

Sviluppo & Organizzazione

n.293
Maggio/Giugno
2020



IL MIDDLE MANAGER TRA ESTINZIONE E CAMBIAMENTO

**LAVORARE
DA REMOTO**

Proposte di gestione
del work-life balance

**VALORIZZARE
LO SKILLED
MIDDLE MANAGEMENT**

Il caso
della Sanità

**IL MANAGER
COME ISPIRATORE
DEL GRUPPO**

Il ritratto di
Carolina Morace

EMERGENZA E PIANI DI SVILUPPO UN'OCCASIONE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di **Federico Butera**

Federico Butera, Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione presso l'Università di Milano Bicocca e Roma Sapienza; Presidente Irso-Istituto di ricerca intervento sui sistemi organizzativi

Patrizio Bianchi

Professore Unesco in Education, Growth and Equality; già Assessore Emilia-Romagna scuola, formazione professionale, università, già Rettore presso l'Università di Ferrara

Francesco Raphael Frieri

Direttore Generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni della Regione Emilia-Romagna

La Pubblica amministrazione (Pa) non può cambiare solo guardando a se stessa, sollevandosi da sola per i capelli come fece il barone di Münchhausen. Come nel caso della Regione Emilia-Romagna, essa può farlo se fa parte di un programma per modificare l'economia e la società del territorio in cui opera, contribuendo a programmi d'innovazione di lungo periodo. Oppure se partecipa attivamente alla gestione di emergenze, come il caso del terremoto che, nel 2016, ha colpito il Centro Italia. In una situazione come quella attuale di inaspettata emergenza sanitaria e di necessità di programmare una ripresa basata su nuovi modelli di sistemi economico e sociale, la Pa può dare un enorme contributo a patto di cambiare se stessa.

In questo articolo analizziamo il caso del cambiamento dell'organizzazione della Regione Emilia-Romagna che, nel contribuire al successo del Patto per il lavoro, ha cambiato se stessa. Illustreremo che è necessario andare oltre l'illusione di modificare la burocrazia pubblica solo con il Diritto amministrativo, con l'Informatica, con il Public management: la *governance* partecipata, operando in rete con i soggetti dell'economia e della società, proposta fin dagli Anni 90 nei Paesi anglosassoni e adottata nel caso del Patto per il lavoro, include tutto ciò e molto di più: un'amministrazione che non è una palla al piede, bensì promotrice dello sviluppo.

Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna è stato un caso di politica pubblica che ha attivato un percorso di collaborazione organizzata fra 50 soggetti pubblici e privati, mirato a innovare e aumentare il valore aggiunto della Regione e a generare lavoro

di qualità, ottenendo risultati tangibili. Esso è stato costituito da un insieme di programmazione regionale, di politica industriale e della scienza, del lavoro e formativa, sostenute da un'organizzazione collaborativa fra pubblico e privato per far avvenire le cose. È un caso di collaborazione fra pubblico e privato orientato ad aumentare il valore aggiunto e a valorizzare il lavoro, investendo massicciamente in *Science and Technology*. L'innesco e l'inedita coesione fra Pa e corpi intermedi comincia proprio come risposta al terremoto del 2016.

Gli elementi distintivi sono: un'idea forte (aumentare con l'innovazione il valore aggiunto della regione e del lavoro dell'1,5% annuo); un obiettivo sintetico chiave (aumentare l'occupazione di almeno 100mila unità annue e passare dall'10% al 5% di disoccupazione); investimenti massicci in *Science and Technology* e principalmente in Big data, attraendo su questa area ingenti risorse europee.

Uno tra i fattori di successo di questa esperienza è stato che la Pa ha messo per prima cosa in discussione se stessa, avviando un processo di cambiamento organizzativo che la trasformasse da una burocrazia pubblica a un'organizzazione proiettata ai risultati, da una struttura burocratica a un nodo di servizio e di animazione di reti pubbliche e private orientate all'innovazione, alla produttività e alla valorizzazione del lavoro.

Il Patto per il lavoro è stato per la Pa il driver principale per riconfigurarsi sulla base di obiettivi di trasformazione sociale di lungo periodo oltre che fornire servizi eccellenti alle persone e alle imprese.

Nel testo si parlerà del Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna e della Pubblica amministrazione che sta cambiando se stessa. I risultati della ricerca condotta dalla Fondazione Irso si potranno consultare nel seguente volume in corso di stampa: Bianchi P., Butera F., De Michelis G., Perulli P., Seghezzi F., Scarano G., *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, Il Mulino.

BUROCRAZIA, PUBLIC MANAGEMENT E GOVERNANCE PARTECIPATA

L'approccio della New public management (Npm), all'inizio degli Anni 80, proponeva di applicare al settore pubblico gli stili e le metodologie tipiche delle aziende private attribuendo ai dirigenti pubblici maggiore autonomia e responsabilità, sviluppando indicatori e procedure di controllo per la gestione delle prestazioni e promuovendo la concorrenza con il settore privato.

La trasformazione di burocrati in dirigenti pubblici, tuttavia, nei Paesi europei è stata lenta e disomogenea. Alcuni studiosi (Farnham, 1996) addebitano al Diritto amministrativo il diverso ritmo di tale trasformazione, piuttosto efficace nel Regno Unito, in Finlandia e nei Paesi Bassi sulla base del *common law*, medio-basso in Francia e Belgio, molto basso in Italia, Germania e Spagna dove le organizzazioni pubbliche sono completamente governate dal Diritto amministrativo.

L'idea di una *governance without government* (Rhodes, 1997) era stata proposta in Europa come un approccio più ampio basato sull'idea di reti tra attori pubblici e privati che cooperano per raggiungere obiettivi comuni e sviluppare il capitale sociale. Alcuni esperti (Kickert e Klijn, 1997) avevano battezzato questo approccio *participatory governance*, un'alternativa al governo basato sul modello autoritario e centralistico di elaborazione delle politiche.

In tutti i Paesi europei, i tentativi di cambiamento, riforma e riorganizzazione delle Pa hanno dovuto affrontare tre sfide principali. La prima è stata quella di liberarla dalla 'burocrazia' ossia renderle più semplici e 'amichevoli' per i cittadini. La seconda consisteva nel migliorare congiuntamente servizi, organizzazione, tecnologia e mobilitare l'energia dei dipendenti, passando da una Pa occupata a regolare e autorizzare a una che fornisce, direttamente o esternalizzando, servizi ottimali ai cittadini con costi minimi e che contribuisca allo sviluppo economico e sociale. La terza sfida, infine, prevedeva di costruire un'identità positiva, aumentare il prestigio, abolire la corruzione.

