



*Dipartimento di
Impresa e management*

*Cattedra
Organizzazione aziendale*

La riorganizzazione dei servizi nella
Pubblica Amministrazione:
il Lean Management.

RELATORE
Prof. Nunzio Casalino

CANDIDATO
Marta Cioffi
Matr. 138101

ANNO ACCADEMICO

2011/2012

INDICE

Introduzione.....	pag. 4
1. Le inefficienze della Pubblica Amministrazione.....	pag.6
1.1 Il fallimento della burocrazia classica.....	pag.6
1.2 Le conseguenze inattese della PA.....	pag.9
1.3 Il capitale umano tra fiducia, indolenza o gerarchia.....	pag.11
1.4 La pubblica amministrazione e il sistema delle imprese.....	pag.14
2. Il nuovo contesto della PA.....	pag.17
2.1 Evoluzione della PA.....	pag.17
2.2 Adeguarsi alla tele-amministrazione.....	pag.21
2.2.1 I nuovi canali di comunicazione bidirezionali.....	pag.23
2.2.2 Utilizzo dell'e-governement.....	pag.25
2.3 Riorganizzare i processi.....	pag.28
2.4 Organizzazione snella alla base della nuova PA.....	pag.31
3. Lean Governement.....	pag.33
3.1 Origini e sviluppo della Lean Production.....	pag.33
3.1.1 Il Toyotismo.....	pag.35
3.2 Lean Thinking: i principi.....	pag.36
3.2.1 Definire il valore per il cliente.....	pag.36
3.2.2 Il flusso del valore.....	pag.39
3.2.3 Il flusso continuo di produzione.....	pag.39
3.2.4 La logica Pull e l'approccio Kaizen.....	pag.40
3.3 Lean Management e PA.....	pag.41
3.3.1 Gli sprechi nelle Amministrazioni Pubbliche.....	pag.42
3.4 Tecniche e metodologie Lean.....	pag.43

3.4.1 Value Stream Mapping.....	pag.44
3.4.2 Spaghetti chart.....	pag.44
3.4.3 Kanban (cartellino).....	pag.46
3.4.4 Total Productive Maintenance (TPM).....	pag.46
3.4.5 Le 5S.....	pag.46
4. Case study.....	pag.48
4.1 PA snella.....	pag.48
4.2 Analisi di un caso: il comune di Thiene.....	pag.49
4.2.1 Tempi di rilascio dei permessi di costruire: Ufficio Urbanistico.....	pag.50
4.2.2 Risultati raggiunti.....	pag.52
4.2.3 Esperienze simili.....	pag.52
4.3 Conclusioni.....	pag.54
Bibliografia.....	pag.56

INTRODUZIONE

In tutti i paesi industrializzati è in corso, già da qualche anno, un processo di riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, cui è riconosciuta un'importanza fondamentale nel conseguimento della ripresa economica e nell'incremento della concorrenziale competitività tra Stati. “L'attenzione verso la Pubblica Amministrazione sale nei momenti di crisi economica, di valutazione della spesa pubblica e all'inizio della vita di ogni governo che puntualmente si propone il miglioramento del sistema pubblico¹”.

La crisi finanziaria internazionale ha messo a dura prova le economie occidentali, soprattutto quelle europee, costringendo gli esecutivi a varare misure appropriate per contrastare la disoccupazione, sgravare fiscalmente le imprese e sostenere i principali gruppi bancari coinvolti. La portata degli interventi è stata tuttavia condizionata dalla situazione debitoria e fiscale di partenza dei Paesi membri. All'inizio della crisi, le possibilità di indebitamento per alcuni esecutivi sono apparse subito molto ridotte, per effetto di politiche di *deficit spending* adottate nel passato. I Paesi europei hanno dovuto agire calibrando i propri interventi anche nei confronti dei parametri del Patto di Stabilità e Crescita, momentaneamente allentati dall'Unione Europea a causa della straordinarietà della congiuntura economica².

La scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione appare quindi una delle principali cause di importanti debiti pubblici, limitata attrattività degli investimenti, inadeguato livello dei servizi offerti alla popolazione. Inoltre, un'elevata spesa pubblica assieme ad un già maturato debito, può portare in periodi di bassa crescita all'impossibilità di attuare politiche espansive al fine di rilanciare la crescita.

Oltretutto, i cittadini avvertono costantemente l'esigenza, sempre più incalzante, di costatare le buone *performance* degli enti pubblici, in termini di efficacia e di efficienza. Negli ultimi tempi sono molte le cose che sono state realizzate sul piano

¹ Antonio Leone, *L'organizzazione sociale al servizio dei cittadini. Il caso Inps di Verona*, Sistemi & Impresa, n. ½, gennaio-febbraio-marzo 2006. <http://digilander.libero.it/nicb/organizzazione.pdf>

² Cfr. Rapporto redatto dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, “*L'economia del Veneto nel 2010 e previsioni 2011*”, Tipografia SIT – Dosson di Casier (Treviso), Introduzione p. 5.

normativo, ma sono risultate insufficienti per far fronte all'urgenza e alla necessità, percepita da cittadini e imprese, di un significativo cambiamento nella gestione dei servizi pubblici.

Molti si esercitano ad attribuire la responsabilità del malfunzionamento della macchina statale ai fannulloni o ai nulla-facenti. Anche se si tratta di figure particolarmente evidenti, i nulla-facenti non sono la causa del fenomeno, ma solo una sua manifestazione: nel settore privato anche quanti sono nulla-facenti per indole caratteriale sono indotti a lavorare, entro certi limiti, dal funzionamento dell'organizzazione in cui operano e dal sistema di incentivi/disincentivi che essa mette in pratica. Mentre nel settore privato i nulla-facenti potenziali sono spinti a lavorare, nel settore pubblico non solo essi si trasformano in nulla-facenti reali ma sono anche in grado di attivare una metamorfosi nulla-facente nei dipendenti a motivazione media, che sono prevedibilmente la maggioranza. Poiché questi ultimi in genere non sono masochisti, ricevendo il medesimo stipendio degli altri e non avendo davanti a sé regole meritocratiche di carriera, finiranno con l'indirizzarsi al non far nulla o al fare il meno possibile. Ovviamente i pochi dipendenti ad alta motivazione individuale non riusciranno, qualunque possa essere l'intensità del loro impegno, a salvare la performance della loro organizzazione³.

Ma se il problema fosse circoscritto alla "categoria" dei fannulloni, potrebbe risolversi in modo semplice, aggredendo tale insieme inefficiente di lavoratori. Purtroppo così non è: non tutti i lavoratori pubblici sono fannulloni anche se la produttività del sistema pubblico in Italia è bassa rispetto agli altri paesi europei.

³Cfr. Antonio Leone, *"Organizzazione e lavoro nella Pubblica Amministrazione"*, <http://www.mpnews.it/index.php?section=articoli&category=30&id=2011/organizzazione-e-lavoro-nella-pubblica-amministrazione>, 2008.

1. LE INEFFICIENZE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1 Il fallimento della burocrazia classica

Le inefficienze presenti nella PA non erano previste nell'idea di organizzazione di Max Weber , che per primo fornì una precisa definizione di *burocrazia*⁴, intesa come organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità. Nel modello, la divisione del lavoro è rigorosamente determinata da leggi e regolamenti che ne agevolano il coordinamento; la gerarchia degli uffici determina gli ambiti di autorità e i flussi di comunicazione, generando un sistema rigido di subordinazione, con poteri di verifica e di controllo. È composto quindi da un insieme di regole generali che governano ogni azione e decisione, e che costituiscono la base di una competenza di tipo specialistico: lavoro come professione e carriera, fondate rispettivamente sulla qualificazione e su prestazioni e grado di anzianità, che conferiscono al burocrate un enorme potere comprovato dalla minuziosa preparazione specializzata. L'ufficio è una professione che richiede un corso di

⁴ Antony Giddens, *Capitalismo e teoria sociale. Max, Durkeim, Weber*, il Saggiatore s.p.a, Milano 2009.

studi predeterminato e prove di qualificazione per l'assunzione e gli avanzamenti di carriera, oltre alla fedeltà all'ufficio, alla lealtà ad uno scopo oggettivo e impersonale, all'obbedienza ai ruoli superiori indipendentemente dalle persone che lo ricoprono. L'impersonalità delle relazioni evita interferenze di sentimenti nell'assolvimento dei doveri. In cambio, la condizione di funzionario si accompagna ad un prestigio di ceto, ed è una carica a durata vitalizia remunerata con stipendio monetario fisso. Weber delinea il modello ideal-tipico della burocrazia, la cui ascesa è legata all'affermarsi del capitalismo industriale⁵ e alla necessità di contabilizzare la gestione, nonché all'avvento della democrazia di massa, che trasforma i sudditi in cittadini e sancisce la loro eguaglianza di fronte alla legge, e che manifesta il bisogno di un apparato impersonale garante di medesimi, imparziali e prevedibili trattamenti.

Dal punto di vista storico, tuttavia, l'introduzione di un sistema amministrativo suddiviso in numerosi uffici e basato su procedure in qualche modo unificate risale addirittura all'imperatore Claudio nel I secolo d.c., il quale affidò i vari uffici ai suoi liberti, i cui nomi (Pallante, Narciso, Callisto) sono ancora oggi sinonimo di corruzione, intralazzo, cospirazione. Ben lontani dunque dall'idealizzazione impersonale di rettitudine elaborata molti secoli più tardi, ma forse non troppo distanti dalla nostra cara realtà italiana.

Guardando a tempi più moderni, la rivoluzione industriale e le rivoluzioni politiche del XVIII e XIX secolo hanno promosso una cultura dell'intervento pubblico, prima di allora neanche contemplata. I cambiamenti sociali conseguenti alla rivoluzione industriale sono noti e di enorme portata: l'urbanizzazione, l'ascesa della borghesia, l'importanza strategica della produzione di fabbrica, nuovi valori, ma anche il sorgere di un nuovo ceto, il proletariato, e di una coscienza di classe tramite le idee marxiste, i sindacati e i partiti socialisti.

Le rivoluzioni politiche, dal canto loro, hanno sostituito la monarchia assoluta con forme di Stato più consone alle trasformazioni socio-economiche del tempo.

