

Una metodologia partecipativa per la trasformazione della PA. Il caso della Provincia Autonoma di Trento

Luisella Erlicher e Stefania Allegretti

Il dibattito attuale sul cambiamento necessario nella PA 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, 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 Pubblica Amministrazione 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. Esperienza che è stata messa a standare approfondita allo scopo si proporre l'idea di un rinnovamento della Pubblica Amministrazione che si fonda sulla capacità dell'organizzazione e delle persone di autoriflettere: partire da sé e cambiare, rifocalizzando obiettivi, responsabilità e modi di agire per dare il contributo alla creazione del futuro.

Gli autori

Luisella Erlicher, docente MIP, Politecnico di Milano, partner della società Mays International

Stefania Allegretti responsabile Ufficio Sviluppo Organizzativo della Provincia Autonoma di Trento

Introduzione

Alla base della metodologia di trasformazione partecipata nella PA alla quale abbiamo lavorato per due anni, a partire dal contesto applicativo della Provincia Autonoma di Trento, sono da annoverare alcuni concetti che costituiscono il risultato sia dell'odierno dibattito della comunità scientifica internazionale che studia la PAsia delle linee guida dei Progetti UE per la transizione al 2020¹ e di altri studi UE².

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 Pubblica Amministrazione. 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 che nazionale nel più recente passato (Kickert, 2002). Ci inseriamo invece 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, Schot, 2010), caratterizzato dal tentativo di rispondere alle crisi ambientali, alle sfide della globalizzazione, alla reazione dei protezionismi nazionali, e alle sfide della trasformazione

1 EC, Horizon 2020, 2016-2017, Work program: Europe in a changing world

2 EU Commission, Powering European Public Sector: innovation toward a new architecture, 2013

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 and 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 contesti interpersonali dove si possono fare scelte informate, basate sulla consapevolezza dei propri bisogni, interessi, 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 Provincia Autonoma di Trento, 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.

Gli aspetti teorici della metodologia: fondamenti e principi.

I fondamenti cognitivi.

Ci è parso importante ripercorre 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. 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*³. 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, Newton⁴ osserva i corpi che cadono a terra attratti dalla forza di gravità.

*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.*⁵ Lineare ma assolutamente innovativa la procedura del nuovo metodo scientifico: osservo e dalla osservazione individuo un problema, formulo ipotesi, le verifico attraverso l'esperimento che riproduce in maniera controllata il fenomeno che si vuole studiare. I dati raccolti e la loro interpretazione vanno a confermare oppure no l'ipotesi e a formare una teoria che spiega la causa del fenomeno, viene codificata dalla matematica, e che dà luogo alla possibilità di fare previsioni sui fenomeni. 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

³Cartesio, Discorso sul metodo, 1637

⁴Isaac Newton, *Philosophiae naturalis principia mathematica*, 1687

⁵Galileo Galilei, *Dialogo sopra i massimi sistemi del mondo*, 1632

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 caratteristica della scienza è formulare ipotesi, ossia comprendere le cose prima di vederle, noi ne abbiamo tratto spunto per cercare di formulare un pensiero creativo della trasformazione organizzativa, ma anche rigoroso nella logica dei passi metodologici.

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 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 e che di tipo operativo valorizzando l'osservazione diretta e l'esperienza di chi svolge direttamente il lavoro. Il Toyota Production System e il World Class Manufacturing si avvalgono di azioni come l'osservazione diretta, la raccolta di dati, l'individuazione delle cause di sprechi 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, in quelli che si definiscono modelli *lean avanzati* (Campagna, Pero, Ponzellini, 2017) 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, anche se non si deve nascondere che questo ne è un importante aspetto. 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/a. Anche se questa attitudine è fondamentale nel ripensare una Pubblica Amministrazione 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 drive* (Hesket 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 tecnicità degli adempimenti.

Le nuove tecnologie, quali big data e digitalizzazione, i cambiamenti economici, quale il bisogno per la PA di essere una infrastruttura efficiente e tempestiva tale da farsi volano della produttività del territorio, quelli sociali della inclusione e della integrazione: abbiamo avuto la pretesa di ricomprenderli e di metterli al lavoro, attraverso la nostra metodologia, olistica nel suo fondamento, e pratica operativa nella sua realizzazione.

In sintesi la metodologia che abbiamo disegnato e applicato integra elementi di metodo scientifico conoscitivo e di metodi operativi sia di miglioramento continuo sia di innovazione radicale. La parte cognitiva ci ha portato a una comprensione profonda della mission e della organizzazione, costruendo logiche, ipotesi ed esperimenti per forzarne le opportunità; la parte innovativa ci ha permesso di configurare nuovi significati della organizzazione e del servizio trasformando mission strategiche e modo di lavorare attraverso la partecipazione del management e delle persone.

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 Champy⁶ che lanciava come una vera e propria rivoluzione la vista organizzativa per processi, le medie e piccole imprese italiane e la PA stentino ancora a riconoscerne i vantaggi tanto da decidere di applicarla. Ma che cosa vuol dire disegnare e gestire una 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 lo scopo 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 *Kaizen team*; di derivazione *World class manufacturing*, come il *Cost deployment*, e di derivazione *Business Process Reengineering* come l'introduzione della responsabilità di processo (*processowner*), 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 predittivi⁷.