Le sfide sopra menzionate possono ovviamente beneficiare di nuovi comportamenti manageriali professionali, ma richiedono soprattutto innovazione nelle politiche pubbliche e cambiamenti strutturali nella progettazione dei servizi, nell'organizzazione, nella tecnologia, nei posti di lavoro. In una parola ciò che viene definito come un sistema sociotecnico orientato all'innovazione delle prestazioni e all'ottimizzazione congiunta di efficienza, qualità del servizio e della vita lavorativa (Trist, 1993).

TRE MODELLI DI CAMBIAMENTO DELLE PA

Nei sistemi occidentali prevalgono tre grandi modelli di cambiamento della Pa: il modello ordinamentale, quello osmotico e, infine, quello processuale (*governated process of change*).

Il modello ordinamentale (più antico e diffuso nei Paesi occidentali di cultura tedesca, francese e italiana) parte dall'assunto che il sistema cambia quando è varata una legge che ne modifichi l'assetto. Questo si basa sull'idea della riforma: leggi, ordinamenti di servizio, regole e organizzazione istituzionale. Con questo approccio giuridico-normativo i quattro veri processi fondamentali della Pa non sembrano tanto i servizi, ma piuttosto la gestione del consenso attraverso l'annuncio di opzioni politiche e di valore, la gestione del personale del Pubblico impiego, quella immobiliare e il controllo di strutture di potere.

Il secondo modello osmotico, che consiste nell'adattare continuamente al mutamento del contesto nuove modalità e contenuti di attività, sistemi di cooperazione, di conoscenze, di comunicazione interni ed esterni di una specifica comunità di lavoro. È il caso per esempio del continuo mutamento delle pratiche e delle metodologie didattiche nella scuola.

Il modello processuale, di tradizione anglosassone, consiste in una serie di azioni che producono un cambiamento: programmi di energizzazione o di mobilitazione che tentano di attivare processi di innovazione della Pa, incoraggiando e proteggendo programmi e progetti di evoluzione concepiti e realizzati a livello di singole amministrazioni o di aree locali (March e Olsen, 1989). Esso ha ispirato alcune significative esperienze di 'gestione strategica del cambiamento' effettuate all'estero (in particolare nel Regno Unito, con il programma *Next Step* e negli Usa, con il programma *National partnership for reinventing government*, di cui parleremo avanti).



Questo modello definisce un piano di medio-lungo periodo per promuovere un insieme di cambiamenti presso amministrazioni centrali e locali. Ma soprattutto prevede un piano di attuazione che fissi valori e obiettivi di miglioramento del servizio, che accompagni il cambiamento già in atto e quello che seguirà, che animi, valorizzi e canalizzi le energie disponibili, che si assicuri la partecipazione del personale. Che, in una parola, faccia avvenire effettivamente il cambiamento, che nella Pa italiana dovrebbe utilizzare tutti e tre questi modelli, ma non ha adottato il terzo (tranne in alcuni casi).

BREVI CENNI SULLE ESPERIENZE INTERNAZIONALI

Il caso più famoso di *governed process of change* a livello di un intero Paese è il programma, che prese il nome – nel 1997 – di *National partnership for reinventing government* dall'allora Vicepresidente degli Stati Uniti Albert Arnold "Al" Gore, ma che nasce con il nome di *National performance review* (Npr). Lo scopo, dichiarato nel 1993 da Al Gore, era quello "di creare un'Amministrazione che lavori meglio e costi meno e di recuperare la fiducia del popolo americano nelle Pa". Esso ebbe due grandi direttrici:

- un programma di analisi, miglioramento, riorganizzazione delle Agenzie Federali, coordinato principalmente dall'*Office of personnel management* (Opm): un gran numero di progetti che vedevano una forte partecipazione della dirigenza delle amministrazioni, del personale e di una quota degli utenti.
- un programma di sviluppo dell'*Electronic government* assicurato da due organi federali: il Government information technology service board (Gits), che sviluppava strategie di diffusione delle tecnologie informatiche nell'Amministrazione federale, e l'*Office of management and budget* (Omb), che coordinava lo sviluppo di team interdipartimentali impegnate nell'impiego ottimale delle ITC nello sviluppo dei servizi elettronici.

I risultati di entrambi i programmi in quegli anni furono rimarchevoli: oltre 800 azioni effettivamente realizzate; 137 miliardi di dollari di riduzione dei costi conseguiti; 348mila dipendenti riallocati in funzioni più produttive; 640mila pagine di regolamenti interni e 16mila pagine di norme federali abolite. Il tutto con il più elevato livello di consenso fra Governo e sindacati. E soprattutto uno spostamento di risorse economiche per l'Informatica dalla difesa all'Amministrazione, con l'effetto di vitalizzare l'industria ICT del Paese.

IL PATTO PER IL LAVORO DELL'EMILIA-ROMAGNA PROGETTARE LA QUARTA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE

Il nome stesso del progetto implementato e presentato ci suggerisce i principali elementi: un patto, il lavoro e la Regione Emilia Romagna.

IL PATTO

È stato qualcosa di diverso da un tavolo di concertazione o da una politica territoriale top-down. 50 attori pubblici e privati del territorio (imprese, sindacati, Pa, scuole, università, associazioni di rappresentanza, ecc.) si sono impegnati a focalizzare azioni, nuove e in corso, per raggiungere uno scopo comune concordato: accrescere il valore aggiunto dell'economia locale e, con esso, creare lavoro di qualità.

Tutto ciò è avvenuto davvero adottando un inedito metodo rigoroso di *participatory governance* (governo socialmente partecipato) dato da una base di consenso su una visione strategica di lungo periodo. Imprese come Lamborghini, Ducati, IMA, Dallara, Bonfiglioli, Philip Morris e HCP nella loro autonomia imprenditoriale hanno innovato molto lavorando insieme con le università, alle scuole e ai sindacati, avvalendosi delle risorse di formazione generate dalla Regione e 'dall'ombrello istituzionale' che ha consentito di potenziare la loro interazione.

La scelta della parola "patto" diverge da quella di "contratto": si richiama al filosofo Thomas Hobbes per il quale il primo lega gli individui di una comunità in modo stringente e irrevocabile. La scelta della parola appare, dunque, foriera di fiducia reciproca sull'esito delle azioni fra i componenti sottoscrittori; diversamente, purtroppo, da molte controverse esperienze di piani strategici realizzati in Italia dai governi territoriali. Gli obiettivi generali sono stati articolati in obiettivi Smart (Specifici, misurabili, raggiungibili, realizzabili, temporizzati) relativi allo sviluppo economico-sociale e al mercato del lavoro.