L'Ottocento vide l'affermazione dei limiti al potere monarchico e del superamento della Corona. Fu anche il secolo a cui si fa risalire l'introduzione sistematica di una burocrazia rigidamente organizzata, adottata da Napoleone per primo: negli anni

⁵ Cfr. Max Weber, *"Economia e società"*, 1922.

del suo Impero creò province, distretti e comuni e liberò il Paese, con il celebre codice civile, da ogni retaggio dell'*ancien régime*. L'Italia, ad esempio, dovette uniformare le leggi, unificare la moneta, costruire da zero un sistema scolastico nazionale, assicurare l'ordine pubblico, superare le grandi divisioni culturali della penisola.

Il cambiamento più rilevante della pubblica amministrazione è la sua razionalizzazione: “sotto i governi dispotici preunitari nella scelta degli impiegati si preferivano uomini servili, ipocriti che condividessero le tendenze liberticide dei governanti”⁶; ora invece non più incarichi “patrimonializzati”, ossia venduti ai privati dal potere politico, e quindi forieri di scarsa professionalità, ma selezioni e carriere che garantiscano, almeno in teoria, la competenza e l'imparzialità dei funzionari⁷.

Otto von Bismarck, anche per alleggerire la pressione del forte partito socialista germanico, creò per primo un embrione di stato sociale. Ma il *welfare state* emerse nel Novecento: da un lato si affermarono gli ideali democratici che prevedono una certa eguaglianza non solo nei diritti civili ma anche nelle condizioni di vita; dall'altro il noto “circolo virtuoso”⁸ dell'economia “fordista”, facendo crescere i redditi e quindi la ricchezza tassabile, favorì lo sviluppo dello stato sociale, la cui finalità è di garantire, tramite lo Stato e le sue agenzie, protezione sociale e condizioni di vita accettabili ai cittadini. È in questa fase che si è sviluppata in Occidente la maggiore espansione del settore pubblico e la conseguente pervasività di un apparato amministrativo in grado di implementare le politiche pubbliche e di assicurare un corretto funzionamento delle scelte di welfare.

Tutto ciò aveva però un costo, e le spinte inflazionistiche degli anni '70 del XX secolo, accompagnate dal rincaro di materie prime quali il petrolio, provocarono un ristagno dell'economia: per lo Stato divenne difficile mantenere gli alti livelli di spesa pubblica con una pressione fiscale già elevata e non più incrementabile. Ridimensionare il welfare state e riprogettare l'organizzazione amministrativa fu

⁶ Cfr. Leone Carpi, “L'Italia vivente: aristocrazia di nascita e del denaro. Borghesia - Clero – Burocrazia”, Milano, 1878.

⁷ Cfr. Marcello Fedele, “Il management delle politiche pubbliche”, Bari, 2002, pp. 4-9.

⁸ Lo schema è: aumento della produttività nella produzione industriale di massa → crescita di redditi e occupazione → aumento della ricchezza tassabile → potenziamento di servizi sociali e di posti di lavoro nel settore pubblico. Cfr. Alfredo Mela, “Sociologia delle città”, Roma 2006, p. 82.

dunque un obbligo per molti governi. Il ridimensionamento non fu solo quantitativo, relativo cioè alla quantità di servizi erogati, ma anche qualitativo. Si approdò dunque al fallimento del modello burocratico classico ideato da Weber: un sistema considerato perfetto in termini di efficacia e di efficienza. La natura soltanto ideale del modello è, infatti, dimostrata non solo dall'insoddisfazione generalizzata verso le prestazioni delle burocrazie, ma dal fatto stesso che "burocratico" è oggi un termine altamente negativo, sinonimo di "inefficienze", "ottuso"⁹ e spesso "corrotto". Tra le critiche che si possono muovere al modello, particolarmente interessanti sono quelle che riguardano le "conseguenze inattese dell'agire burocratico"¹⁰: rigidità, lentezza, incapacità di adattamento, inefficienza, inefficacia, lessico difficile o addirittura incomprensibile (il cosiddetto burocratese), mancanza di stimoli, eccessiva pervasività, tendenza a regolamentare ogni minimo aspetto della vita quotidiana.

1.2 Le conseguenze inattese della PA

Il modello del "*New Public Management*" (NPM) nasce per dare risposte alle conseguenze inattese delle burocrazie classiche, che riguardano l'attività delle Pubbliche Amministrazioni a 360 gradi. Siamo di fronte ad una filosofia completamente nuova rispetto all'amministrazione burocratica tradizionale, un cambiamento globale di prospettiva che da un lato investe il risultato finale (amministrazione di risultato), dall'altro lato si avvicina a una cultura di impresa privata che mette al centro il consumatore piuttosto che la procedura o la regola.

A partire dagli anni '80, infatti, numerosi Paesi occidentali hanno avviato diversi interventi legislativi volti a favorire lo sviluppo di tecniche manageriali al fine di migliorare i sistemi amministrativi pubblici. Numerose le riforme della PA: tra le principali quelle del governo Thatcher nel Regno Unito, considerato il laboratorio del *New Public Management*. In Italia si aspettano gli anni '90, un momento di

⁹ Cfr. Francesco Paolo Cerase, "*Pubblica amministrazione – un'analisi sociologica*", Roma, 1998, p.86.

¹⁰ Cfr. Francesco Paolo Cerase, "*Pubblica amministrazione – un'analisi sociologica*", Roma, 1998, cap. 5. Nello stesso capitolo Cerase sottolinea che per Michel Crozier (*Il fenomeno burocratico*, Milano, 1969) le disfunzioni della burocrazia non sono effetti inattesi di un modello che tutto sommato rimane il migliore possibile, ma una componente fondamentale di un modello gestionale errato, conseguenza di razionali strategie di lotte di potere all'interno delle organizzazioni.

grande crisi politica, per introdurre diverse riforme amministrative: Cassese, Bassanini 1 e Bassanini 2¹¹. Importanti i cambiamenti: il processo di trasformazione si è concentrato sullo sviluppo di strategie e processi d'innovazione volti a migliorare la qualità dei servizi e delle politiche pubbliche, basati sulla valorizzazione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni di contesto favorevoli a una più trasparente ed efficace gestione della *Res publica*. Le leggi Bassanini, in particolare, individuano le sfere di competenza dell'amministrazione dello Stato e delle amministrazioni locali, stabilendo che ogni altra funzione amministrativa e ogni altro compito non esplicitamente mantenuto in capo allo Stato devono obbligatoriamente essere attribuiti alle competenze delle Regioni o degli enti locali minori. La riforma ha compiuto un primo passo verso la modernizzazione dell'amministrazione italiana, cercando di avviare un processo riformatore innovativo e coerente in tutte le sue parti. La riforma Bassanini segue quattro direttive fondamentali:

1. decentramento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e agli enti locali;
2. riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato;
3. semplificazione del rapporto tra Stato, enti locali e cittadini;
4. perfezionamento della contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego¹².

Bruno Dante fa notare che introdurre un nuovo modello di *public governance* nell'amministrazione pubblica significa attuare una rivoluzione epocale, oltretutto in un momento storico in cui le casse pubbliche non possono essere rimpinguate (e ogni cambiamento ha bisogno di essere finanziato): secondo Dante, insomma, non ci si può aspettare che l'innovazione proceda rapidamente e senza ostacoli¹³. Oltretutto potrebbero esistere forze in grado di sabotare anche le migliori intenzioni.

La prima di esse è la resistenza al cambiamento: impiegati, dirigenti, ministri, tutti abituati a uno *status quo* legato a procedure da seguire scrupolosamente, restii alle

¹¹ Cfr. Bruno Dente, *In un diverso Stato*, Bologna, 1999, pp. 125-135.

¹² La riforma Bassanini, http://www.chiesacattolica.it/pls/ccci_new_v3/cciv4_doc.edit_documento?p_id=4157.

¹³ Cfr. Bruno Dente, *In un diverso Stato*, Bologna, 1999, p. 135.

tematiche del NPM: decentramento, diversa divisione dei poteri, gestione delle risorse.

La seconda forza citata da Dante è quella dei ritardi nell'attuazione delle riforme, soprattutto per quanto riguarda la divisione tra decisori e attuatori, che il NPM vorrebbe più marcata che nella burocrazia classica.

La grande produzione normativa che ha contraddistinto l'ultimo decennio del secolo appena trascorso è stata orientata al tentativo di avvicinare gli enti pubblici alla società civile, riformando la PA sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

1.3 Il capitale umano tra fiducia, indolenza e gerarchia

“Gli utenti della Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese, in cambio delle risorse versate con il prelievo fiscale, chiedono servizi di qualità, realizzati con economia di costi e tempi¹⁴”. La rivoluzione politica cui stiamo assistendo si basa sulla volontà delle amministrazioni di adottare politiche e strumenti che consentano la misurazione della qualità, dell'economia, dell'efficacia dei servizi erogati e del livello di soddisfacimento delle aspettative sociali.

La ricerca dell'efficienza nella gestione della PA è un obiettivo complesso anche in assenza di patologie interne o esterne al sistema. Quando esse, poi, si verificano, i costi e i danni che subisce la società sono gravissimi e di difficile misurazione.

Secondo la teoria degli *stakeholder*¹⁵, un'impresa senza azionisti, dipendenti, consumatori, fornitori e senza la società in cui opera, non può esistere né prosperare. L'impresa è concepita come un insieme di individui che hanno uno *stake*, ossia una posta in gioco, un interesse, obiettivi diversi, ognuno dei quali contribuisce alla crescita aziendale e riceve in cambio benefici. Il compito dei manager non si limita alla produzione della ricchezza: essi sono moralmente responsabili non solo verso proprietari e azionisti, ma hanno l'obbligo morale di prendere in considerazione gli interessi di tutti gli *stakeholder* che possono essere

¹⁴ Anna Marra, *Etica e performance nella Pubblica Amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res publica*, Franco Angeli, Milano, 2006.

