Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
PubblicaAmministrazione
Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni

MODELLI INNOVATIVI
GESTIONE ASSOCIATA
PROGETTO UNIVERSITÀ
GOVERNANCE DELLE RISORSE UMANE

Formez

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa

FORUM EUROPEO DELLE DIREZIONI DEL PERSONALE
Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea

Cagliari – Chia Laguna
28-30 giugno 2006

Sessione Parallela:
29 giugno 2006

Testimonianze, esperienze e buone pratiche europee

Parte I : Sistemi Informativi

Innovazione organizzativa e gestione del personale

Laura Pacini

Coordinatrice progetto "Scuola Virtuale per la P.A"
Centro Nazionale per l'Informatica nella P.A. (CNIPA)

Innovazione organizzativa e gestione del personale

A cura di Laura Pacini – consulente CNIPA

1. I cambiamenti in atto

La Pubblica Amministrazione da alcuni anni sta avendo un periodo di profondo cambiamento sotto vari aspetti fondamentali.
Il cambiamento normativo ormai sta spingendo i singoli enti ad autoderminare la propria struttura organizzativa, a rideterminare le proprie piante organiche,ivi compresa la dirigenza, a potenziare i meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi e dei risultati, ad approcciare una gestione delle attività per processi.
Si citano sinteticamente qui solo le seguenti principali normative:

- Titolo V della Costituzione
- L.15 /2005 e L.80/2005 connesse alla 241/90 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amminstrativi
- Dlgs 165/2001 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
- Dlgs 267/2000 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
- L.150/2000 Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni
- Dlgs 286/99 Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attivita' svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 :Capo III: "Qualità dei servizi pubblici e carte dei Servizi".

Queste normative conducono ad una gestione per processi di una pubblica amministrazione. L'ente infatti viene visto come un insieme di processi operativi e gestionali ognuno dei quali è a sua volta è costituito da più procedimenti amministrativi strettamente correlati.
Il passaggio dai procedimenti ai processi è breve e costituisce una valenza organizzativa fondamentale.
Il cittadino/l'impresa non viene più considerato come una variabile indipendente, ma inizia ad essere un riferimento preciso verso cui le attività dell'ente devo tendere. Le "Carte dei Servizi", gli Uffici Relazioni con il Pubblico, gli Sportelli Unici per le Attività Produttive, i codici comportamentali, la semplificazione dei procedimenti, i contratti di servizi, sono alcuni dei segnali di cambiamento che vanno in questa direzione.
Lo sforzo è quello di modellare sempre meglio gli enti sui bisogni dei cittadini-utenti-elettori e di responsabilizzare di più gli organismi dirigenziali e di governo con attività di programmazione, pianificazione, monitoraggio e valutazione.
Oggi nella Pubblica Amministrazione è inoltre possibile introdurre nuove figure professionali (direttore operativo, project manager, manager, esperti di qualità, marketing, controller, manager dei sistemi informativi, ecc.) portatrici di esperienze non sempre presenti negli enti.

Lo stesso contesto sociale in cui opera la PA è cambiato.

I nuovi bisogni dei cittadini e delle imprese hanno determinato un livello di attese verso la pubblica amministrazione molto cresciuto ed in continua evoluzione. Stessa dinamica si riscontra all'interno del cambiamento dei bisogni dei lavoratori che operano all'interno degli stessi enti. Un problema specifico infatti per i lavoratori della Pubblica Amministrazione è proprio quello di recuperare un ruolo ed un'immagine positiva presso l'opinione pubblica.

Parallelamente ai cambiamenti che portano a richiedere maggiore qualità ed efficacia dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione, esiste un cambiamento economico radicale. Le finanziarie che si sono susseguite in questi anni chiedono alla pubblica amministrazione di essere più efficiente e di ridurre la spesa.
Ciò significa che la pubblica amministrazione deve erogare servizi di migliore qualità, ma a costi minori.

A questi mutamenti si unisce infine un fattore accelerante del cambiamento: la "rivoluzione digitale" nella pubblica amministrazione .
L'uso dei sistemi ICT nell'azione di governo e nell'attività amministrativa non comporta affatto soltanto l'introduzione di sistemi informativi automatizzati per svolgere i compiti amministrativi; comporta molto di più: un'accelerazione necessaria nel miglioramento della circolazione dell'informazione, nell'ottimizzazione delle relazioni interne ed esterne degli apparati amministrativi, nella rapidità e flessibilità nella erogazione dei servizi e nel
migliorare l'offerta di servizi ai cittadini.