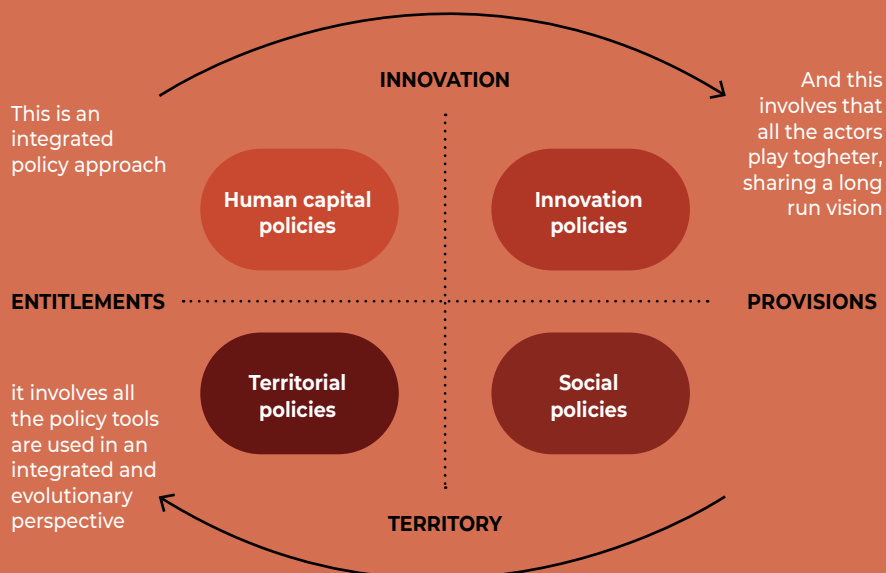
L'Amministrazione regionale ha orientato su questi obiettivi concordati le sue azioni e, soprattutto, i finanziamenti europei che hanno costituito la principale fonte di finanziamento delle diverse attività. Fra i principali risultati complessivi, rispetto agli scopi del Patto (dati del secondo trimestre 2019), il valore aggiunto è aumentato dell'1,4% nel 2016, dell'1,8% nel 2017 e dell'1,5% nel 2018; gli occupati sono aumentati di 135mila dal 2015, con un tasso di occupazione del 71,3% (che supera quello della Lombardia); la disoccupazione è scesa dal 12% al 5%, nel periodo dei cinque anni di osservazione; il Tecnopolo di Bologna è diventato il primo centro di Big data e Intelligenza Artificiale (AI) d'Europa, un investimento regionale, nazionale ed europeo che porta alla visione di una policy oggi rinominata Data valley. Il Patto per il lavoro è stato un modello di policy e di organizzazione basato su sei approcci convergenti: strumenti replicabili in altri contesti.

Il primo è un modello di politiche e azioni integrate su capitale umano di innovazione, politiche territoriali e welfare, non più separate fra responsabilità e interessi diversi, ma fra loro integrate e ricorsivamente rafforzantesi, fuori dai tradizionali silos per materia (Figura 1).

Il secondo consiste in una politica di valorizzazione del sistema produttivo nelle fasi alte delle catene del valore globale.

'All government'. Il modello di integrazione fra politiche e azioni sul capitale umano, innovazione, territorio, welfare

FIGURA 1
(Bianchi e Labory, 2011)



C'è poi stata una strategia di investimenti pubblico-privati selettivi e non a pioggia, con il consenso e la partecipazione degli stakeholder, utilizzando al 99% i fondi Ue e attraendo capitali europei pubblici e privati per gli investimenti in *Science and Technology*.

Importante è anche l'aver avuto una comunità performante di attori pubblici e privati che ha organizzato la partecipazione dei corpi intermedi.

Inoltre si è utilizzata un'organizzazione reticolare per realizzare il patto e una temporale per gestirlo: più che un generico ecosistema una rete governata della ricerca, delle imprese, della formazione. Infine, vi è stato di un'Amministrazione che ha iniziato a cambiare sé stessa verso un diverso paradigma.

Il Patto per il lavoro è stato sostenuto da una comunità fra i soggetti tesi all'innovazione e, in molti casi, si è rivelato un 'ombrello istituzionale' che ha attivato o protetto processi di coesione sociale fra autonomi, ma connessi, soggetti del territorio. Inoltre è stato anche un dispositivo per comunicare e legittimare programmi innovativi di progettazione congiunta di tecnologia, organizzazione e lavoro.

IL LAVORO

Creare un patto per il lavoro di qualità, che generasse valore economico e sociale insieme con la crescita e protezione delle persone, ha significato porre al centro i lavoratori e le loro esigenze, all'interno di un quadro economico e sociale che sta vivendo profonde mutazioni e che richiede adattamento e innovazione.

Le azioni principali hanno riguardato la formazione dei giovani e la riqualificazione professionale degli adulti. Così si spiegano i vari investimenti sulla formazione professionale, sugli Istituti tecnici superiori, sui corsi di laurea innovativi, come nel caso del Muner, la formazione su Big data e AI, ma anche i percorsi contrasto alla dispersione scolastica e di inclusione di soggetti deboli, di riqualificazione dei

lavoratori su temi come l'Industria 4.0. Ma non solo: la fondazione di un'Academy per il futuro Middle e Top management della Pa, sostenibile e digitale, finanziata per un terzo con fondi Ue e per il resto con mezzi regionali, con la partecipazione dei sindacati.

L'EMILIA-ROMAGNA

Il tutto però con una profonda connessione con il territorio. La tradizionale eccellenza emiliana-romagnola nella manifattura, basata sull'economia di scala non basta più: occorre emergere in quella della conoscenza e dei dati. La visione proposta dal Patto è quella di una Emilia-Romagna come Regione che passa da un'economia di scala a una di personalizzazione (*from volume to value*); forte in Italia e in Europa nella manifattura di qualità e nei servizi avanzati, locomotiva di un nuovo triangolo industriale; capace di aumentare il valore aggiunto attraverso le tecnologie e la valorizzazione del lavoro; principale hub europeo su Big data e AI.

Questo ha significato una scelta di politica industriale chiara, che puntasse su settori in cui l'Emilia-Romagna è candidabile a collocarsi nelle fasce alte della catena globale del valore, come l'Automotive, la manifattura avanzata e l'Agrifood; e soprattutto a creare una nuova area strategica dell'economia dei dati del futuro: la Data valley.