¹⁵ E. R. Freeman, G. Rusconi, M. Dorigatti, *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano; 2007.

influenzati dalle loro decisioni¹⁶. Il modello può essere esteso agli enti locali: la Pubblica Amministrazione, con il suo carattere territoriale, è il soggetto con cui interagiscono diversi soggetti con obiettivi e interessi differenti. La PA è caratterizzata dalla stessa responsabilità sociale che la teoria degli *stakeholder* attribuisce alle imprese; inoltre, il rapporto fiduciario è ancor più sentito rispetto alle realtà aziendali perché manifestato attraverso l'esercizio del diritto al voto. Se è vero per l'impresa che "oltre ogni ragionevole dubbio, l'inclusione degli *stakeholder* conduce a una sua migliore *performance* nel lungo periodo, compreso un maggiore valore economico per gli azionisti"¹⁷, sarà vero anche per l'ente pubblico territoriale, in ragione soprattutto della sua più mirata missione sociale, intendendo per "valore economico degli azionisti" la soddisfazione dei cittadini.

Nel nostro Paese la mancanza di fiducia verso le istituzioni appare un dato costante e significativo. Il deficit fiduciario inibisce la definizione di obiettivi comuni e la condivisione di valori, scoraggia la cooperazione, la conoscenza reciproca, la mutua solidarietà e ostacola l'affermazione della responsabilità individuale e collettiva. In definitiva, impedisce il realizzarsi di quei fattori che in condizioni di normalità permettono lo sviluppo economico, sociale e culturale di un paese. Occorrono pertanto strumenti che, interpretando la missione degli enti pubblici e conciliandola con le esigenze dei vari interessati, siano in grado di aumentare il livello di fiducia della PA e fornirle una rinnovata immagine di fronte ai cittadini. Il settore pubblico, di fatti, è socialmente responsabile, in quanto delegato dal cittadino a gestire e tutelare la *res publica*. Da tale delega scaturisce nei confronti della comunità un dovere di *accountability* che permette di compensare le condizioni di forte asimmetria informativa e di impossibilità al controllo diretto. Senza rendicontazione, i cittadini non hanno modo di verificare come i delegati hanno rappresentato gli interessi pubblici. In assenza di *accountability* assistiamo, dunque, a una perdita di fiducia non solo nell'Istituzione, ma nello stesso sistema di rappresentanza democratica, con significative ripercussioni sulla partecipazione alla vita pubblica e sull'esercizio del diritto al voto. È necessario, allora, ricercare

¹⁶ Emilio d'Orazio, Responsabilità sociale ed etica di impresa, *notizie di POLITEIA*, XIX, 72, 2003. ISSN 1128-2401 pp. 3-27.

¹⁷ Cfr. Wheeler e Sillanpää, "The Stakeholder Corporation. A blueprint for maximizing stakeholder value", Pitman Publishing, London, 1997, p.9.

strumenti per misurare obiettivi e *performances*, al fine di ottenere una partecipazione attiva degli *stakeholder* nella vita amministrativa degli enti.

All'inizio degli anni '90 il fenomeno Tangentopoli ha portato a galla l'illegalità che inondava tutti i settori della società italiana, scoprendo la fitta trama di relazioni che regolava i rapporti tra potere politico, potere economico, burocrazie pubbliche e società civile. Il *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici delle pubbliche amministrazioni*¹⁸ nasce nel tentativo di ripristinare il rapporto di fiducia tra società e PA, contrapponendo a comportamenti collusivi e illegali condotte non scaturite da imposizioni normative, ma da valori etici. Il Codice ha avuto, tuttavia, scarsa applicazione, ma ha alimentato un dibattito europeo sulle forme di autoregolamentazione etica. Anna Marra, in *“Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica”* spiega come per un ente pubblico

“rispettare gli impegni etici e considerarli come linee guida per il proprio operato significa rafforzare e preservare una cultura che permetta di risolvere criticità e di arginare i comportamenti devianti e le condotte illecite. Il fattore fiducia è, dunque, un fattore chiave per il successo di qualunque politica, sia essa aziendale o istituzionale”.

La gestione degli appalti pubblici, ad esempio, è da sempre considerata terreno fertile per condotte anomale, spesso anche illegali, che producono effetti gravi sul funzionamento del mercato.

Altra difficoltà innata della burocrazia risiede nel complicato superamento di quei procedimenti e di quelle esperienze passate, divenuti ormai prassi e regole delle attività di ogni ente pubblico ostile alla novità e al cambiamento. Spesso i funzionari pubblici sono, infatti, refrattari a sfiorare dal pacchetto di azioni già sperimentate e a mettere in discussione il “sapere” accumulato: di fronte ad una carriera (e a un ottimo stipendio) assicurata, essi rifiutano la continua formazione, necessaria ad adeguare i servizi resi alle esigenze dei clienti, rintanandosi in un circuito stagnante di precetti obsoleti.

¹⁸ Cfr. D.m. 31 marzo 1994, Gazzetta ufficiale 28.06.1994, n. 149.

L'intervento più urgente non è, dunque, di tipo normativo, ma di tipo formativo comunicativo che incoraggi la diffusione di una politica del cambiamento, in vista delle continue trasformazioni della realtà in cui viviamo. Un ostacolo, in questa direzione, è sicuramente costituito dalla durata vitalizia della carica amministrativa, che confina l'innovazione dei processi amministrativi nella ridotta disponibilità all'apprendimento di una larga fetta di funzionari, ormai in dirittura d'arrivo per il pensionamento, oppure inadeguati per il nuovo scenario tecnologico di riferimento; o ancora induce i nuovi lavoratori a seguire modi operandi già consolidati e spesso superati, trascurando di esprimere a pieno il proprio potenziale modernizzante.

Un altro grande limite è dovuto alla rigorosa gerarchia e all'alto valore assegnato alla disciplina: mentre per Weber l'attenersi scrupolosamente alla norma, o all'ordine, era un presupposto indispensabile per garantire l'imparzialità e l'efficacia dell'azione burocratica, nella realtà ciò provoca una esagerata attenzione alla forma dell'azione piuttosto che alla *mission* dell'intervento. Diventa quindi più importante il corretto svolgimento della procedura invece che il successo dell'operazione. Inoltre, la rigida gerarchia non promuove la cooperazione, basata su un rapporto fiduciario più che su una subordinazione gerarchica: la conseguenza inattesa è che l'individuo possa guardare alla sua convenienza, ovvero obbedire a un ordine, piuttosto che impegnarsi nella collettiva corsa verso il fine comune.

1.4 La pubblica amministrazione e il sistema delle imprese

Il sistema produttivo entra in contatto con la PA per adempiere a tutti quegli obblighi previsti per legge necessari per un corretto svolgimento dell'attività di impresa. Oltre agli adempimenti fiscali, il motivo più frequente di contatto delle imprese con la PA è rappresentato dalla richiesta di certificati e documenti ufficiali. In particolare, sono le piccole imprese che fanno ricorso maggiormente ai servizi esterni, mentre la percentuale di imprese che impiega personale interno per la gestione degli adempimenti amministrativi aumenta al crescere delle dimensioni dell'azienda.

Le spese di gestione sono in prevalenza rivolte all'area del fisco e delle risorse umane, mentre le pratiche legate alla sicurezza e alla sanità occupano meno risorse interne e sono attività che le imprese preferiscono esternalizzare.

Il processo di globalizzazione sta modificando le leve di intervento sull'economia delle istituzioni di governo nazionali¹⁹. Nel caso dell'Unione europea, la creazione di un mercato unico e l'introduzione di una moneta unica hanno limitato il potere di intervento dei governi sull'economia, imponendo ai singoli stati l'omogeneizzazione di regolamentazione e obblighi di rispetto della concorrenza.

Ridurre il peso della burocrazia è una delle indicazioni lanciate dalla Commissione Europea nel 2007 per sostenere la creazione e la crescita delle imprese, creando così un ambiente più favorevole all'attività imprenditoriale. Ogni adempimento burocratico grava sull'attività dell'impresa ed incide sui suoi costi complessivi e di fatto rende la stessa meno competitiva rispetto ad altre aziende di altri paesi che hanno minori vincoli amministrativi.

La complessità delle procedure amministrative è un rischio preesistente e in molti casi l'eccesso di adempimenti burocratici dipende più che da vincoli normativi insuperabili, da decisioni organizzative, da procedure interne lente e antiche, dalla mancata attivazione di strumenti di coordinamento dallo scarso utilizzo degli incentivi alla produttività dei dipendenti pubblici. Tutto ciò ha un impatto negativo sull'efficienza delle imprese e, di conseguenza, sull'intero processo di crescita del sistema economico.

I servizi locali alle imprese e il grado di semplificazione delle procedure e degli adempimenti impattano sulla competitività delle aziende, anzitutto sulla struttura dei costi, in quanto i tempi, la complessità e la numerosità degli adempimenti amministrativi (oltre che il loro costo in termini monetari) incidono sul'uso efficiente delle risorse. In secondo luogo, la scarsa trasparenza e la lentezza delle procedure amministrative possono influire negativamente sulla qualità del lavoro, che è sempre più connesso al rispetto e alla riduzione dei tempi a tutti i livelli dell'organizzazione. L'incidenza dell'onere amministrativo, poi, grava più sulle

¹⁹ Cfr. Rapporto di ricerca, *La pubblica amministrazione e il sistema delle imprese*, Formez.

PMI che sulle imprese di grandi dimensioni, ostacolando la creazione e lo sviluppo delle stesse²⁰.

Ancora oggi, una delle quotidiane battaglie di un imprenditore è proprio contro la burocrazia che crea ostacoli allo sviluppo, che penalizza l'innovazione, che mortifica l'iniziativa individuale, che comporta, soprattutto per le piccole imprese, costi insostenibili.

La maggior parte di questi adempimenti rimangono esclusivamente adempimenti formali, di mera compilazione di documenti cartacei, di autocertificazioni il cui unico risultato è di aggiungere complessi e costosi obblighi di autocontrollo ai già tanti controlli esterni cui imprenditori e imprese sono sottoposti. Fermo restando che le regole sono indispensabili, è l'applicazione di queste stesse che deve essere semplificata.

²⁰ Cfr. Rapporto di ricerca, *La pubblica amministrazione e il sistema delle imprese*, Fornez, p. 48.

2. IL NUOVO CONTESTO DELLA PA

2.1 Evoluzione della PA

Il nuovo secolo ha portato a un ulteriore cambiamento nel modo di essere, di organizzarsi e di rapportarsi all'esterno degli enti.