Pertanto la pubblica amministrazione ha davanti la sfida di dover erogare servizi di qualità crescente, con miglior efficienza, ma attraverso una modalità sempre più rapida nel tempo.

2. Le leve del cambiamento

La prospettiva di un'economia e di una società basata sempre più sui servizi , sull'informazione e sulla conoscenza, si sta rapidamente concretizzando nei paesi a maggior livello di sviluppo.
L'Europa a Lisbona già nel 2000 parlava di prospettiva del 2010 di diventare "l'economia basata sulla conoscenza per essere più competitiva e dinamica del mondo, in grado
di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e più posti di lavoro, e di migliore qualità, e con una maggiore coesione sociale".

La valorizzazione del capitale umano e l'investimento nello sviluppo delle competenze rappresentano un obiettivo primario dei piani d'azione e-Europe 2002 e 2005.

Nel nuovo modello di sviluppo il capitale umano gioca un ruolo estremamente importante in termini di capacità di innovazione, di creatività, di risposte rapide e adeguate.

Ma all'interno delle strutture pubbliche per poter avere uno sviluppo coerente e mirato, il personale deve essere collocato secondo un chiaro disegno organizzativo diretto sia al raggiungimento degli scopi istituzionali, sia agli indispensabili obiettivi di efficacia e di efficienza ormai assegnati alle pubbliche amministrazioni.

Pertanto le tre leve fondamentali oggi a disposizione dei dirigenti/responsabili apicali pubblici per attuare il cambiamento nelle proprie amministrazioni sono :

- il sistema organizzativo
- le risorse umane
- la gestione delle informazioni attraverso l'uso della tecnologica

3. Un caso

La Provincia X[1] ha deciso di intraprendere un progetto di riorganizzazione di servizi che comporta una visione di sistema delle amministrazioni del proprio territorio.

La Provincia ha deciso di mettere in piedi una struttura per le gestione on-line degli acquisti nelle amministrazioni pubbliche nella provincia.
Mettere in piedi una piattaforma di e-procurement significa ridisegnare anche tutti i processi di acquisto non soltanto dell'amministrazione provinciale, ma anche di tutti gli enti del proprio territorio.

Nella prima fase è stato pensato un progetto informatico che comportava l'attivazione di specifiche attività strutturali di connessione e l'attivazione dei flussi informativi provenienti dagli enti.
Mentre il fornitore,vincitore della gara, iniziava a procedere all'attivazione delle connessioni informatiche sono iniziate le prime difficoltà.

La interconnessione dei ruoli, delle competenze e delle attività del personale coinvolto nelle diverse amministrazioni comportava necessariamente un nuovo chiaro quadro organizzativo. Inquadramenti diversi di ciascun dipendente in ciascun ente, comportavano responsabilità diverse nel nuovo processo di acquisto, oltre ad una diversa necessaria competenza relativa all'e-procurement.

[1] E' stata omesso il nome perché attualmente sono in atto alcune attività non ancora rese pubbliche tra gli enti del territorio della provincia stessa come ad esempio l'organigramma definitivo del "Centro Integrato"

Spesso si assisteva ad una mancanza di competenza specifica sull'e-procurement, ma anche una mancanza di competenza gestionale delle future nuove attività, con una conseguente assenza di figure professionali adeguate.

E' stata così disegnata la nuova organizzazione del "Centro integrato di acquisti on -line della Provincia X" che avvierà e manterrà l'attività di e-procurement del territorio.

Il gruppo gestionale è stato formato grazie ad una integrazione di profili provenienti dai diversi enti del territorio, inserendo due nuove figure: una manageriale ed una tecnico-informatica di sistema.

Necessariamente era opportuno pensare ad un progetto di formazione che consentisse la formazione continua non solo al "Centro Integrato di Acquisti on-line della Provincia X", ma anche a tutti gli enti che attraverso il "Centro Intergrato" fanno gli acquisti.

Il nuovo progetto di e-learning nasceva allora come progetto di sistema mirato alla formazione connessa al nuovo sviluppo organizzativo.

Già esisteva una piattaforma di e-learning, ma veniva per lo più utilizzata, o meglio sotto utilizzata, per attività formative standard (informatica, lingue,ecc) e separate da adeguati piani di formazione del personale.
L'occasione ha consentito di attivare un piano di formazione mirato al nuovo assetto organizzativo e di pensare ad una connessione delle attività formative con lo sviluppo delle carriere con crediti formativi adeguati. Ciò ha comportato anche il ripensamento dei sistemi informativi della piattaforma, con un utilizzo adeguato di metadatazione dei contenuti e rendendo la piattaforma più ricca grazie a tools di comunicazione adeguati.