Questi tre elementi e il loro stretto rapporto sono stati supportati da una Pa che ha avviato un processo di cambiamento organizzativo di se stessa verso un nuovo paradigma di Amministrazione.

L'AMMINISTRAZIONE CHE CAMBIA SE STESSA MODELLO E AZIONI INTRAPRESE

Il Patto per il lavoro è stato reso possibile dal supporto offerto da un'Amministrazione efficiente che ha acquisito in tempo la quasi totalità delle risorse europee disponibili e le ha rese fruibili con il

minimo di burocrazia. Essa ha avviato un processo di cambiamento organizzativo di sé stessa per diventare partner della comunità degli innovatori del Patto, muovendosi verso un nuovo paradigma organizzativo e professionale e avviando un progetto di Change management.

Il paradigma a cui tendere è stato quello di un'Amministrazione a rete eccellente orientata a garantire servizi, tesa cioè ad ascoltare e soddisfare i bisogni dei cittadini; fornire direttamente o mediatamente servizi, più che amministrare unicamente diritti; diventare un nodo proattivo delle complesse reti pubblico-private; essere di supporto allo sviluppo degli attori del territorio; essere organizzativamente agile e flessibile; costare meno; essere integra; sviluppare sistemi e comportamenti professionali di qualità da parte del personale regionale; innovarsi al suo interno con tecnologie avanzate.

Le azioni attivate, elencate di seguito, sono state numerose e fortemente coordinate dal vertice dell'Amministrazione e dalla Direzione Generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni (Dgreii) a cui sono stati affidati il presidio e lo sviluppo dell'organizzazione, informatico, delle risorse umane e dei fondi europei.

In primis, è stata varata una nuova macro-struttura organizzativa modellata sui programmi e sugli obiettivi e non sui classici silos strutturali-funzionali; sono stati poi deliberati 30 obiettivi strategici legati allo sviluppo del Patto per il lavoro; è stato ottenuto un ottimo tasso di utilizzazione dei fondi europei che, superiore a quello di altre regioni, è stato un fattore critico di successo del Patto per il lavoro.

Successivamente è stato ridefinito il sistema di programmazione e di valutazione delle performance, come strumento di orientamento attivo e di 'carburante' per il cambiamento; è stata condotta l'analisi organizzativa come un programma condiviso di cambiamento organizzativo e professionale; sono state avviate sperimentazioni di Smart working e si è investito nell'IT, sulla formazione e valorizzazione del personale regionale e sono, infine, state avviate applicazioni sperimentali di AI specifiche per la Pa.

IL PERCORSO

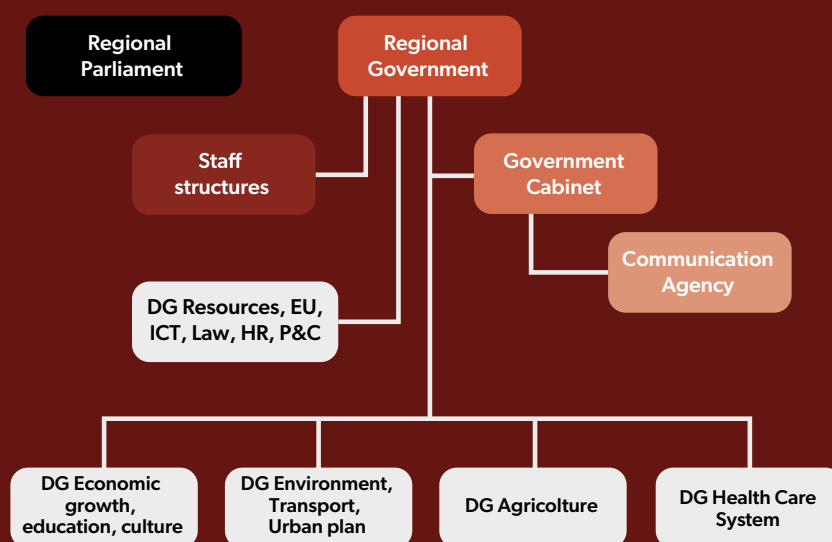
Alla fine del 2015 la giunta ha definito la riorganizzazione della macrostruttura organizzativa, messa in opera rapidamente tra febbraio e maggio del 2016: sono state ridotte le Direzioni Generali da 10 a cinque, corrispondenti ai principali capitoli delle politiche e a una trasversale e i servizi, ossia le unità elementari dell'organizzazione (da 97 a 86); sono poi stati 'ruotati' 48 dirigenti su una platea di 96, applicando largamente il piano anticorruzione e favorendo l'apprendimento professionale delle persone ed è stato formulato un programma di significativa riduzione della spesa dirigenziale.

Viceversa, sono state messe a bando nuove posizioni organizzative (ossia Middle manager con responsabilità gestionali o con eccellenza specialistica), differenziando le retribuzioni e introducendo la possibilità della delega di alcune funzioni dirigenziali.

L'impostazione descritta di seguito tende a ridurre drasticamente la precedente struttura funzionale a silos scarsamente interagenti.

In primo luogo Il Documento di economia e finanza della Regione Emilia-Romagna (Defr) fa riferimento alle dimensioni economiche e sociali e definisce il sistema di finanziamento, regolazione e promozione dei servizi che hanno un impatto economico e sociale per i cittadini. In base a ciò, alloca le risorse proprie e quelle europee e nazionali disponibili. Gli obiettivi del Patto per il lavoro sono stati così collocati entro le dimensioni del Defr, ossia esso non ha attivato un'Amministrazione parallela, rafforzando la visione di essere parte di quella regionale, non un progetto *ad hoc*. È stato tuttavia ridisegnato il collegamento fra budget finanziario e piano delle performance per far avvenire davvero i programmi.

Il Documento, però, spesso indicava obiettivi strategici e di direzione operativi non chiari e non sempre corredati da indicatori espliciti, oppure costituenti talvolta liste di attività da svolgere prive di carattere strategico. Venne così introdotto un piano degli obiettivi di cambiamento, collegati accuratamente a quelli in esso presenti.