Gli anni 80 erano caratterizzati da un'organizzazione dello Stato fortemente accentrata, in cui gli enti locali, decentralizzati, svolgevano funzioni di mero controllo; l'insieme di norme che regolavano l'intero sistema penalizzavano gli aspetti organizzativi, presentandosi come discipline precise e metodiche. L'impiego di tecniche inadeguate alle attività da erogare costituiva la causa dell'immagine impopolare delle organizzazioni amministrative, composte secondo i più da inetti, fannulloni e cultori di formalismi. Le tecniche di amministrazione erano fortemente arretrate rispetto a quelle dell'organizzazione privata: i tempi tecnici dei processi organizzativi e decisionali del settore pubblico erano (o forse sono ancora) tre volte più lunghi di quelli privati.

I contratti di lavoro erano fondati su taciti accordi che giustificavano la modesta produttività in virtù di salari più bassi o particolari *benefits*, come il trattamento pensionistico favorevole, o l'orario di lavoro. Il sistema di reclutamento del personale risultava lento e la formazione dello stesso veniva gestita in modo

inappagante, perché ingabbiata in reti di norme e prescrizioni che limitavano l'agire individuale.

Usciva in questi anni il "Rapporto Giannini" che denunciava i mali della Pubblica Amministrazione e aveva una duplice valenza: da una parte metteva finalmente in primo piano le linee a lungo elaborate dal riformismo amministrativo italiano nell'arco di almeno due decenni; dall'altra suggeriva un disegno generale di riforma e una metodologia di azione dei poteri pubblici radicalmente originale, con l'ambizione di affrontare finalmente il problema amministrativo nei suoi termini generali²¹.

Il clima di riforma avviato dal Rapporto Giannini condusse a due atti normativi²², rivolti alla riorganizzazione del nuovo assetto retributivo - funzionale del personale dello Stato e al tentativo di varare una legge generale sul pubblico impiego. Tuttavia, dopo il distacco di Giannini dal governo, allora ministro della Funzione Pubblica, gli effetti già esigui della riforma si rivelarono un fallimento: non si aprì un periodo di cambiamento, piuttosto una fase di stallo amministrativo, che dimostrava una certa incoerenza e discontinuità rispetto ai precetti formulati dal Rapporto. L'amministrazione appariva come una deficienza del paese, distinta da un ingente spreco di risorse, improduttività di risultati, dispersione di energie, disorganizzazione, lentezza esecutiva, elevata predisposizione alla corruzione.

La seconda ondata di cambiamento arriva negli anni '90, caratterizzati da un'intensa attività normativa; in questo periodo il rapporto tra dipendenti della pubblica amministrazione e cittadini cambia radicalmente. I politici vengono ridimensionati: mantengono il potere decisionale ma non possono più immischiarsi nell'esecuzione dei provvedimenti²³. La base della nuova PA diviene la trasparenza, ovvero la capacità di costruire un dialogo aperto con i propri *stakeholder*: comunicare in modo chiaro la propria visione politica, gli effetti e i risultati dell'attuazione di tale politica, la provenienza delle risorse impiegate e la loro distribuzione, come si intende incrementare o garantire il benessere sociale. In

²¹ Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996

²² La legge 11 luglio 1980, n. 312, e la legge quadro del 1983 (L. 29 marzo 1983, n.93).

²³ Cfr. Pierluigi Bucci - Piero Lenci - Giuliano Passaglia, *La grande riforma della pubblica amministrazione*, <http://www.iss.promopa.it/admin/uploads/file/microsoft%20word%20-%20la%20grande%20riforma%20della%20pubblica%20amministrazione%20-%20pierluigi%20bucci%20-%20piero%20lenci%20-%20giuliano%20passaglia.pdf>.

questo modo l'ente rende conto del proprio operato al cittadino (elettore) e gli permette di valutare in maniera consapevole l'attività dell'ente, oltre alla coerenza rispetto agli obiettivi dichiarati in sede elettorale.

La grande riforma della Pubblica Amministrazione ha reso gli enti erogatori diretti di servizi, rendendo cittadini e imprese ancor più soggetti alla loro condotta: la frammentazione istituzionale elevata ha, infatti, generato ulteriori incombenze per i clienti della PA, sensibilizzando gli stessi alla qualità del servizio reso, tanto che alcuni comuni hanno introdotto politiche di *customer satisfaction* e il marketing pubblico. Si avvia, inoltre, il decentramento delle funzioni dallo Stato agli enti locali e procedure di e-government per rendere gli enti più accessibili. L'utilizzo delle nuove tecnologie assunse rilevanza strategica nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e privati, e permette di raggiungere una "maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico"²⁴ facilitando "l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali sia collettivi"²⁵.

Il terzo millennio segna la svolta nel modo di comunicare degli enti: la diffusione delle informazioni attraverso i canali della comunicazione di massa, dalla stampa agli strumenti telematici, in grado di raggiungere meglio i cittadini e di trasferire loro, in maniera più rapida e meno onerosa, i dati relativi alla resa della PA e al suo funzionamento. Anche la formazione del personale si muove in questa direzione: l'operatore pubblico è, in generale, diretto a raggiungere quel livello di professionalità necessario ai nuovi mezzi di comunicazione.

La parola d'ordine è semplificare. Semplificare per crescere, per misurare, per valutare, per agire: rimuovere la lentezza dei processi, alleggerire le strutture, fornire servizi più efficienti con meno risorse, chiarificare l'operato degli enti, migliorare la qualità della vita, facilitare lo sviluppo delle imprese e, quindi, del Paese.

Il settore pubblico si accosta sempre più a quello privato: gli enti si avvalgono di soggetti esterni per erogare i propri servizi, conseguendo vantaggi logistici e di costo. In questo modo, infatti, si riduce il carico sulle risorse pubbliche e si stimola lo sviluppo di quei soggetti privati in grado di rispondere al meglio alle varie

²⁴ Art. 9, codice.

²⁵ Art. 9, codice.

esigenze di intervento. Il principio di sussidiarietà che la Costituzione sancisce in materia di competenza amministrativa (stabilendo che l'intervento degli enti pubblici territoriali, sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative ad esso sottostanti, debba essere attuato esclusivamente come sussidio, ovvero come aiuto, nel caso in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio)²⁶ viene in qualche modo esteso, in senso verticale, agli attori privati, il che motiva un'elevata interdipendenza che vede gli enti locali come integratori di più realtà operative autonome, tutte coinvolte nel raggiungimento di obiettivi politici.

I cittadini chiedono a gran voce il miglioramento della qualità della vita: essi cavalcano l'onda dei nuovi valori che si delineano nelle società odierne e della crescente scolarizzazione; le persone vogliono sentirsi gratificate dal proprio ruolo lavorativo, inseguono riconoscimenti e valorizzazioni del proprio merito e confidano in un ente eticamente corretto. Il controllo sull'efficienza e la produttività della PA da parte dell'opinione pubblica apre un dialogo auspicato da sempre, che permette agli enti di adeguarsi ai continui cambiamenti dell'ambiente esterno, favorisce il confronto e lo scambio sociale.

In definitiva il semplice “clic” di accesso ai servizi della PA si porta dietro un insieme di nuovi valori:

- Un nuovo orientamento alle persone, ai loro bisogni e alle loro attese, alle loro esigenze e alle loro aspirazioni. Si passa dalla *customer* alla *people satisfaction*: ideata a Mantova da un manager pubblico, porta un innovativo concetto di integrazione tra diverse ottiche, dal cittadino, al management, ai politici, nella traduzione in misura quantitativa della soddisfazione del cittadino e della qualità percepita dei servizi erogati.
- L'importanza dell'etica come valore alla base dell'agire pubblico: favorisce la collaborazione, rafforza il rapporto fiduciario, contrasta corruzione e soprusi, ma soprattutto rientra tra gli *assets* intangibili della macchina burocratica.
- Un ruolo attivo del cittadino nella vita degli enti pubblici attraverso l'applicazione delle nuove tecniche di comunicazione: l'*information*

²⁶ Cfr. Art. 118, Costituzione.

technology rappresenta il ponte del dialogo tra cittadini e PA, oltre che un importante strumento di ammodernamento la cui importanza è stata recepita con prontezza dal nostro Paese, che ne ha riconosciuto la valenza strategica. È questa la direzione che ha scelto la nuova Amministrazione più di trent'anni fa', quando ha preso il via quel processo di cambiamento che ancora oggi è dibattito. È questa l'ideologia che si è sviluppata nel nostro Paese, quasi imposta dai cambiamenti evolutivi naturali della società in cui viviamo. È questa la grande riforma della PA, i cui interventi vanno a ricalcare concetti già largamente espressi in passato, nel tentativo di renderne obbligatoria l'applicazione. La Riforma Brunetta si configura come azione conclusiva di questi interventi susseguitisi nell'ultimo trentennio, e ingloba, dunque, i contributi precedenti, adeguandoli ai nuovi scenari di modernizzazione e coscienza sociale. Emerge, infatti, un bisogno di cambiamento radicato su due fronti principali:

- Il totale e necessario passaggio da un'amministrazione cartacea a quella telematica;
- Una dichiarazione di guerra alle inefficienze del capitale umano che hanno generato una sfiducia generale, e difficilmente riparabile, nei confronti delle istituzioni.

2.2 Adeguarsi alla tele-amministrazione

Come ha scritto l'Ocse²⁷, i grandi cambiamenti nella pubblica amministrazione sono *“un viaggio, non una destinazione”*. L'importante è non restare fermi, ma partire, muoversi, sperimentare. La direzione e le destinazioni si potranno stabilire lungo il percorso, se si hanno come guide principi ed obiettivi ben definiti.

Nel processo evolutivo del funzionamento del settore pubblico sono numerosi i cambiamenti che hanno portato a individuare l'importanza della *“rete”* ai fini dell'efficienza amministrativa. Agli albori, l'informatica utilizzata nell'erogazione dei servizi esplicava funzioni di mero affiancamento all'attività cartacea, ed è per questo stata definita *“informatica parallela”*²⁸. La *“tele amministrazione”* prende

²⁷ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

²⁸ Cfr. L'evoluzione, <http://spol.unica.it/teleamm/italiano/evoluzione/SCHED00.htm>

piede quando la fase cartacea matura da ordinaria a puramente eventuale, in concomitanza col riconoscimento della validità giuridica degli atti in forma elettronica.