Connessione

Come detto precedentemente 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 sensemaking che in quella della 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 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

⁶M. Hammer & J. Champy, *Reengineering the corporation. A manifesto for business revolution*, New York 1993

⁷Sono indicatori non di output ma di processo che consentono di prevedere durante lo svolgimento del processo il grado di raggiungimento degli obiettivi, cfr P. Harmon, *Business process change, 3rd edition*, San Francisco, 2014

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.

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 competenze tecniche, proprio per la necessaria integrazione tra competenze organizzative e competenze digitali, 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 li 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 ri-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, incaricato 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, a 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 più difficile è stato 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 al nostro lavoro della Direzione Generale ma ciò a volte non è bastato a rimuovere del tutto vecchi modi di pensare e di agire tipici della dirigenza non solo della PAT ma 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 Servizio che con tecniche di *Future search* (Weisbord, Janoff 2010) riflettono sulle esperienze passate e sul desiderio di costruire il futuro a partire da domande quali: quale 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.

Output del Passo 1 sono: uno scopo condiviso; un terreno comune per la collaborazione; l'immagine del Servizio modificato dalle proposte delle persone per fornire nuovi servizi e servizi migliorati, lavorare meglio e con maggior impegno; la responsabilizzazione del dirigente e dei manager intermedi.

Passo 2. Analytics-Raccolta e studio dei dati per rendere trasparente l'organizzazione.

Il secondo passo della metodologia consiste nella 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 che quantitativi, in modo però focalizzato in relazione a quanto delineato nell'insight e non a tappeto. Non è quindi la raccolta indifferenziata dell'*asis*, la fotografia della realtà attuale ma la ricerca dei dati che meglio di altri possono esprimere gli ostacoli, espressi secondo categorie organizzative. Ciò al fine di abbreviare i tempi, risolvere i problemi percepiti come più gravi e le cui soluzioni che possono produrre esempi significativi di efficienza e di innovazione, capaci di suscitare impegno ed emulazione. E' 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. Successivamente 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: 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 sia 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 da INAIL, per adempiere il dettato legislativo del d.lgsv 81/80) conduce, attraverso questionari e focus group in tutti i Dipartimenti. Essi vengono interpretati sia 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 della 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 che per l'Amministrazione come lo *smartworking* che, lanciato negli anni scorsi a livello sperimentale è diventato strutturale⁸.

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 a 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*.

Output del Passo 2 sono: la Matrice A Prodotti/Servizi-Criticità; i coefficienti di presenze/assenza e malattia e la distribuzione delle assenze; i dati di output e di produttività del controllo di gestione; la mappa dei macro processi e delle relative attività individuati nella Matrice A; i grafici con la distribuzione delle attività sulle persone e FTE; le *radar chart* delle competenze critiche e dei gap.

Passo 3 Diagnosi sulla base di modelli organizzativi e best practices.

Il terzo passo della metodologia consiste nell'applicare ai dati raccolti una rete diagnostica tratta dai pilastri delle teorie e delle best practices 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 e che possono prendere decisioni autonome,

⁸Lo *smartworking* 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.

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.

Output del passo 3 sono: la Matrice B Variabile organizzativa/best practices/impatto sui risultati e sulla partecipazione,

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 *kaizenteam* 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 dieci 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. 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 una interfaccia unica. Il team è inviato 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. Al team viene richiesto di indicare un proprio coordinatore per assicurare continuità del lavoro tra gli incontri.

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 *kaizenteam* scaturiscono anche proposte di crescita delle competenze delle persone verso che possono utilizzare mentoring o moduli formativi

Output del passo 4 sono: la Matrice C, Quadrante delle soluzioni innovative e di miglioramento per livello di rischio e impatto su performance; standard organizzativi e gestionali, programmi per sviluppo delle competenze e per lo scambio di conoscenza tra team

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 autonomia delle persone e 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. E' 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.

Output del passo 5 sono: i risultati delle interviste ai responsabili, ai manager intermedi e delle check list alle persone. Il miglioramento delle performance e dei KPI registrati nel Sistema di controllo di gestione, la pesatura dei risultati e assegnazione di un punteggio complessivo da 1 a 5 di autonomia nella trasformazione dei Servizi

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 che immediatamente decidevamo di condividere con i manager e le persone dei Servizi e dei Dipartimenti anche se 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 le soluzioni di innovazione proposte fossero viste come il risultato di un lavoro consulenziale esterno anche se realizzato da un Dipartimento stesso della Provincia, che ha però deciso, attraverso la realizzazione dirompente del Piano strategico del personale di rifocalizzare il suo ruolo e di porsi 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 practices 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 per dirigenti e middle manager a utilizzare i dati per un monitoraggio costante e puntuale. Il nostro team di analisi non si è fermato di fronte a queste difficoltà ma ha interagito con tutti i data base della Provincia riuscendo spesso a effettuare a mano quel confronto e quella interazione necessarie ad avere la certezza del dato.