La struttura organizzativa della Regione Emilia-Romagna

FIGURA 2

Gli obiettivi di cambiamento

FIGURA 3

CRESCITA E LAVORO

- Stimolare gli investimenti
- Sostenere la nascita di nuove imprese
- Rafforzare e sostenere il sistema regionale della ricerca, dell'innovazione e promuovere la sostenibilità delle imprese e del territorio
- Contrastare l'abbandono e qualificare le aree montane e quelle colpite da eventi sismici
- Promuovere lo sviluppo e l'internazionalizzazione del sistema regionale e delle produzioni di qualità
- Sviluppare il sistema turistico regionale e promuovere la crescita culturale attraverso la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio regionale
- Promuovere i settori del commercio e dell'artigianato artistico e tradizionale e delle professioni
- Promuovere le politiche per la formazione e il lavoro
- Promuovere le politiche giovanili



SEMPLIFICAZIONE EFFICIENZA E TRASPARENZA

- Semplificare la gestione di procedimenti complessi
- Sviluppare un sistema di servizi di giustizia più efficiente, integrato, digitale e vicino ai cittadini
- Sviluppare un percorso di trasformazione digitale della Regione e degli enti
- Proseguire l'iter per l'autonomia differenziata
- Avviare un nuovo percorso di riordino territoriale
- Consolidare infrastrutture, competenze, dati e servizi della comunità dell'Agenda Digitale Regionale



PERSONE E COMUNITÀ

- Promuovere le politiche del welfare del nuovo Piano Sociale e Sanitario Regionale
- Promuovere il contrasto all'esclusione, alla fragilità e alla povertà
- Valorizzare il capitale umano e professionale nell'ambito di enti e aziende del Servizio sanitario regionale
- Ridurre le liste di attesa specialistica ambulatoriale e dei ricoveri programmati
- Promuovere l'innovazione sociale e le politiche a supporto dell'equità
- Rilanciare il Programma per la ricerca e l'Innovazione sanitaria dell'Emilia-Romagna



SOSTENIBILITÀ

- Promuovere l'agricoltura sostenibile con particolare riguardo alle aree sensibili
- Promuovere l'economia circolare
- Migliorare la qualità dell'aria
- Riformare e innovare il governo del territorio regionale
- Sviluppare il sistema della mobilità pubblica regionale
- Migliorare la sicurezza territoriale
- Promuovere il green public procurement



RISORSE DELL'ENTE

- Ottimizzare l'utilizzo del patrimonio regionale in relazione allo stato di conservazione e alla sua valorizzazione
- Valorizzare, innovare e rafforzare il capitale umano



Così sono stati raggruppati in cinque 'aree di cambiamento', ossia *outcome* di intervento in linea con i contenuti del Patto per il lavoro: crescita e lavoro; semplificazione, efficienza e trasparenza; persone e comunità; sostenibilità; risorse dell'ente.

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE

La Dgrees ha poi rivisto il sistema di sistema di valutazione delle performance riformulando il rapporto fra programmazione e valutazione, cercando di superare una serie di problemi organizzativi, tipici di tutte le organizzazioni pubbliche: molte stanze, molte pareti, poche scale tra un piano e l'altro; settori chiusi (silos); poca innovazione; difficoltà nella conduzione di politiche integrate; scarsa mobilità dei collaboratori (verso l'alto e verso il basso); lavoro per adempimenti delle attività e non per risultati di programmazione e del sistema di valutazione delle performance.

Anche il sistema di valutazione è stato rivisitato in base a due criteri chiave: la valorizzazione degli obiettivi-progetti che discendono da quelli di cambiamento strategico, tesi a raggiungere *outcome* rilevanti per i cittadini e per le imprese del territorio e precisazione degli obiettivi come obiettivi Smart, in modo che essi contengano indicatori chiari e congrui con gli obiettivi strategici.

Le materie della valutazione sono per tutti principalmente due:

- i risultati conseguiti, misurati attraverso indicatori e parametri sempre più precisi;
- i comportamenti organizzativi, valutati in modo sempre più condiviso.

È stato introdotto così un 'cambio d'angolo' nel modello di funzionamento della burocrazia dell'ente per renderla sempre meno un

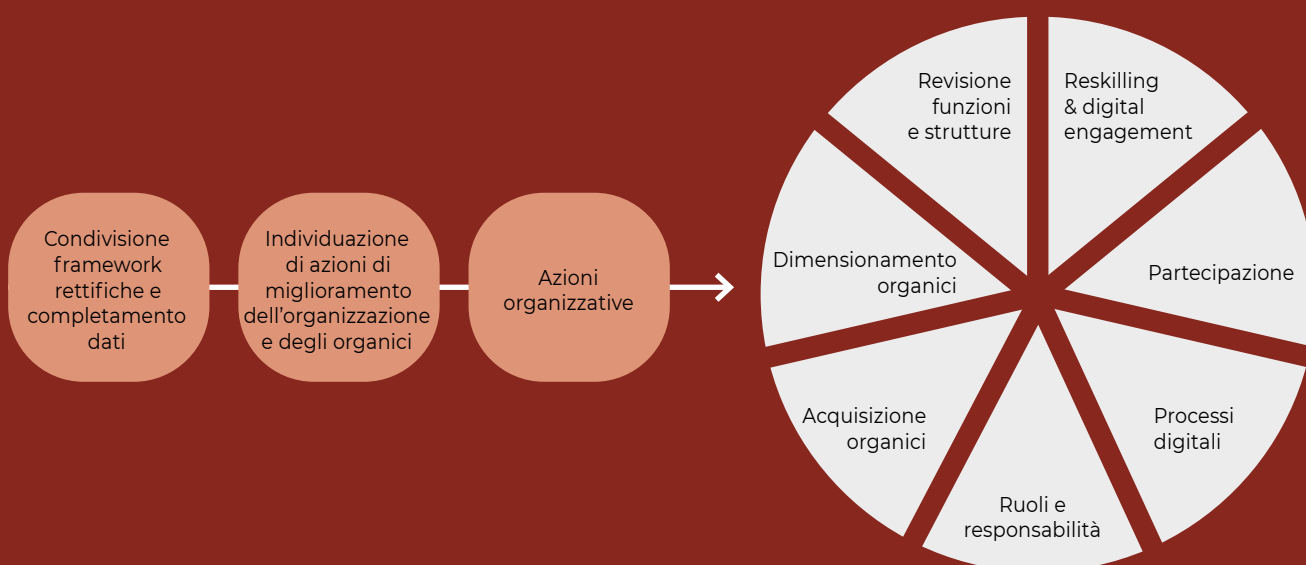
orologio burocratico e sempre più un organismo aperto sull'esterno, resiliente, efficace ed efficiente.