La rete garantisce l'accesso al mercato globale per qualsivoglia prodotto o servizio. Allo stesso modo, l'ingresso della PA in rete, ha favorito la comunicazione con cittadini e imprese, ormai abituati a confrontarsi tra loro con strumenti informatici, permettendo al singolo polo amministrativo di mantenere la propria unitarietà, operando cioè da sportello unico, e garantendo l'interazione tra i vari uffici, fornendo allo stesso tempo servizi semplificati ed efficienti. Anche la formazione del personale è dunque ispirata all'acquisizione delle competenze necessarie a far fronte al nuovo scenario operativo e organizzativo.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) , emanato con il Decreto Legislativo del 7 marzo 2005, recita: *“Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*. L'attuazione del CAD è finalizzata al miglioramento, e in alcuni casi al raggiungimento, dell'efficienza pubblica attraverso una significativa riduzione dei costi e dei tempi d'azione, eliminando la precedente gestione cartacea evidentemente improduttiva e impopolare. Esso prevede importanti novità²⁹:

- Effettuazione dei pagamenti con modalità informatiche
- Utilizzo della posta elettronica certificata (PEC)
- Aggiornamento costante della qualità dei servizi resi e della soddisfazione dell'utenza
- Alfabetizzazione informatica dei cittadini
- Partecipazione democratica elettronica
- Sportelli per le attività produttive
- Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese

Il CAD affianca a questi un ulteriore strumento finalizzato all'e-governement, ovvero il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), e lo definisce come “l'insieme d'infrastrutture

²⁹Cfr. Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "**Codice dell'amministrazione digitale**", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 112 del 16 maggio 2005 - Supplemento Ordinario n. 93, Art. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta, e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione." L'SPC è quindi condivisione di dati e informazioni tra tutte le amministrazioni pubbliche italiane, attraverso una rete architettonicamente sviluppata per abbandonare una struttura organizzativa gerarchica di tipo piramidale, propria dell'obsolescenza amministrativa ormai abbandonata, e che spiana la strada al policentrismo di un'organizzazione finalizzata al superamento dei limiti causati dall'assetto precedente. L'ente cresce su un terreno di cooperazione e di interoperabilità, controllato e promosso da un insieme di regole che definisce le modalità d'azione dell'amministrazione, affinché gli strumenti informatici adoperati siano orientati alla costruzione di tale clima di scambio.

2.2.1 I nuovi canali di comunicazione bidirezionali

Nel tempo, dunque, tali obiettivi di innovazione tecnologica sono stati affiancati da canali di comunicazione sempre più rapidi e immediati, attraverso strumenti divenuti il simbolo del cambiamento strutturale ed organizzativo della PA, e insieme tratto distintivo della crescita personale di individui ed imprese che a queste modalità hanno dovuto lasciar spazio, seguendo il comune intento di modernizzazione.

La Posta Elettronica Certificata è una delle innovazioni technology-based più risonanti del cambiamento in atto, soprattutto per il coinvolgimento dell'opinione pubblica nel processo innovativo di un settore di interesse generale. La PEC conferisce, ad un messaggio di posta elettronica, lo stesso valore di una raccomandata con ricevuta di ritorno tradizionale, certificandone il contenuto. Permette, inoltre, di risalire, in caso di smarrimento di una ricevuta, ad una traccia informatica avente lo stesso valore legale in termini di invio e ricezione, per un periodo di trenta mesi, secondo quanto previsto dalle normative. Si tratta, in sostanza, del superamento dell'atto giudiziario tradizionale, in termini di :

- Costi: una tariffa annuale sostituisce il prezzo dell'usuale raccomandata, stabilito in base a peso e a numero di pagine del plico e in funzione del numero di comunicazioni inviate annualmente;
- Facilità d'accesso: i messaggi possono essere consultati da un qualsiasi computer connesso ad internet;
- Certezza, sull'avvenuta consegna e sulla destinazione dei messaggi;
- Sicurezza: vige l'obbligo per il gestore di applicare tutte le procedure atte a garantire il rispetto delle misure di sicurezza previste dal Codice dei dati personali e la sicurezza della comunicazione³⁰.

Tuttavia, la tecnologia Pec non è riconosciuta come standard internazionale, ed è soggetta ad eventuali errori umani, poiché il file depositato potrebbe essere inavvertitamente cancellato, ovvero illegalmente compromesso da hacker.

Lo strumento-ponte tra l'autore e i documenti digitali è costituito dalla Firma Digitale, avente il medesimo valore della firma autografata apposta ai documenti tradizionali, impronta stessa del documento. E' una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità dei messaggi scambiati, rispondendo all'esigenza di sicurezza di individui, istituzioni e imprese che si incontrano in rete.

Questi e altri mezzi complementari reggono il sistema dei pagamenti della PA, che si avvale di strutture organizzative e modalità digitali finalizzate alla dematerializzazione dei flussi finanziari relativi a tutti i pagamenti ad essa spettanti, attraverso ogni strumento di pagamento elettronico disponibile, avvalendosi di prestatori di servizi di pagamento³¹. Dal 1° luglio 2013, inoltre, “la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche potranno essere effettuati esclusivamente in via telematica”³². Una convergenza auspicata tra comunicazione d'impresa e comunicazione pubblica che costituisce un valore per tutti.

³⁰ [I vantaggi offerti dalla PEC](#). Dipartimento della funzione pubblica, 5-02-2009.

³¹ Art. 5, D. Lgs. N. 82/2005, Codice dell'Amministrazione Digitale.

³² DPCM 22 luglio 2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 16 novembre 2011, n.267.

2.2.2 Utilizzo dell'e-gouvernement

Il raggiungimento di un clima di fiducia promosso dal processo di innovazione non è stato in Italia così immediato, e il terreno su cui il piano di e-government è stato piantato, seppur considerato fertile e stagionato, si è rivelato primaticcio e confuso, troppo acerbo rispetto ad altri Paesi che, ancor prima, ne hanno raccolto più speditamente i frutti. Ed è così che una buca nel suolo segna il divario tra il livello potenziale di applicazione e l'attuale (limitatissimo) livello di effettiva diffusione reale del governo elettronico.

Nel marzo del 2012, è stata resa nota un'indagine sull'uso degli strumenti di e-government da parte di consumatori e imprese con riferimento all'anno precedente.

Degli intervistati, il 14% dei consumatori sceglie internet per comunicare con la PA, e il maggior ostacolo riscontrato a ragione del non utilizzo è l'assenza di contatto personale (Tabella 1). L'informatizzazione è più diffusa al Nord che al Sud, dove ancora prediligono lo sportello individuale, tra i giovani sotto i trenta anni e tra coloro che hanno conseguito un certo grado di istruzione universitario. Per le imprese, invece, la rete costituisce il maggior canale di contatto con la PA, principalmente per servizi legati a lavoro, certificati medici o PEC, con qualche differenza tra i diversi settori (Tabella 2).

Il piano e-Gov 2012, presentato dall'ex ministro della Pubblica Amministrazione Renato Brunetta nel 2009, si propone come obiettivo l'individuazione di "un sistema di priorità di intervento sul fronte dell'innovazione digitale della PA in grado di dare un impulso alla modernizzazione dei processi delle amministrazioni, rendendo le stesse più efficienti, più trasparenti, più capaci di fornire a cittadini e imprese servizi di qualità a minor costo"³³. Si tratta di accorciare le distanze rispetto agli altri Paesi europei, proposito incoraggiato negli ultimi anni dall'Unione Europea attraverso l'Agenda Digitale³⁴, al fine di garantire un certo grado di armoniosità circa lo sviluppo di una cultura digitale all'interno degli Stati Membri.

³³ <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/872560/aggiornamento%20piano%20e-gov.pdf>.

³⁴ L'agenda digitale presentata dalla Commissione europea è una delle sette iniziative faro della strategia "Europa 2020", che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea (UE) da raggiungere entro il 2020. Questa agenda digitale propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

MODALITA' PREVALENTE DI CONTATTO CON LA PA – CONSUMATORI

Anno 2011, quote percentuali di risposta per titolo di studio³⁵.

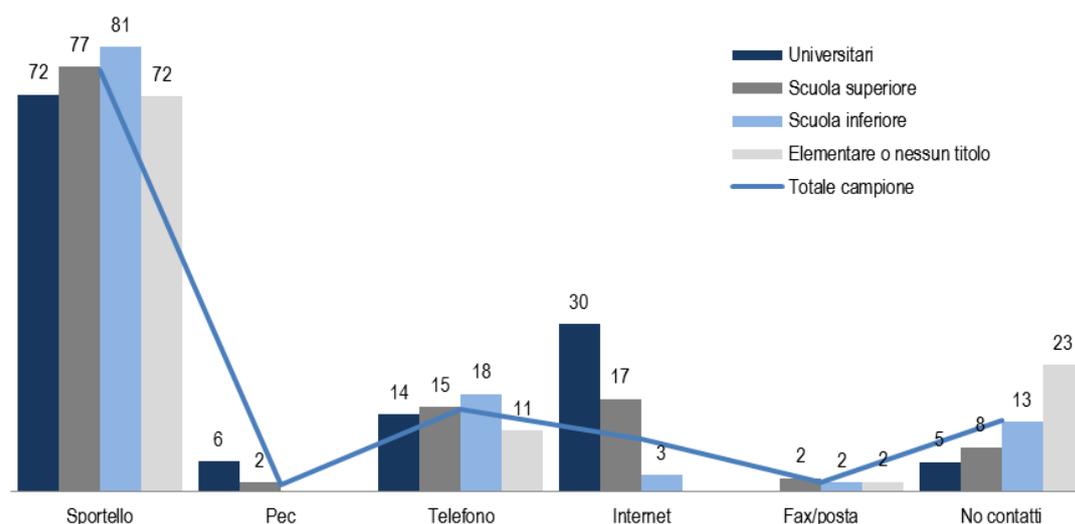


Tabella 1

L'intervento da affrontare investe diversi ambiti, dall'accessibilità alle infrastrutture fisiche alla diffusione di un'educazione digitale, fermo restando che è auspicato da tutti una gestione dei servizi pubblici e privati in formati digitale, ma che non tutti possono fruire dei nuovi strumenti, possedendo un livello di alfabetizzazione informatica magari inferiore. In questo senso, il ruolo delle istituzioni è fondamentale ed ha duplice valenza: da un lato, opera da incentivo agli utenti ad imparare ad utilizzare i nuovi strumenti informatici, diminuendo il *digital divide*, dall'altro, serve da propulsore alla crescita economica digitale³⁶. Nella Tabella 3 sono rappresentati i dati dell'indicatore

³⁵ Fonte: Istat.

