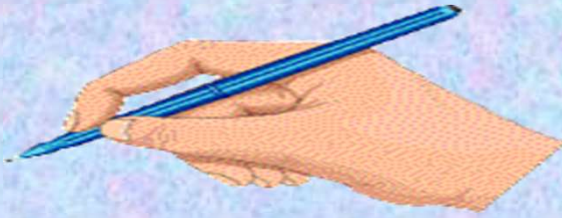


Miglioramento organizzativo nelle pubbliche amministrazioni virtuose



Prof. Antonio Coccozza - Università degli Studi Roma Tre

© Documentazione a stretta circolazione interna, a solo scopo didattico. E' vietata la riproduzione senza regolare autorizzazione.



INDICE

- 1. Perché è necessario migliorare le performance delle pubbliche amministrazioni?**
- 2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza : gli assi principali della riforma delle PPAA**
- 3. Dal New Public Management al New Public Service**
- 4. Dal Modello Burocratico al Modello Telocratico**
- 5. Imparare dalle best practice**

1. PERCHÉ È NECESSARIO MIGLIORARE LE PERFORMANCE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI?

1. «L'efficacia dei sistemi politici dipende in misura considerevole dall'efficacia delle istituzioni amministrative (...) Revisioni complessive delle strutture e delle pratiche amministrative sono state intraprese da governi di ogni colore politico e in una vasta gamma di circostanze. Esse sono un aspetto che contraddistingue la nostra vita politica e amministrativa» (March e Olsen, 1992, p. 111).
2. Nelle nostre attuali società, sempre più complesse, globalizzate, interconnesse e competitive, interessate da un processo di metamorfosi continuo e da fenomeni di discontinuità, non competono più prodotti o servizi, ma Sistemi Paese.
3. Il raggiungimento di un'efficace grado di sviluppo economico e sociale del Sistema Paese è sempre più interconnesso con il ruolo innovativo delle *public policies* e la qualità delle performance delle pubbliche amministrazioni.
4. Le *public policies* possono e debbono creare le condizioni per lo sviluppo e supportare i processi di innovazione economica, sociale e culturale nei comparti chiave: educazione e formazione; ricerca scientifica e innovazione tecnologica; attività imprenditoriale e lavoro; sanità, previdenza e assistenza sociale.

Le sfide per il sistema pubblico

A partire dagli anni Novanta, le riforme hanno teso a trasformare mission, cultura, procedure, processi e strutture delle pubbliche amministrazioni, per rispondere alle seguenti sfide:

1. La *globalizzazione* dei mercati e l'*evoluzione continua degli scenari* economici, sociali e culturali;
2. L'estrema pervasività dell'innovazione tecnologica: digitalizzazione, *Information and Communication Technology* (ICT), evoluzione dei processi lavorativi (Smart working);
3. L'evoluzione dei modelli organizzativi: da *strutture burocratiche centralistiche* a modelli decentrati e alla creazione di un *sistema rete integrato* a livello territoriale, nazionale e internazionale;
4. Il miglioramento della qualità dei servizi forniti alla collettività, il potenziamento delle performance delle strutture pubbliche e l'incremento della disponibilità di informazioni (pianificazione);
5. L'adeguamento delle competenze per aumentare la competitività complessiva del sistema Paese nella *società della conoscenza*.

Nel panorama italiano, negli ultimi decenni, con le Riforme Bassanini, Frattini, Brunetta, Madia sono state introdotte nel nostro ordinamento una serie di *policies* ispirate ai principi del *decentramento*, *autonomia e sussidiarietà*.

Norme finalizzate a perseguire i seguenti obiettivi:

- maggiore efficacia, efficienza ed economicità, attraverso lo snellimento e semplificazione delle procedure;
- privatizzazione dei rapporti di lavoro e miglioramento delle performance;
- maggiore grado di *partecipazione* agli atti amministrativi;
- coinvolgimento dei principali *stakeholder* (cittadini, famiglie e imprese), in una prospettiva di *cittadinanza attiva*.

2. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Il PNRR prevede tre grandi tipologie di azioni riformatrici:

- **le riforme orizzontali** (da attuarsi nelle Pubbliche amministrazioni e nella Giustizia);
- **le riforme abilitanti** (interventi funzionali all'attuazione del Piano e necessari per rimuovere gli ostacoli amministrativi);
- **le riforme settoriali** (interventi mirati nelle singole missioni).