Vennero così raggruppati dapprima in 120, poi in 90, in 41 e infine in 30 obiettivi di cambiamento inerenti all'economia al territorio. Da un punto di vista organizzativo erano però tutti obiettivi trasversali, che avrebbero dovuto essere conseguiti da diverse direzioni e servizi integrati fra loro da un'organizzazione a matrice, un modello moderno, difficile e del tutto inconsueto per una Pa.

Al sistema di valutazione vennero, dunque, assegnate le seguenti priorità: potenziare il focus sui risultati, facilitare e indirizzare cambiamento e innovazione, ottimizzare effettivamente risultati e comportamenti organizzativi.

Il progetto di analisi organizzativa ex D.lgs 75/2017

FIGURA 4



Ma anche potenziare la diffusione di una cultura della responsabilità, dell'orientamento al risultato, della qualità e del ben fatto, della cooperazione, condivisione di conoscenza, comunicazione e costruzione di comunità a tutti i livelli. Poi, implementare la valutazione come supporto alle persone (fornire feedback alle persone, identificare eventuali azioni correttive e percorsi formativi), offrire crescita professionale e di remunerazione (calcolando bonus e variabili) e semplificare i processi (prevedere un'unica scala di valutazione per tutti i profili professionali, che va da 0 a 100).

Con l'occasione del Piano del fabbisogno, richiesto dal D.lgs 75/2017 è stata condotta un'analisi organizzativa¹, rispondente ai criteri di cambiamento organizzativo definiti dalle linee guida del Dipartimento della funzione pubblica, ossia:

- accrescere l'efficienza delle Pa, razionalizzarne i costi, realizzare la migliore utilizzazione del personale pubblico;
- ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili per il perseguimento di "obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini";
- garantire "l'ottimale distribuzione delle risorse umane";
- tenere conto delle "risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio" e di quelle connesse alle facoltà assunzionali dell'ente;
- essere preceduta dall'informazione ai soggetti sindacali.

UN'OCCASIONE DI ANALISI

Si è deciso di rispondere al dettato del decreto non come una mera *compliance*, ma di utilizzarlo come un'occasione per avviare un processo di analisi dell'intera organizzazione regionale e di manutenzione evolutiva del sistema organizzativo e professionale, finalizzato a adeguare i processi interni ed esterni, sviluppare la cultura dell'ente, ridefinire gli organici, avviare un percorso di sviluppo del sistema professionale.

La Dgrees, con il supporto metodologico della Fondazione Irso, ha condotto così un progetto che ha consentito, come prima cosa, di costruire un quadro conoscitivo delle dimensioni organizzative di tutte le direzioni dell'ente (inconsueta per le dimensioni e il perimetro analizzato) e con un metodo condiviso. In secondo luogo ha permesso di esplorare le possibili opportunità di ottimizzazione per migliorare il livello di efficienza dei processi, attraverso una semplificazione degli stessi, una riallocazione di organici all'interno del perimetro regionale, maggiori sinergie coordinate con le *in-house*, ecc.

Fra gli altri vantaggi c'è stato quello di iniziare a delineare modelli per rigenerare le professionalità interne e comprendere quali ruoli inserire nel piano dei fabbisogni di personale (sviluppo del sistema professionale), raccogliere informazioni utili e condivisione per la definizione del piano dei fabbisogni formativi e attivare un dialogo costruttivo fra le direzioni che, sugli organici, soffrono di una tradizionale competenza.

¹ L'assistenza metodologica è stata assicurata da Federico Butera e Sebastiano Di Guardo della Fondazione Irso

La prima fase del progetto si è svolta nel biennio 2018-2019 e lavorando per ridurre le attività indirette (azioni promosse dal Dgreet), ovvero eliminare incarichi inutili e duplicazioni, promuovere Smart working, direzione per obiettivi, digitalizzazione e adozione di AI e ottimizzare quelle dirette (condivise con le direzioni), ovvero valutazione di efficacia ed efficienza, semplificazione e ottimizzazione di processi, potenziamento del sistema professionale e formazione.

In questa prima fase si è anche deciso di avviare misure di efficientamento, fra i quali il reskilling (partecipazione, collaborazione ai cambiamenti, formazione), la razionalizzazione delle strutture organizzative, la rinuncia ad attività superflue e il completamento delle esternalizzazioni delle funzioni accessorie.

Infine, è stato delineato il sistema professionale della Regione come strumento che svolge tre funzioni diverse e convergenti: definisce la componente umana del sistema di erogazione dei servizi, rafforza le identità professionali ampie e non burocratiche delle persone e i modi di organizzazione del lavoro e stabilisce la base del sistema di gestione e sviluppo del personale.

UN NUOVO MODELLO DI ANALISI E PROGETTAZIONE

Questo sistema è concepito per assicurare la coerenza tra quello dei ruoli, dei mestieri e delle professioni con le competenze-capacità presenti in Regione, in modo da garantire un adeguato livello di copertura dei processi e delle funzioni presidiate e da prevedere il livello delle competenze tecnico-specialistiche e organizzative necessarie e per lo sviluppo del personale. Il modello di analisi e progettazione del sistema professionale si basa su tre cardini robusti e semplici.

Il primo riguarda i ruoli agiti, ovvero l'insieme dei processi di lavoro (attività e compiti) che si svolgono all'interno dei servizi; le relazioni con altri ruoli, organizzazioni, persone e tecnologie; il raggiungimento di performance (risultati misurabili e confrontabili nel tempo) e le competenze (conoscenze e capacità).

Il secondo punto chiave è la persona al lavoro, ossia l'irripetibile storia di ognuno, fatta di capacità e competenze professionali e umane, aspirazioni, personalità come fonte di qualità, miglioramento e innovazione per sé e per la propria organizzazione (*the workplace within*).

Infine troviamo il mestiere e la professione, ovvero la modalità visibile e riconosciuta con cui una persona esercita una serie di ruoli omologhi costituenti una 'professione a banda larga', un 'centro di gravità permanente' che conservi l'identità nell'estrema varianza dei processi e delle competenze.

Il modello professionale prescelto dalla Regione Emilia-Romagna è in massima sintesi quello di passare da dipendenti a professionisti, che abbiano una deontologia, si assumano responsabilità verso

l'istituzione e il pubblico e che sono sospinti da un continuo processo di miglioramento delle competenze. Ed è con questo modello che le persone dell'Amministrazione hanno partecipato alla realizzazione del Patto per il lavoro.