³⁶ Si fa riferimento a Belloc, A. Nicita, M. A. Rossi (2012) "Whither policy design for broadband penetration? Evidence from 30 OECD countries", Telecommunications Policy, Elsevier, <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2011.11.023>.

Eurostat sulla disponibilità di servizi in modalità digitale offerti al cittadino ed alle imprese³⁷.

UTILIZZO DEI PRINCIPALI STRUMENTI DI E-GOVERNEMENT DA PARTE DELLE IMPRESE.

Anno 2011, quote percentuali di imprese che dichiarano di aver utilizzato lo strumento³⁸.

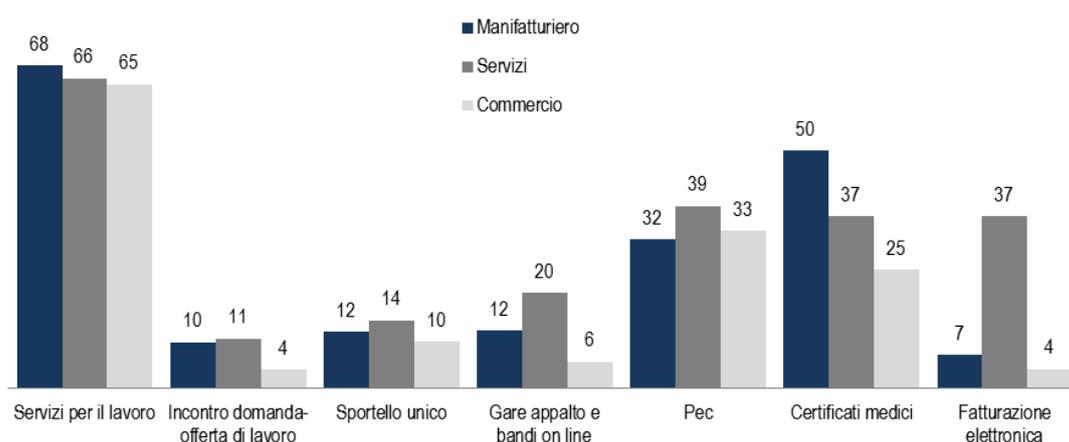


Tabella 2

Si evince facilmente che nel 2010 l'Italia ha raggiunto altri 5 Paesi europei (Austria, Malta, Portogallo, Svezia, Irlanda) che erogavano il 100% dei servizi presi a campione attraverso modalità on-line, al di sopra della media europea ferma all'84%.

Dal quadro sopra descritto si deduce che nonostante negli ultimi tempi sia aumentata la disponibilità di servizi on-line della PA, permettendo al nostro Paese di portarsi a tenori di eccellenza nella cornice europea, il loro impiego da parte dei cittadini è risultato abbastanza ridotto, evidenziando un problema di alfabetizzazione digitale e di cognizione dei benefici dell'utilizzo dei metodi telematici. Le conseguenze di questo

³⁷ Fonte: Eurostat . L'indicatore è basato sulla disponibilità digitale di un campione di 20 servizi basilari (nazionali, regionali, locali, biblioteche, ospedali, università e stazioni di polizia).

³⁸ Fonte: Istat.

scenario indicano come i risultati delle procedure di e-Government dipendano soprattutto dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di produrre valore sia attraverso l'organizzazione di servizi efficaci ed efficienti ottimizzando le risorse economiche, sia tramite l'analisi della conoscenza dei fabbisogni organizzativi interni e dell'impatto dell'innovazione. Quando si parla di innovazione all'interno della PA, infatti, ci si riferisce ad un'innovazione organizzativa piuttosto che tecnologica, che può rappresentare una risorsa strategica per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale del territorio che sono propri della missione delle PA locali e regionali³⁹.

2.3 Riorganizzare i processi

A sostegno del cambiamento nelle Amministrazioni Pubbliche è necessario sviluppare un modello organizzativo di supporto, in grado di rispondere tempestivamente, e in modo efficiente, alle nuove esigenze proposte dal contesto evolutivo cui abbiamo fatto riferimento.

In particolare, la nuova organizzazione della PA si muove sulle ceneri del modello tradizionale (Tabella 4), che privilegia la norma a discapito di velocità del servizio offerto e motivazione dei dipendenti: la qualità, misurata in base alla capacità di rispettare regole e procedure standardizzate, compete con l'efficienza e rappresenta un fattore puramente tecnico, ovvero originato dal livello operativo, dell'*output* finale (prodotto/servizio).

La struttura organizzativa utilizzata è di tipo gerarchico funzionale, o di linee and staff, in cui il lavoro è suddiviso in base ai compiti e i processi comprendono più unità organizzative. Procedure rigide e livelli gerarchici intermedi prolungano i tempi risolutivi, e distanziano la decisione dal livello operativo che gestisce le relazioni con il cittadino-utente. È un modello gestionale caratterizzato principalmente da mansioni di routine e da un pleorico utilizzo di verifiche e interventi correttivi sui medesimi soggetti, abbinati a significativi aumenti dei flussi cartacei e delle attese, poca

³⁹“ E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche, Analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia dell'e-Government Rubbettino”, http://www.urp.gov.it/allegati/e-governement_e_organiz_nelle_amm_publ.pdf .

trasparenza delle responsabilità, e ad una comunicazione, all'interno della struttura, lenta e difficile.

DISPONIBILITA' DI SERVIZI DI BASE DI E-GOVERNEMENT

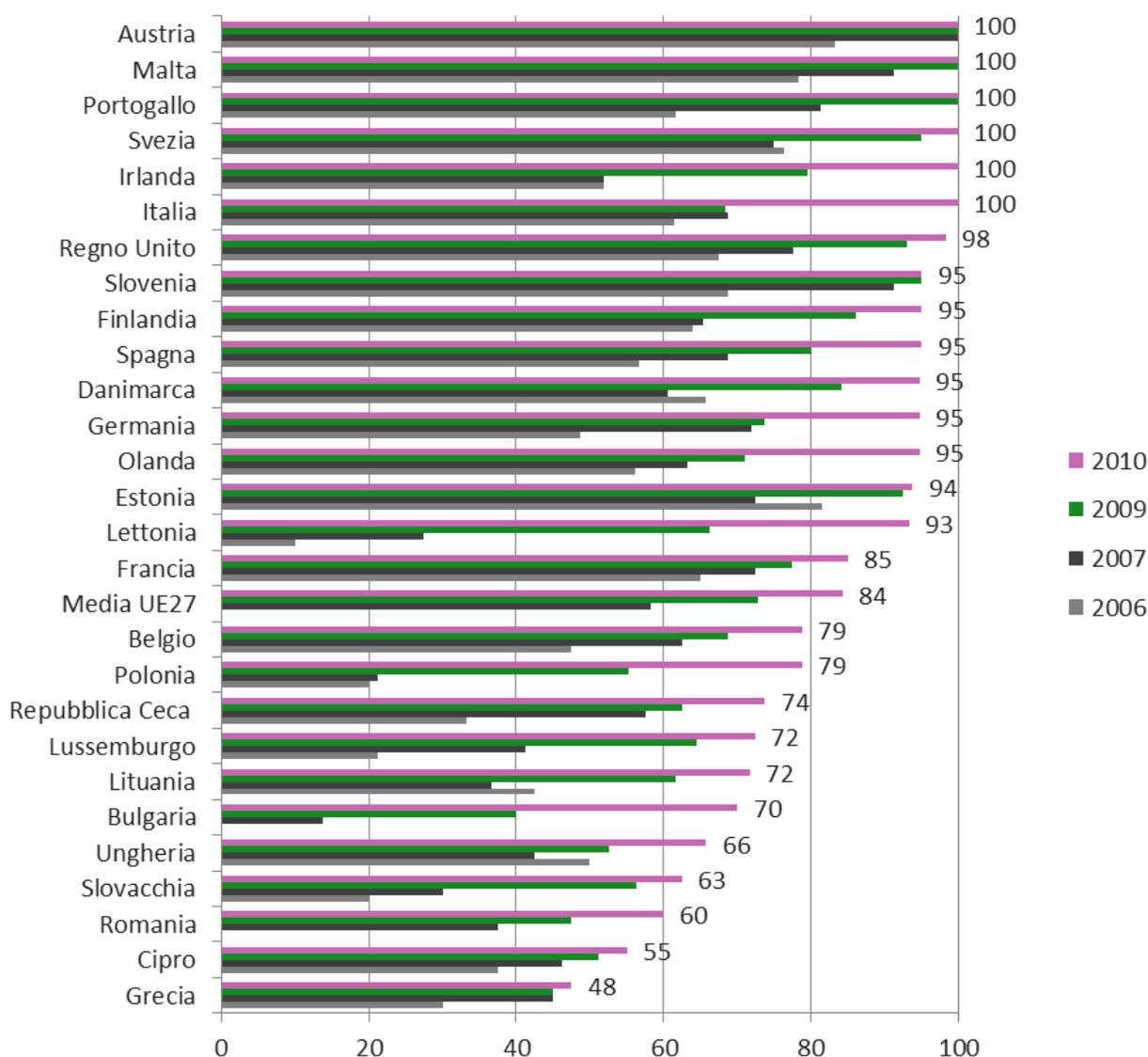


Tabella 3

A partire dagli anni cinquanta cambia il concetto di qualità, e si sposta l'attenzione dal controllo di qualità dell'*output*, circa la conformità a determinati requisiti tecnici, all'uso che il cliente deve fare dello stesso. Con l'avvento del *Total Quality Management (TQM)*, sviluppato in USA

e sviluppato successivamente in Giappone, l'osservanza della norma lascia il posto alla soddisfazione del cittadino, e la qualità diventa il perno attorno al quale ruota l'organizzazione, leva dell'efficienza fondata sull'orientamento al cliente, tesa a valorizzare le risorse umane a tutti i livelli⁴⁰.