PNRR: LE CRITICITÀ

ALLA RICERCA DI GIOVANI E NUOVE COMPETENZE

- **Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola.** Il turn over del personale in servizio ha visto un solo nuovo assunto su tre cessazioni.
- **L'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni.** Il 16.3% del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4.2% ha meno di 30.
- **Crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo.**

- La carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici.
- In 10 anni gli investimenti in formazione sono passati da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente.
- La limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015.

Gli assi principali della riforma delle PPAA

- Riformare l'accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale.**
- Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure.**
- Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna.**
- Digitalizzazione, quale strumento trasversale per realizzare le riforme.**

Commissione Europea e riforma delle PPAA

Una riforma strutturale deve tener conto dei vincoli interni (ricambio generazionale e adeguamento delle competenze) e di quelli esterni (ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e digitalizzazione dei processi e delle procedure).

La Commissione ha sottolineato i seguenti obiettivi:

- Definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa.**
- Puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi;**
- Creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone;**
- Individuare i comportamenti burocratici che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.**

3. DAL NEW PUBLIC MANAGEMENT AL NEW PUBLIC SERVICE

Nei Paesi OCSE, se escludiamo lo scontro ideologico, le riforme puntano a trasformare il tradizionale *modello centralistico e burocratico*, attraverso l'implementazione del *New Public Management*.

Più recentemente si è attivata la sperimentazione del *New Public Service*, in un'ottica di *sistema pubblico aperto* che dialoga con tutti gli stakeholder istituzionali, economici, sociali e civili

New Public Management

Modello progettuale delle “5R”



1. **Ristrutturare:** eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio fornito alla collettività;
2. **Riprogettare:** riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali;
3. **Reinventare:** sviluppare nuove modalità di produzione dei servizi;
4. **Riallineare:** armonizzare struttura organizzativa e strategia;
5. **Ripensare:** accelerare i processi di analisi e di feedback.

4. DAL MODELLO BUROCRATICO AL MODELLO TELOCRATICO

ELEMENTI ORGANIZZATIVI	MODELLO BUROCRATICO	MODELLO TELOCRATICO
1. Ambiente di riferimento	- prevedibile	- turbolento
2. Strategia	<ul style="list-style-type: none"> - politiche orientate al rispetto formale della norma amministrativa - conservazione/mantenimento - nicchia 	<ul style="list-style-type: none"> - politiche orientate al raggiungimento di obiettivi - evolutiva/innovativa - personalizzazione/qualità
3. Struttura	<ul style="list-style-type: none"> - piramidale - accentrata - rigida - compartimenti stagni 	<ul style="list-style-type: none"> - a rete - decentrata - flessibile - alta circolarità/feedback
4. Sistema decisionale	<ul style="list-style-type: none"> - scarsa responsabilità - scarsa delega - poco tempestivo 	<ul style="list-style-type: none"> - responsabilità sugli obiettivi - delega per competenza - tempestività
5. Leadership	<ul style="list-style-type: none"> - autoritaria/laissez faire - burocratica - adattiva 	<ul style="list-style-type: none"> - partecipativa - innovativa - professionale
6. Sistema di relazioni sindacali	<ul style="list-style-type: none"> - conflittuale - consociativo - corporativismo 	<ul style="list-style-type: none"> - partecipativo - basato sulla definizione di obiettivi condivisi

DAL MODELLO BUROCRATICO ⇒ AL MODELLO TELOCRATICO



5. IMPARARE DALLE BEST PRACTICE

1. La riforma del modello organizzativo INPS
2. La formazione a sostegno del processo di valutazione nell'Ospedale
3. Sistema di Feedback basato sugli obiettivi in un'Autorità
4. La formazione-intervento leva per la governance dell'innovazione organizzativa: Il Progetto “Affiancamento Formativo” del Consorzio dei Comuni Trentini

1. La riforma del modello organizzativo INPS



DEFINIZIONE RUOLI E COMPITI DELLE TRE FUNZIONI:



**DIREZIONE
STRATEGICA**



**MANAGEMENT
GESTIONALE**



PRODUZIONE

OBIETTIVI STRATEGICI

**Sviluppo “ azienda rete “
(integrazione interna e con l’ambiente)**

**Ampliamento
competenze
INPS**

**Soddisfazione
del cliente
(centralità)**

**Integrazione con
le Pubbliche Amministrazioni
in ottica di Sistema Paese**

**Equilibrio finanziario
ed economicità di gestione**

Valorizzazione delle persone

MISSION



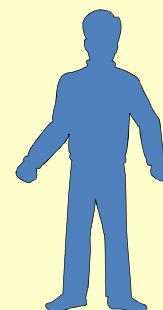
***DA UN MODELLO GESTIONALE ORIENTATO AL
PRODOTTO***



**A UN MODELLO GESTIONALE
ORIENTATO AL CLIENTE**

MISSION

***DALL'EROGAZIONE
DI PRODOTTI ALL'UTENTE***



***ALLA FORNITURA
DI SERVIZI INTEGRATI
AL CLIENTE, ALLA COLLETTIVITA', AL PAESE***

NUOVO MODELLO DI GESTIONE

- ■ **Decentramento decisionale e operativo**
- ■ **Diversificazione nell'offerta di servizi**
- ■ **Eliminazione dei nodi intermedi**
- ■ **Organizzazione per processi**

IL RUOLO DELLA DIRIGENZA

Responsabilità:

- di gestione finanziaria
- di gestione tecnica
- di gestione amministrativa



Assume decisioni :

- 💰 di spesa
- 👥 di organizzazione delle persone
- 🏗️ di organizzazione delle risorse strumentali
- 🏢 di organizzazione dei flussi finanziari

**ATTRAVERSO LO STRUMENTO DEL:
BUDGET DI GESTIONE**

2. La formazione a sostegno del processo di valutazione nell'Ospedale

Nel ciclo di gestione delle RU, il processo di valutazione, collegato ad una politica di “Direzione per obiettivi”, svolge una funzione cruciale, poiché:

- fornisce i risultati di una misurazione (indicatori);
- rileva i differenti livelli di performance, base per decisioni in merito alla distribuzione delle ricompense (sistema di incentivazione);
- fornisce informazioni utili per la progettazione dell'attività di formazione, delle politiche di sviluppo e programmazione delle carriere, segnala i gap, le criticità e le potenzialità future.

Il percorso formativo rivolto ai valutatori intende creare le condizioni tecniche e culturali finalizzate a permettere al sistema di valutazione aziendale il raggiungimento di sei obiettivi fondamentali:

1. valorizzare le competenze e le potenzialità di sviluppo professionale e organizzativo;
2. identificare i gap tra le competenze richieste dal ruolo e quelle effettivamente possedute dal collaboratore, individuando conseguentemente i fabbisogni formativi del personale;
3. promuovere processi di miglioramento delle prestazioni in termini di qualità, rendendo consapevole il collaboratore del suo livello di performance e stimolandone l'incremento in modo mirato;

- 4. misurare la capacità individuale e media del personale al fine di conseguire, nell'ambito della propria funzione, risultati adeguati agli obiettivi assegnati;**
- 5. diffondere e condividere gli obiettivi di settore, di gruppo e individuali all'interno dell'organizzazione, in una logica d'integrazione interfunzionale e di comunicazione trasparente, promuovendo dinamiche relazionali costruttive e strutturate di interazione tra il personale e la dirigenza;**
- 6. fornire *input* mirati, basati su principi di equità, al sistema incentivante, per promuovere e premiare il merito, l'impegno e la produttività, in base a criteri omogenei, specifici e condivisi.**

Componenti della Valutazione

La Valutazione delle prestazioni rappresenta uno strumento a supporto dello Sviluppo delle Competenze con l'obiettivo di focalizzare responsabili e collaboratori sul miglioramento dei processi e sullo sviluppo delle competenze individuali.



Fatto 100 il 50%:

- ◉ 30% Ottemperanza job description
- ◉ 20% Competenze professionali
- ◉ 50% peso da distribuire su 2 progetti/attività assegnati dal responsabile

- ◉ 3 Competenze organizzative differenziate per ruoli di coordinamento e collaboratori. Le 3 competenze hanno un peso equivalente

- ◉ Percorsi formativi focalizzati sui comportamenti organizzativi

Scala di valutazione



La scala di valutazione è descrittiva ed univoca sia per la valutazione degli obiettivi, della job, delle competenze professionali e organizzative.

Descrizione

Non in linea con le aspettative

Parzialmente in linea con le aspettative

In linea con le aspettative

Superiore alle aspettative

Eccellente

La scala di valutazione è da correlare strettamente ai “Criteri di riferimento” (che dovranno essere noti e interpretati correttamente, pena l’arbitrarietà della valutazione).

La formazione dei valutatori dovrà dedicare particolare attenzione a questo aspetto.