Attualmente si sta pensando ad integrare un sistema informativo di gestione del personale che consenta di poter svolgere adeguata attività di programmazione e pianificazione del personale, nonché ad un paritetico sviluppo di competenze.

Questo processo non è ancora finito ed ha comportato non pochi scontri con molte resistenze. Le attività non sono tutte funzionanti pienamente ed ancora molto resta da fare. Inoltre il percorso è stato attivato grazie anche alla motivazione da parte non solo dei gestori amministrativi ma anche degli amministratori politici che si sono fatti carico di promuovere continuamente le iniziative.

Conclusioni

L'esempio citato è un caso molto particolare in cui il management e gli amministratori politici hanno avuto un forte ruolo di commitment apicale. Inoltre non è stato trascurato l'aspetto riorganizzativo connesso al ridisegno della pianta organica degli uffici coinvolti. Ed infine è stato promosso anche il progetto di e-learning connesso.

Non sempre si hanno tali opportunità ed i progetti di innovazione, compreso quelli di e-learning, spesso naufragano soprattutto per disorganizzazione e affiancamento inadeguati come dimostra anche una ricerca fatta dal CNIPA nell'Osservatorio e-learning per la PA del 2005([2]).

[2] ""E-learing in Italia-una strategia per l'innovazione" – AAVV – Apogeo, 2006

L'organizzazione è per la pubblica amministrazione di rilevanza strategica ai fini del governo delle attività e dei servizi ai cittadini. E' attraverso il ridisegno organizzativo della propria struttura che ogni amministrazione può ottimizzare il suo prodotto finale rendendolo più efficace e più efficiente, grazie alla migliore utilizzazione delle proprie risorse umane.

Bibliografia

BURNS T., STALKER G.M., The management of innovation, Tavistock, Londra, 1961(trad. it. Direzione aziendale e innovazione, Franco Angeli, Milano, 1971).
BURNS T., STALKER G.M., "Sistemi meccanici e sistemi organici di direzione", Etas Libri, Milano, 1998.
BUSINESS WEEK, An about face in TI's culture, 5/7/1982.
CAMUSSONE, Il check up dei sistemi informativi. Etas, Milano, 1988.
CAMUSSONE, Le conoscenze informatiche in Italia, Egea, Milano, 2006
CECCANTI G., L'internazionalizzazione dell'industria. Dovizia di problemi, miseria di strumenti, 1985.
CERRUTI G., Sistema informativo e capacità competitiva. L'introduzione dei sistemi Erp nella grande impresa, Giappichelli, Torino, 1999.
FREY M., Qualità del cambiamento tecnologico e interazione scienza tecnologia: Economia e politica industriale, n. 54, 1987.
FREY M., Economia e gestione dell'innovazione aziendale. Flessibilità, integrazione nei processi innovativi, Cedam, Padova, 2001
HAMMER M., Reengineering work. Don't automate, Harward Business Review, Obliterate, 1990.
HANDY C., L'epoca della non ragione, Olivares, Milano, 1990.
HANNAN M.T.- FREEMAN J., Organizational ecology, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1989.
HARRINGTON HJ., Il Processo migliorativo. Sperling & Kupfer, Milano, 1990.
HAVEMAN H.A., Administrative science quarterly. Between a rock and hard place
LISCIA ROBERTO (a cura di), E-Learning in Italia –una strategia per l'innovazione,Apogeo, Milano,2006
MERLI G., Il manager imprenditore. I nuovi metodi per gestire il miglioramento aziendale, Il sole 24 ore,Milano, 1995.
MERLONI V., Come conciliare efficienza e varietà nell'impresa. In impresa e competizione dinamica, Etas libri, 1991.
MERRIFIELD D.B., Management of critical technologies, Wharton school of business, 1991.
MINTZBERG H., Mintzberg on management, Inside our strange world of organizations, 1989. (trad. it. Management, mito e realtà, Garzanti, Milano, 1991).
MODICA M., Il controllo e la valutazione del cambiamento organizzativo, Giuffrè, Milano, 1984.
ROSENBERG N., (1982), Inside the Black Box: Techonology and Economics, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. Dentro la scatola nera: tecnologia ed economia, Bologna, Il Mulino, 1991.
WELLMAN B., BERKOWITZ S. D., Social structures: A network approach, Cambridge University Press, 1988.
WILSON J.Q., "Innovation in Organization: Notes Towards a Theory", Organizational Design and Research, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1966.
WILSON G., Attuare il cambiamento organizzativo. Una guida passo dopo passo per la ristrutturazione aziendale, Milano, 1995.