Il nuovo panorama organizzativo si avvale di una struttura per processi, gestiti all'interno di ciascuna unità del livello operativo, il cui dirigente prende le decisioni in un clima di autonomia e responsabilità. La qualità diviene un fatto direzionale, non più tecnico, costruita su un miglioramento graduale dell'organizzazione raggiunto con sforzi continui di tanti, e non pensato da pochi: un coinvolgimento diffuso delle risorse umane che rafforza le competenze individuali e la fiducia nelle persone. I rapporti con l'utenza sono gestiti in maniera diretta, in modo da poter raccogliere *feedback* utili al miglioramento del servizio, sintetizzati con metodi scientifici e puntuali.

Il management generale si dedica principalmente alla pianificazione strategica e all'analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati ottenuti, che vengono rilevati tramite il controllo di gestione. Si abbandonano i formalismi per accogliere una standardizzazione continuamente aggiornata sui bisogni di cittadini e imprese, nell'ottica della prevenzione come principale strumento dell'efficienza organizzativa.

Oggi conquista terreno un modello organizzativo, conosciuto come *lean management*, che sembra pensato ad hoc per rispondere alle esigenze attuali degli enti pubblici: spiazza i paradigmi organizzativi precedenti alla ricerca dell'essenzialità.

⁴⁰ Tratto da "Il cambiamento organizzativo della Pubblica Amministrazione nell'ottica della Qualità Totale" – articolo di Delia Cernigliara – analista di organizzazione Ministero della Giustizia.

EVOLUZIONE STORICA DEI MODELLI PRODUTTIVI⁴¹.

	Taylorismo “estremo” <i>fino agli anni '70</i>		Taylorismo “partecipativo” <i>anni '80-'90</i>		Lean <i>dagli anni '00</i>	
Focus della produzione	Qualità Costi Tempo	Costi	Qualità Costi Tempo	Qualità	Qualità Costi Tempo	Valore
Mercato	Insaturo		In saturazione		Saturo	
Domanda	>Offerta		Di sostituzione		<Offerta	
Concorrenza	Scarsa		Elevata		“Selvaggia”	
Gamma	Limitata		Estesa		“Infinita”	
Prodotto	Standard		Standard + Optionals		Moltissime configurazioni	
Cliente	Elementare		Esigente		Molto esigente	
Volumi	Alti		Medi		Bassi	
Tecnologia	Semplice e dominante (meccanica e chimica)		Alta e dominante (elettronica e automazione)		Alta e adattiva (tutte le tecnologie)	
Flessibilità	Bassa		Crescente		Elevata	
Tempi	Lunghi		Brevi		Brevissimi	
Make or Buy	Make		Buy		Make	

Tabella 4.

2.4 Organizzazione snella alla base della nuova PA

La miglior risposta alle esigenze della nuova PA è rappresentata dall'organizzazione snella: le sue applicazioni nel settore pubblico hanno dato il via ad una vera e propria caccia agli sprechi, conclusasi con un notevole ed impensabile recupero delle risorse disperse. Inoltre un'organizzazione di questo tipo favorisce importanti incrementi di produttività e assicura tempi rapidi per realizzare eventuali cambiamenti, passando per un forte coinvolgimento del personale. Lo scopo dell'approccio snello, tuttavia, non è far lavorare più velocemente il personale, ma far fruire più rapidamente il lavoro.

Il pensiero cardine della filosofia “lean” è fare bene con molto meno: meno sforzo, meno spazio, meno risorse. Ciò significa abbandonare nei limiti del possibile un’organizzazione strettamente normativa, confidando nella creatività del capitale umano per il raggiungimento di migliori risultati. Processi semplici e fluidi, che mirano ad eliminare gli sprechi, a rompere gli schemi tradizionali, e a concentrarsi sul valore per il cliente. Si tratta di un modello organizzativo ormai tipico delle aziende private, in cui viene visto come una necessità per migliorare il funzionamento dell’azienda, mentre nel pubblico rimane poco realizzabile a causa di difficoltà economiche, ostacoli burocratici e mentalità obsoleta. Inoltre nel settore pubblico è di difficile determinazione la nozione di cliente: nell’ambito dei servizi non è sempre chiaro, infatti si ha a che fare con privati cittadini, imprese, enti pubblici, con esigenze differenti, al contrario del settore privato, in cui le indagini di customer satisfaction e altri strumenti di analisi sono più immediati e riescono a studiare, in maniera diretta, i benefici dell’impiego di un modello organizzativo. Risparmio, rapidità e coinvolgimento sono, dunque, le parole chiave di un nuovo modello gestionale, che accompagna e sottende il processo evolutivo di una PA moderna e informatizzata, nella ricerca del valore.

3. LEAN GOVERNEMENT

3.1 Origini e sviluppo della Lean Production

Per una più ampia comprensione dell'organizzazione snella, come va intesa oggi, è necessario scavare a fondo in una filosofia di pensiero che pone le basi su un metodo di organizzazione della produzione, talvolta contrapposto alla produzione di massa, inventato negli anni '40 e pensato come strategia di entrata in un mercato difficile e ostile: ancora una volta lo scenario dell'innovazione è quello automobilistico. In quegli anni, infatti, l'inarrestabile diffusione dei metodi proposti dal fordismo e dal taylorismo (catena di montaggio e organizzazione scientifica del lavoro), assieme alla presenza di grandi aziende che controllavano gran parte del mercato automobilistico, al momento storico della seconda guerra mondiale e al propagarsi della povertà, rendevano assolutamente difficile l'iniziativa di una piccola impresa familiare di approcciarsi a tale contesto competitivo.

L'industria automobilistica giapponese si affacciava su un mercato decisamente più ristretto di quello statunitense ed europeo, e non presentava le condizioni ideali per lo sviluppo di una produzione di massa, ma contava, tuttavia, su una domanda eterogenea e diversificata: dalle auto di lusso, ai camion, ai mezzi agricoli, alle

piccole automobili da città⁴². Inoltre il governo giapponese imponeva una politica austera e restrittiva, che si concretizzava in una crisi delle vendite. Tra le aziende che ne risentirono maggiormente, spiccava la Toyota, colpita da un deficit finanziario causa di una drastica riduzione degli organici, che per questo motivo andò incontro ad un conflitto sindacale violentissimo, sfociato in rigidi accordi volti ad assicurare ai rimanenti, una volta decimata la forza lavoro interna, l'impiego a vita e la garanzia di possibilità di carriera.

La fabbrica doveva essere totalmente ripensata: l'azienda nipponica attuò un radicale cambio di prospettiva, promuovendo un'organizzazione pensata all'inverso.

“Solitamente – scrive Taiichi Ohno – la produzione è concepita come un flusso che va da “monte” a “valle”, dalle stazioni iniziali fino ai montaggi finali, formando il corpo dell'automobile. Ma se rovesciamo il punto d'osservazione, possiamo concepire il processo produttivo come un'operazione di prelievo che, partendo da “valle”, va a “monte” per prendere solo i pezzi necessari e solo nel momento in cui ce n'è bisogno. Ma allora non sarebbe più logico per i processi produttivi iniziali produrre solo il numero di pezzi che vengono prelevati?”⁴³

Il TPS (Toyota Production System) introdusse una metodologia formidabile ideata internamente all'azienda giapponese, fondata sulla razionalità, sul coinvolgimento di tutti e su di una sfrenata caccia agli sprechi. Sistema che in Italia arrivò soltanto negli anni novanta, quando la Fiat per prima accolse la “produzione snella”, che prese le sembianze della cosiddetta “Fabbrica Integrata”.

⁴² B. Coriat, *Ripensare l'organizzazione del lavoro. Concetti e prassi nel modello giapponese*, Dedalo, Bari 1991.

⁴³ T. Ohno, *Lo spirito Toyota. Il modello giapponese della qualità totale*. E il suo prezzo, con introduzione di M. Revelli, Einaudi, Torino 1993, p. 9 (trad. dall'ingl. Toyota Production System; tit. or., Toyota seisan hoshiki).

3.1.1 Il Toyotismo

Massima espressione del post-fordismo, il modello giapponese non prevede un'innovazione tecnologica ma un'innovazione organizzativa: si passa da un'economia di scala tipica delle produzioni in serie, ad un'economia di flessibilità propria di produzioni non in serie, ma di lotti brevissimi capaci di soddisfare anche le più piccole opportunità di mercato. Non si produce un prodotto standardizzato, ma si cerca di rispondere alle richieste particolari di un determinato segmento di mercato, adottando una strategia pull che rientra perfettamente nell'ottica del "pensare all'inverso". Il punto di partenza è la soddisfazione del cliente. La produzione avviene su ordinazione e all'ultimo momento: l'obiettivo è rispondere a bisogni e capricci del mercato, adeguando il proprio metodo alle esigenze personalizzate e profondamente eterogenee della clientela, con tempismo, efficienza e flessibilità. Inoltre, il sistema *just in time* supera la logica *push* della produzione tenuta in magazzino in attesa di essere venduta, adottando una politica più essenziale, secondo cui bisogna produrre solo ciò che è stato venduto o che si prevede di vendere in tempi brevissimi, riducendo tempi e costi di magazzino. Consiste, in sostanza, nel far arrivare all'attività lavorativa i pezzi richiesti, al tempo giusto, nella giusta quantità, al posto giusto, per poi rivenderli al giusto prezzo.

All'interno dell'azienda sono creati dei team operativi, detti gruppi di qualità, il cui lavoro è organizzato all'insegna della collaborazione e della condivisione, dello scambio di conoscenze e di un alto livello di istruzione: i dipendenti della fabbrica nipponica sono tutti inseriti in ogni fase del processo produttivo, e sono spinti inoltre a prender parte alla progettazione con le proprie idee e considerazioni, sono parte essenziale della produzione, non solo dunque manuale, e l'anima stessa di questo modello.

Tutto ruota attorno ad una "fabbrica a sei zeri":

- Zero stock: riduzione di scorte e magazzino grazie al sistema logistico *just in time*;
- Zero difetti: interventi di prevenzione e di miglioramento nella progettazione secondo le logiche della qualità totale;

- Zero tempi morti: riduzione dei tempi di attraversamento del ciclo di produzione, in particolare i momenti in cui il pezzo non viene lavorato;
- Zero tempi di attesa: miglioramento del servizio al cliente;
- Zero cartacce: riduzione burocrazia e comunicazioni inutili;
- Zero conflitto: clima di collaborazione totale.