3. Sistema di Feedback basato sugli obiettivi in un'Autorità

Il sistema di Feedback si fonda sui principi di prossimità e di collaborazione tra responsabile e collaboratore, di proporzionalità e di aderenza degli obiettivi alle caratteristiche del collaboratore e al lavoro da svolgere, permette di fornire una pluralità di feedback.

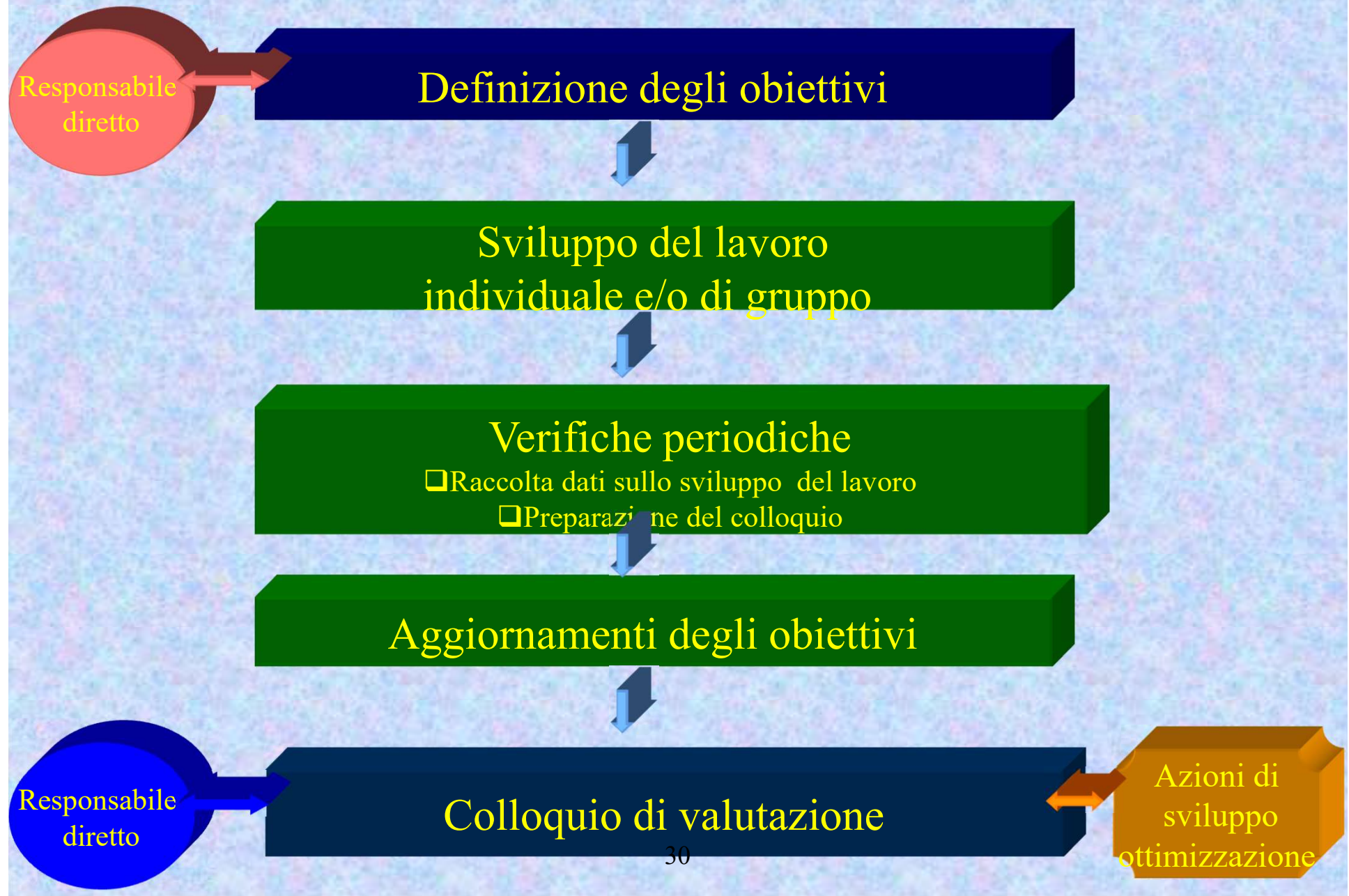
Condividere gli obiettivi, restituire e ricevere feedback intensifica il dialogo tra responsabile e collaboratore, instaura un clima di fiducia tra le persone, fa aumentare il livello di condivisione.

Favorisce l'allineamento degli obiettivi individuali con gli obiettivi di Istituto, incentiva le persone a migliorare i propri livelli di performance.