L'ESPERIENZA DI SMART WORKING

Si decise, sulla base di un modello di professionalizzazione diffusa, di adottare nuovi modelli di organizzazione del lavoro e di Smart working, ispirandosi a organizzazioni pionieristiche come Tetra Pak di Modena e Crédit Agricole di Parma. Gli obiettivi dell'introduzione erano l'aumento della produttività – sia con crescita dei servizi erogati sia della loro qualità – e la razionalizzazione degli spazi senza inutili duplicazioni e ripensando l'utilizzo dei locali.

Altri scopi erano il miglioramento della conciliazione vita-lavoro – con una maggior flessibilità oraria e la possibilità di utilizzo di spazi distribuiti sul territorio regionale – e dell'organizzazione del lavoro, aumentando le competenze digitali, i modelli organizzativi collaborativi e l'orientamento al risultato più che all'orario di lavoro.

In concreto, lo Smart working in questo caso consiste in alcune regole organizzative come la presenza di una fascia di attività standard (7.30-19.30) dove il collaboratore, se connesso, è contattabile e di una fascia oraria di disconnessione (19.30-7.30). Saltano dunque in larga parte i vincoli temporali, fatte salve le tutele su un orario di lavoro massimo. Così come saltano i vincoli spaziali, in quanto si

Il modello professionale adottato

FIGURA 5
(Butera)





Il modello di analisi e progettazione del lavoro

FIGURA 6
(Butera e Di Guardo)

utilizzano prioritariamente gli spazi di coworking della Regione, ma anche altri luoghi, come la propria abitazione e, occasionalmente, spazi aperti.

Per gli smart worker, temporanei o permanenti, il controllo visivo della presenza sparisce, quindi anche il badge. Il gruppo di dipendenti è valutato per obiettivi a breve, oltre che a lungo termine (e qui sta l'innovazione). Non è solo un diverso utilizzo dei tempi e dello spazio: si tratta di cambiare anche il contenuto di lavoro, *the work itself*. La base del progetto è un ripensamento organizzativo volto ad assegnare a ciascun collaboratore obiettivi chiari e indicatori misurabili da raggiungere, così che si possa poi auto-organizzare nelle attività che ne concorrono al raggiungimento (in linea con il sistema di valutazione delle performance adottato dalla Regione di cui abbiamo parlato prima).

Questo è un profondo cambiamento nella concezione del lavoro, con implicazioni ancora da approfondire sulla formazione e sullo sviluppo professionale. Questo progetto viene incontro anche a profonde modifiche nella vita di lavoro dei dipendenti regionali, dovuti al mutamento demografico: l'età media dei dipendenti, che è sensibilmente aumentata (55 anni), e le prospettive di pensionamenti improvvisi dovuti all'applicazione dei requisiti denominati Quota cento.

Non solo. Molti dei dipendenti sovraccaricati di attività lo sono contemporaneamente anche dalla dipendenza di un maggiore lavoro di cura, dovuto alla necessità di assistere anziani, figli e nipoti. Inoltre, l'aumento dell'età media è ovviamente correlata all'aumento della frequenza di assenze brevi (permessi, malattie, ferie).

L'Emilia-Romagna, pur avendo pienamente condiviso con il sindacato questo approccio, l'ha trattato come una componente di un nuovo modello sociotecnico, non come materia di contrattazione e di welfare. Ha responsabilizzato i dirigenti a individuare

team che possono adottare questa misura per migliorare i processi e la qualità della vita di lavoro delle persone. Ha riconfigurato l'architettura e gli approcci dei device fisici, dei sistemi e dei servizi informatici, adottando una strategia di gestione nel cloud, facilmente integrato con i principali tool per ogni dipendente. Così sono mutati gli investimenti in sicurezza informatica ed è cominciata la realizzazione dei primi spazi di coworking all'interno dell'Amministrazione.

Le prime analisi sperimentali mostrano che, ove lo Smart working viene applicato, si registra un miglioramento del benessere organizzativo e della produttività, una significativa riduzione di assenze brevi e l'autodisciplina dell'assenza dall'ufficio a poco più di un giorno a settimana.

Questa innovazione potrà consentire di ridurre le emissioni di anidride carbonica, decongestionando sensibilmente il traffico nelle ore di punta, soprattutto se altre organizzazioni adotteranno lo stesso approccio. Infine, sono state ridotte di oltre il 30% in tre anni le stampe e le fotocopie. A oggi gli smart worker sono circa 500, per due terzi donne, prevalentemente quadri.

INVESTIMENTI DI SUCCESSO

Sono stati investiti oltre 1 milione e 200mila euro per la formazione e la valorizzazione del personale regionale, investimenti raggruppati in due macro aggregati: l'aggiornamento necessario allo svolgimento ottimale dei compiti e delle funzioni e la formazione tesa a cambiare i paradigmi dei comportamenti organizzativi.

Tale approccio è stato rafforzato, prevedendo bandi selettivi per l'assegnazione delle posizioni organizzative (circa 500 persone nel 2016 su 1.500 quadri). Inoltre, vi è stato un significativo ricambio da dirigenti a posizioni organizzative e viceversa e una permutazione

fra la popolazione di questi ultimi. Un ruolo fondamentale ha avuto l'Academy, un'idea condivisa con i direttori generali e con le organizzazioni sindacali, prima che la giunta prendesse la decisione finale.

La giunta voleva un'Academy diversa dalle due prevalenti offerte in materia di formazione in Italia: da una parte quella romana della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, molto tarata sulle amministrazioni centrali e forte principalmente nel campo del Diritto amministrativo; dall'altra quella milanese della Bocconi, che proponeva percorsi di formazione per la Pa, molto centrati sul New public management.

L'Academy della Regione Emilia-Romagna si proponeva invece di costituire un *unicum* nella capacità di innovazione di enti territoriali che coniugano politiche di welfare State e di sviluppo industriale, nonché offrono portafogli servizi molto differenziati. Infine, l'ultimo obiettivo era quello di formare un community di dirigenti pubblici emiliano-romagnoli che realizzasse, da una parte, un'osmosi di competenze fra la Regione e, dall'altra, enti locali e privati eccellenti sul territorio, in ottica di Open innovation.

In questa prospettiva è stata realizzata una gara per un master di secondo livello biennale in Public Administration and Innovation aperta a cordate di università, con agganci internazionali a cui oggi partecipano 80 fra dirigenti e posizioni organizzative. L'Academy ora offre stabilmente sette prodotti: oltre al master biennale, anche sei annuali di primo livello, a cui hanno partecipato 83 funzionari.

