, basato sull'idea di progetti esemplari che diffondono soluzioni e metodi a tutto il sistema e abilitano i membri dell'organizzazione in futuro a fare da sé senza l'intervento dei consulenti.

## InnovaGiustizia: in Lombardia migliori servizi senza maggiori costi

- Avviati cambiamenti concreti in molti Uffici Giudiziari.  
*Si stanno producendo risultati concreti che hanno impatto sull'efficienza, sul servizio ai cittadini e sul clima: il tutto senza aspettare la fine del progetto*
- Riattivato e sistematizzato un processo di diffusione di best practice e di cambiamento endemico in atto.  
*Rafforzata l'azione degli innovatori.*
- Svolta una analisi esperta degli Uffici Giudiziari da parte della consulenza e condivisa dai vertici degli Uffici e dai Comitati Guida che hanno formulato piani di azioni e di priorità.  
*Disponiamo di una diagnosi organizzativa e un piano di priorità delle azioni per ciascun Ufficio Giudiziario.*
- Attivato un processo di problem e goal setting da parte delle figure di riferimento degli Uffici Giudiziari.  
*A partire dalle lamentele abbiamo attivato un processo di definizione e soluzione dei problemi.*
- Condotte analisi specifiche che hanno attivato un processo di partecipazione centrato su cantieri concreti, per favorire apprendimento e contagio.  
*Siamo partiti dalla realtà dei processi di lavoro, l'abbiamo condivisa e abbiamo tutti insieme formulato proposte fattibili.*