Il Sistema di feedback consente al responsabile diretto di:

1. aiutare le persone a comprendere il valore del proprio lavoro;
2. orientare la prestazione, stabilendo obiettivi e priorità coerenti con quelli dell'Ufficio/Unità Organizzativa di appartenenza;
3. stimolare la motivazione al miglioramento continuo;
4. fornire riscontri correlati al lavoro svolto e supporto al conseguimento degli obiettivi assegnati nel corso di tutto il periodo di osservazione.

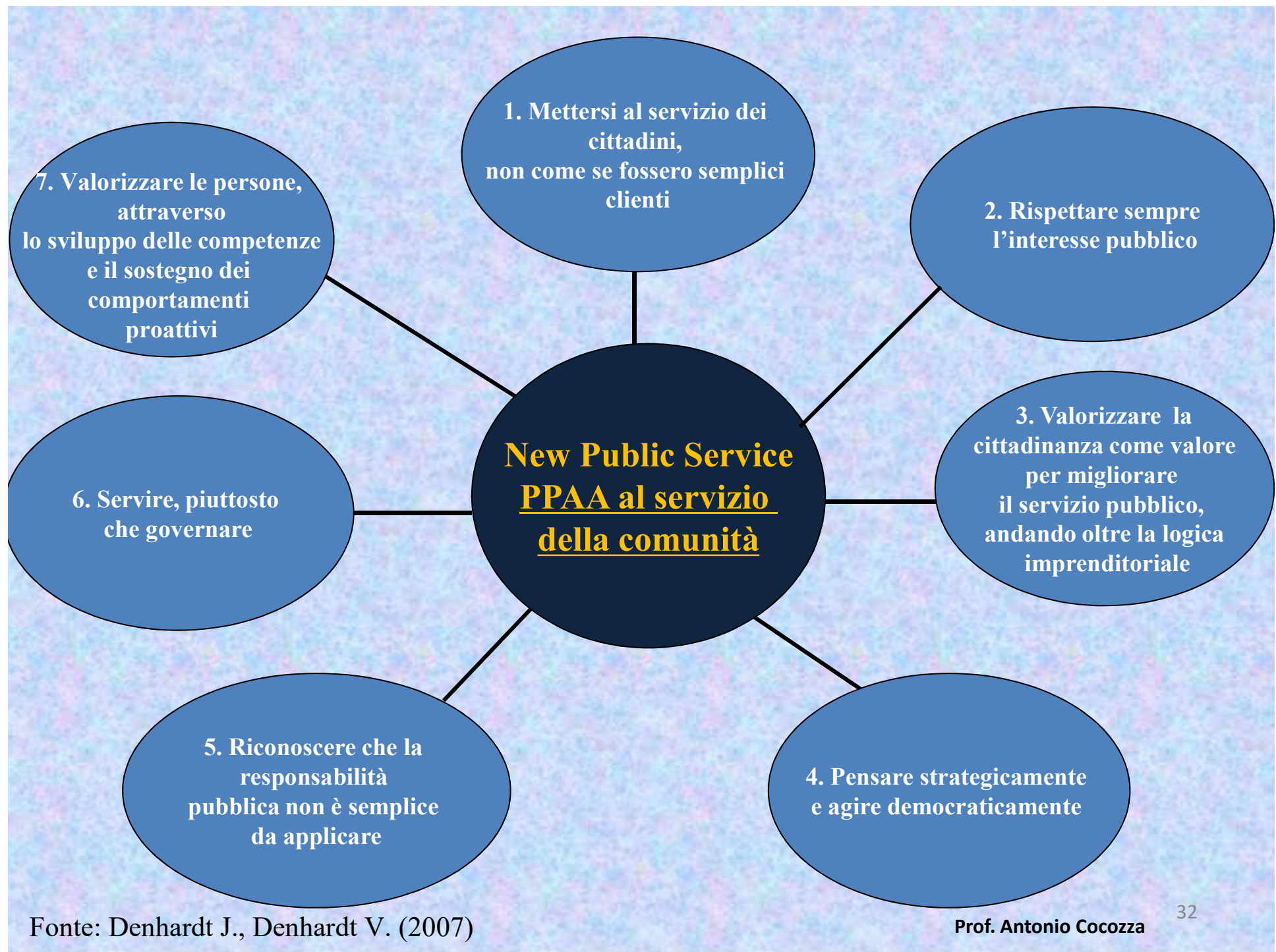
PROCESSO DI VALUTAZIONE E SVILUPPO DEI COLLABORATORI



4. La formazione-intervento leva per la governance dell'innovazione organizzativa: Il Progetto “Affiancamento Formativo” del Consorzio dei Comuni Trentini