Quasi 150, invece, sono gli addetti di categoria C che hanno partecipato, ogni anno, a esperienze formative abilitanti. L'aspettativa, assieme al massiccio ingresso di nuovi quadri, è che la cultura organizzativa cambi assai rapidamente.

Numerosi sono stati, poi, gli investimenti in innovazione tecnologica che hanno dato impulso al processo di trasformazione digitale dell'ente, che oggi viene presidiato nel Centro di competenza per la transizione al digitale. Tra le iniziative realizzate in questi anni si evidenziano in particolare: l'aggiornamento delle dotazioni assegnate a tutti i collaboratori; l'adozione di Office 365 per la produttività; la realizzazione della nuova Intranet con funzioni di Digital workplace; la centralizzazione dei servizi di stampa; l'incremento dei servizi di funzionalità dello sportello del dipendente; il miglioramento dell'usabilità da dispositivi mobili con la nuova interfaccia; la possibilità di collegamenti in video o chat tramite Skype for Business e una rinnovata organizzazione dell'assistenza utenti.

Sono state anche realizzate azioni finalizzate a incrementare le competenze digitali di tutti i collaboratori con interventi formativi e informativi mirati e l'individuazione di dipendenti con funzioni di guida digitale. Sono stati realizzati cruscotti direzionali per l'analisi di dati di rilevanza strategica per l'ente (per esempio sui finanziamenti europei e il controllo delle società partecipate) e sperimentazioni di

analisi di Big data e utilizzo dell'AI (per esempio la realizzazione di un supporto automatizzato per l'Ufficio relazioni con il pubblico e l'attività di protocollazione, che ha ridotto le attività burocratiche). È stato infine assicurato il supporto all'avvio dell'agenzia per il lavoro che utilizza i gestionali dell'ente. La dematerializzazione ha prodotto notevoli risparmi che via via hanno finanziato le spese nei nuovi device fisici.

Tale coerenza, unita a una gestione in ticketing dell'assistenza, ha migliorato l'esperienza d'uso dei sistemi informativi da parte delle persone che lavorano, riducendo moltissimo le emergenze e le lamentele.

Per l'avvio dello Smart working, sono stati realizzati presupposti tecnologici, oltre che organizzativi, che hanno ricevuto apprezzamenti e riconoscimenti a livello nazionale (premio *HR Innovation Award 2019* del Politecnico di Milano; premio speciale *Innovazione per 'Evoluzione metodologica' 2019* dell'Associazione italiana formatori, ecc.) nell'ambito del quale sono state create positive sinergie con altre Pa e un'intensa rete di relazioni e scambi.

VERSO UN NUOVO PARADIGMA DI ORGANIZZAZIONE

Il paradigma a cui questo progetto ha teso è quello di una 'Amministrazione a rete eccellente orientata a garantire servizi', ossia un modello proiettato ai risultati e non alle procedure, che si allontani da una struttura burocratica per divenire un nodo di servizio e di animazione di reti pubbliche e private orientate all'innovazione, a creare valore aggiunto e a valorizzazione del lavoro. Un'Amministrazione tesa ad ascoltare i bisogni dei cittadini e a fornire direttamente o mediatamente servizi di qualità, organizzativamente agile e flessibile; che costi meno e sia integra. Il Patto per il lavoro è stato, per l'Amministrazione, il driver principale per riconfigurare se stessa sulla base di obiettivi di trasformazione sociale di lungo periodo oltre che fornire servizi eccellenti alle persone e alle imprese.

BIBLIOGRAFIA

- Butera F. (2015), "Il change management strutturale", *Studi Organizzativi*, 1.
 Butera F., Di Guardo S. (2009), "Il metodo di analisi del lavoro", *Studi Organizzativi*, 2.
 Cassese S., Franchini C. (1994), *L'Amministrazione pubblica italiana*, il Mulino, Bologna.
 Farnham D., Horton S.; Barlow J.; Handeghem A. (a cura di) (1996), *New public managers in Europe. Public servants in transition*, Macmillan, London.
 Gore A. (1993), *The Gore's report on reinventing government*, Three River Press.
 Kickert W. J. M., Klijn E. H. (1997), *Managing complex networks. Strategies for the Public sector*, Sage, London.
 Mayntz R. (1978), *Soziologie der öffentlichen verwaltung*, Miiller, Heidelberg.
 March J. G., Olsen J. P. (1989), *Rediscovering institutions. The basis of politics*, The free press, New York.
 Osborne T., Gaebler T. (1992), *Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
 Reborà G. (a cura di) (2016), *Il Change management*, Este.
 Rhodes R. A. W. (1997), *Understanding governance. Policy networks. Governance, reflexivity and accountability*, Open university press, Buckingham.
 Thoenig J. C., Dupuy F. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris.
 Trist E., Murray H. (1993), *The social engagement of social science*, 2, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

DA SEMPRE NELLE (GRANDI) IMPRESE

Sistemi&Impresa,
Sviluppo&Organizzazione
e Persone&Conoscenze
sono da sempre un punto di riferimento
per l'aggiornamento professionale
di manager e imprenditori.



ABBONATI

E SCEGLI IL TUO SUPPORTO

▶ **CARTA** ▶ **DIGITALE** ▶ **CARTA + DIGITALE**

Con l'abbonamento a una o più riviste entri a far parte di una famiglia professionale che alimenta il tuo network di contatti e agevola l'incontro con decisori e opinion leader della comunità manageriale italiana.

Avrai accesso a contenuti di qualità a firma di esperti del mondo aziendale e di docenti accademici provenienti dai principali Atenei italiani e potrai godere di condizioni vantaggiose per l'acquisto di prodotti editoriali e per la partecipazione ai convegni che ESTE organizza su tutto il territorio nazionale (oltre 50 eventi all'anno).

Sviluppo & Organizzazione

ABBONAMENTO ANNUALE

Carta	130€
Digitale	65€
Carta + Digitale	160€

PERSONE & CONOSCENZE

LA VOCE DELLA DIREZIONE DEL PERSONALE

ABBONAMENTO ANNUALE

Carta	150€
Digitale	75€
Carta + Digitale	180€

SISTEMI&IMPRESA

Management e tecnologie per le imprese del futuro

ABBONAMENTO ANNUALE

Carta	170€
Digitale	85€
Carta + Digitale	200€



ABBONATI ONLINE SU WWW.ESTE.IT

Per informazioni: Daniela Bobbiese - Responsabile Abbonamenti ESTE
02.91434400 - daniela.bobbiese@este.it

ESTE
Cultura d'impresa