Più semplice e più produttivo si è rivelato il lavoro sui dati del personale che ha consentito ai dirigenti di vedere e di riflettere sulle assenze, individuando la tipologia precisa sulla quale intervenire. I dati di distribuzione delle attività sulle persone hanno rilevato alti livelli di frammentazione ai quali rimediare con allargamento dei compiti e con la diffusione del lavoro in team. Più difficile invece è stato lavorare sugli indicatori operativi di performance, mancanti nel sistema attuale. Ciononostante non ci siamo arresi sia nel raccogliere e confrontare i dati dalle diverse fonti sia nel proporre analisi e incroci approfonditi ai dirigenti che hanno in qualche modo 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 inteam 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 alla assunzione di responsabilità condivisa, sia poco praticato perché visto come difficile sia da gestire che 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 favorire 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 autopercezioni 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° che pure nella PAT vengono realizzate ma risultano poco utilizzabili perché spesso basati sulla umoralità e spontaneità della relazione manageriale se non associati alla pratica manifesta e condivisa di cambiamento culturale e della leadership connessa.

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 della 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 Provincia Autonoma di Trento abbiamo generalizzato con una prima standardizzazione, anche al fine di possibili trasferimenti, ci permette di sintetizzare queste *lessonslearned*.

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 dell'uscita da zone personali di comfort. A tal fine comprensione di dettaglio del contesto lavorativo, della sua organizzazione e dei suoi risultati ai quali ancorare i nuovi insight sono strumenti fondamentali per uscire dall'approccio tecnocratico.

Come conseguenza possiamo affermare che la trasformazione della Pubblica Amministrazione 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.

Bibliografia

- Berman, E. M. *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations* (2nd ed.), New York 2006.
- Brandsen, T. and Karré, P.M., *Hybrid organizations: no cause for concern*. *International Journal of Public Administration*, 34(13):827–836, 2011
- Brown T., Waytt J., *Design thinking for social innovation*, in *Development Outreach*, volume 12, N.1. July 2010
- Council of Europe, “*Shared Social Responsibilities: Putting theory into practice*” in *Trends in social cohesion -series n°24*, 2012
- Dallago B., *Systemic efficiency and distribution*, in *Kiklos*, Volume 49, issue 4, November 1996, pages 615,641
- Deserti, A. and Rizzo, F., *Design and Organizational Change in the Public Sector*. *Design Management Journal*, 9(1), 85–97, 2014.
- Doherty B, Haugh H, and Fergus L., *Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda*. *International Journal of Management Reviews* 16(4): 417-436, 2014
- Dryzek, J. S., *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Cambridge, 2010
- Erlicher L., Maestri M., *Lean organization e sensemaking in una organizzazione di servizi*, in *Quaderni di Management*, n.50, marzo-aprile 2011
- Felber, C, *Change everything, create an economy for the common good*, Zed books, London, 2015
- Fung A., *Varieties of participation in complex governance*, in *Public administration review* 66.s1, 2006, pag 66-75.
- Grin, J., Rotmans, J., Schot, J., *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. Oxon UK, (2010)
- Harmon P., *Business process change, 3 edition*, San Francisco, 2014
- Hammer M., Champy J., *Ripensare l'azienda* Milano, 1998
- Hammer M., Stanton S., *How process enterprises really work*, in *Harvard Business review*, Boston, 1999
- Harmon P., *Business process change, 3 edition*, San Francisco, 2014
- Heskett, J., *Design: the deliberate and reasoned shaping and making of our environment in ways that satisfy our needs and give meaning to our lives*, Paperback, 2002
- Kickert, W. J. M., *Public governance in small continental European states*, *International Journal of Public Administration* 25(12): 1471-1491.
- Koestern R., Losier G.F., *Distinguishing reactive versus reflective autonomy*, in *Journal of personality*, Volume 65, issue 2, pages 465,494
- Laloux F., *Reinventare le organizzazioni. Come creare organizzazioni ispirate al prossimo stadio della consapevolezza umana*, Milano, 2016
- Latour, B., *From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public*, In *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*, Cambridge, 2010
- Norman D.A., Verganti R., *Incremental and Radical Innovation: Design Research vs. Technology and Meaning Change*, San Diego, 2014
- Reijers H.A., Liman Mansar S., *Best Practices in Business Process Redesign: an Overview and Qualitative Evaluation of Successful Redesign Heuristics*, *The International Journal of Management Science*, vol. 33, pp. 283-306, 2005.
- Schonberger R.J., *World class manufacturing, The lessons on simplicity applied*, New York, 1996
- Verganti R., *Design-Driven Innovation: Changing the Rules of Competition by Radically Innovating What Things Mean*, Boston, 2009
- Womack G.P., Jones D.T., Roos D., *The machine that changed the world*, New York, 1990
- Weisbord M., Janoff S., *Future search: getting the whole system in the room for vision, commitment and action*, San Francisco, 2010