<https://www.comunitrentini.it/Aree-e-Uffici/Formazione/Progetti/Affiancamento-formativo>

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>



UN'EFFICACE IMPLEMENTAZIONE DEL *NEW PUBLIC SERVICE* RICHIEDE UN VERO SALTO DI QUALITÀ

1. CULTURALE

(ACQUISIRE FLESSIBILITÀ E ORIENTAMENTO AL MUTAMENTO)

2. ORGANIZZATIVO

(SPERIMENTARE NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI)

3. GESTIONALE

(IMPIEGARE LE RISORSE IN UNA LOGICA DI OBIETTIVI)

4. TECNOLOGICO

(GESTIRE LA PERVASIVITÀ DELL'INNOVAZIONE IN TUTTI I PROCESSI)

5. RELAZIONALE

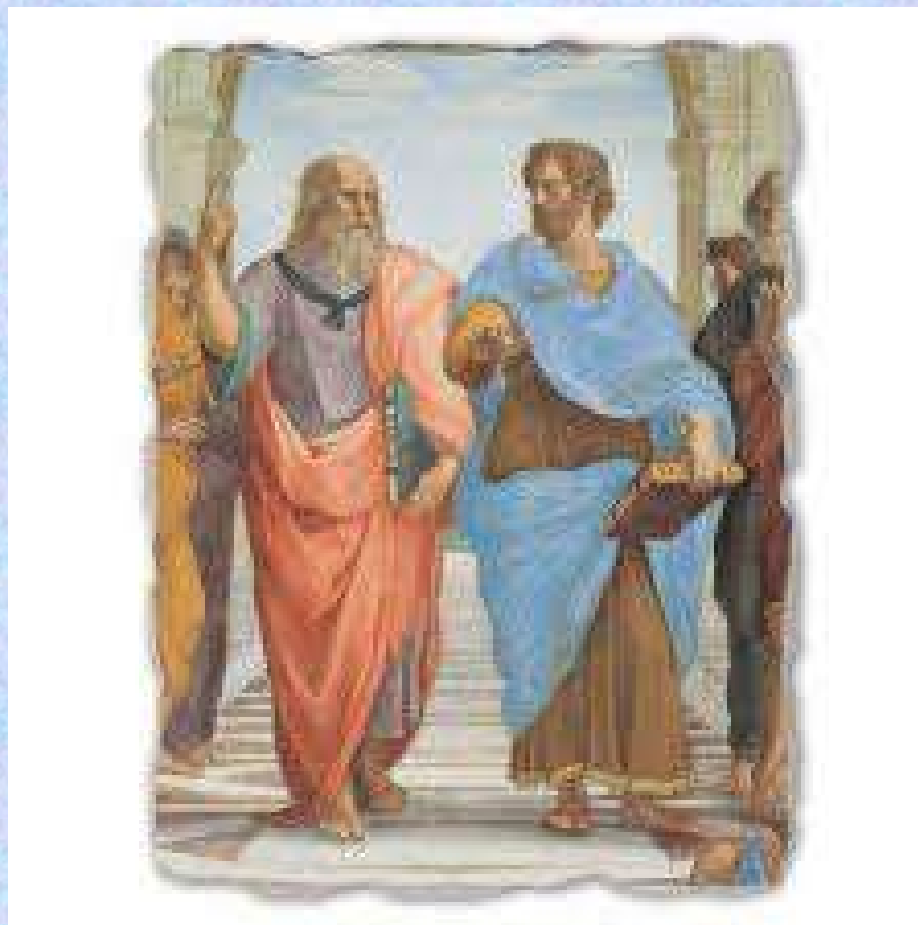
(COSTRUIRE UN CLIMA COLLABORATIVO TRA TUTTI GLI ATTORI ISTITUZIONALI, MANAGERIALI, PROFESSIONALI E DI RAPPRESENTANZA)

L'ATTUAZIONE DELLE RIFORME ISTITUZIONALI ...
UN LUNGO VIAGGIO CHE NON SI PUÒ IMPROVVISARE

NON C'È MAI BUON VENTO
PER CHI NON SA DOVE ANDARE

SENECA

Grazie per l'attenzione



Antonio Coccozza

Università degli Studi Roma Tre