3.2 Lean Thinking: i principi

Oggi il termine “lean” è usato in molti settori diversi, ed anche all’interno di ogni settore identifica l’adozione di un modo di operare, di scegliere, di fare. La *Lean thinking* è la filosofia alla base di una struttura organizzativa, decisionale, gestionale o operativa che sia, simbolo di un sistema avanzato e moderno, ma soprattutto attuale. In tempi di crisi la lotta allo spreco è l’unica fonte di risparmio, ed è per questo che acquista una valenza sociale più sentita, ma risulta al contempo la classica presentazione riduttiva del più ampio pensiero snello. In realtà, la novità essenziale della filosofia snella è il concetto di valore, attorno al quale si erige la leva operativa dell’organizzazione snella. I principi chiave rispondono anch’essi alla pretesa di semplificazione del *lean thinking*.

3.2.1 Definire il valore per il cliente

Il processo produttivo inizia con un’attenta analisi dei bisogni del cliente, alla ricerca delle informazioni necessarie per un’identificazione precisa del valore che egli attribuisce ad un determinato prodotto o servizio. Tutto ciò che non crea valore per il cliente è considerato inutile e non giustifica alcun impiego di risorse a fini produttivi. Un’organizzazione snella capisce il valore del cliente e mette a fuoco i suoi processi chiave per aumentare continuamente quel valore, attraverso metodologie di creazione dello stesso che hanno zero rifiuti. Le aziende snelle sono in grado di rispondere ai cambiamenti dei desideri della clientela con molta varietà, alta qualità, basso costo, e con tempi di processo ridotti. Inoltre, la gestione delle informazioni diventa più semplice e più precisa.

Soddisfare il cliente significa produrre quello che vuole, quando lo vuole e quanto ne vuole, in un'ottica di perfezione, ovvero il continuo miglioramento dei processi, muovendo dall'individuazione degli sprechi che ostacolano la creazione del valore. Nella cultura giapponese il concetto di “muda⁴⁴” (spreco) ha una valenza etica simile a quella occidentale di “peccato”: è quindi implicita la totale dedizione alla caccia a all'eliminazione degli sprechi all'interno della produzione snella. Lo spreco è tutto ciò che comporta l'impiego di risorse, senza condurre alla creazione di valore. Il modello di produzione snella individua i sette sprechi (“capitali”) che ostacolano l'efficienza (Figura 1):

1. Sovrapproduzione: produrre più di quanto richieda la domanda, o più di quanto il mercato sia in grado di assorbire, costituisce uno spreco in quanto comporta a rimanenze di prodotti in magazzino, rimanenze che non corrispondono ad un'effettiva creazione di valore. Molto spesso la sovrapproduzione si giustifica con l'intento di ammortizzare i costi degli impianti, al fine di garantire la completa utilizzazione dei macchinari.
2. Attese: sono i momenti in cui la forza lavoro resta “con le mani in mano”, aspettando un evento successivo o il completamento di un'attività precedente. Questo avviene o perché cicli produttivi interconnessi hanno tempi di realizzazione diversi, sbilanciando tutta l'attività produttiva, ovvero a causa di guasti o malfunzionamenti dei macchinari.
3. Trasporti: le attività di trasporto sono indispensabili, ma non creano alcun valore. Oltretutto, rischiano di danneggiare semilavorati e materie prime.
4. Movimenti inutili: in questo caso non trasporti di materie prime o prodotti, ma trasferimenti di persone, che rallentano l'attività lavorativa.
5. Difetti: quando il prodotto non rispetta determinati standard di qualità, la produzione risulta appesantita da ulteriori fasi lavorative, le risorse utilizzate vanno perse o affiancate da ulteriori investimenti e, se il difetto non è rilevato, c'è il rischio che il prodotto imperfetto arrivi al cliente finale, gravando sull'immagine dell'azienda.
6. Scorte: sebbene siano indispensabili per lo svolgimento dell'attività produttiva in condizioni di incertezza, presentano anch'esse dei contro. Anzitutto le scorte

⁴⁴ Imai M., *Gemba Kaizen*, Mc-Graw Hill, New York, 1997.

di materie prime, che fanno funzionare l'intera produzione, se in eccesso costituiscono una riduzione della liquidità finanziaria e uno spreco di spazio disponibile; le scorte di prodotti, finiti o semilavorati, vanno ad incidere, invece, sulla capacità dell'impresa di rispondere tempestivamente a variazioni della domanda, ed anche in questo caso il di più potrebbe agire da limite.

7. Processi inutili: eliminare le procedure costose e superflue rispetto a quelle richieste dal cliente.

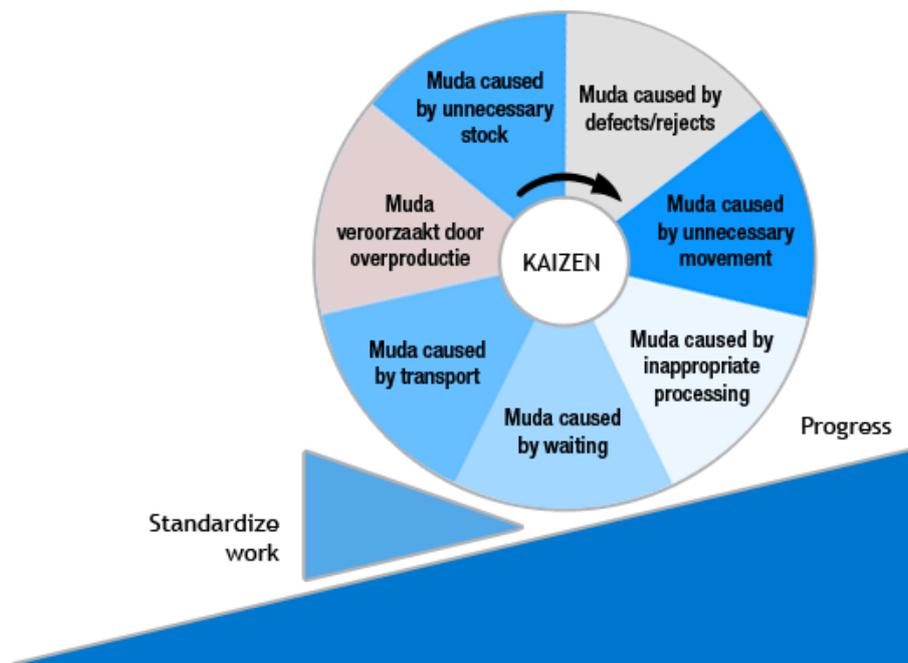


Figura 1

In definitiva, il valore viene definito dal cliente, non dall'impresa, ed è espresso in termini di un prodotto/servizio in grado di soddisfare una data esigenza, a un dato prezzo, in un dato momento. Qualsiasi attività, investimento o comportamento studiato per raggiungere un risultato diverso da quello richiesto dal cliente è inutile, costoso e costituisce uno spreco. Il costo della non qualità, tuttavia, è di difficile misurazione: per fornire una definizione di valore bisogna identificarsi in tutte le fasi della produzione.

3.2.2 Il flusso del valore

Il flusso di valore comprende tutte le attività necessarie alla realizzazione di un prodotto/servizio, dall'ideazione, alla ricezione degli ordini, alla consegna, passando per la trasformazione delle materie prime in prodotto finito.

Una volta identificato il valore per il cliente, il secondo step per un'organizzazione snella sta nell'individuazione dei flussi di valore per ogni prodotto o servizio, il che permette di scindere le attività creatrici di valore dalle attività infruttuose, ma solo attraverso l'analisi di tutti i processi coinvolti, ovvero la progettazione del prodotto, la gestione delle informazioni e la produzione/erogazione dei prodotti/servizi.

Focalizzato il flusso di valore, e operata una netta distinzione tra attività utili, necessarie ma dannose e "muda", occorre ricostruire tale flusso, riorganizzando l'insieme dei processi efficienti, migliorando quelli imprescindibili che presentano qualche svantaggio, ed eliminando del tutto quelli inadatti che intralciano l'attività produttiva, e vanno a pesare direttamente sulla soddisfazione del cliente.

3.2.3 Il flusso continuo di produzione

Per fare questo, il *Lean thinking* cambia il focus del management dall'ottimizzazione di tecnologie distinte, beni e servizi verticali all'ottimizzazione della circolazione di prodotti e servizi, attraverso flussi di valore che scorrono orizzontalmente dalle tecnologie, ai beni e ai servizi per i clienti. L'eliminazione degli sprechi lungo i torrenti di valore, invece che in punti isolati, crea processi che richiedono un minore sforzo umano, meno spazio, meno capitale, e meno tempo per realizzare prodotti e servizi a costi ridotti e con meno difetti, rispetto ai sistemi tradizionali di business.

La terza fase del pensiero snello rovescia la tradizionale concezione del lavoro suddiviso per "funzioni" e "uffici", oramai troppo obsoleto per fronteggiare tempistiche e modalità del nuovo sistema organizzativo, a favore di una partecipazione incessante all'interno del processo produttivo in ogni sua fase, dalla lavorazione della materia prima alla sua trasformazione in prodotto finito. I compiti non sono più suddivisi per reparti, ma implementati all'interno di un flusso continuo di produzione, e sono focalizzati sul prodotto e non sull'azienda e le sue attrezzature. Quando i processi

scorrono all'interno di un'organizzazione, i tempi di realizzo si riducono notevolmente, e richiedono interventi di miglioramento graduale e metodico, spesso di tipo preventivo, invece che un affannoso tentativo di perfezionamento di ogni processo preso individualmente.

Le soluzioni del flusso continuo di produzione prevedono un rovesciamento anche dei comportamenti delle persone, solitamente orientate al raggiungimento di un obiettivo facente parte della produzione, ora inserite in una visione globale dell'intero processo produttivo, che ha come unico obiettivo la creazione del valore per il cliente. L'organizzazione snella coinvolge tutti⁴⁵.

3.2.4 La logica *Pull* e l'approccio *Kaizen*

A sottendere il modello organizzativo descritto, vi sono due principi caratterizzanti del pensiero snello, che rispondono al bisogno di semplificazione, di qualità e di efficienza della clientela.

In primo luogo, per lo svolgimento di un'attività produttiva, bisogna pensare all'inverso. Il cambio di prospettiva è evidente. La logica *push*, secondo cui l'attività a monte dirige quella a valle, a prescindere dall'insorgere di un reale fabbisogno, lascia spazio a quella *pull*, in cui le decisioni relative all'avvio dell'attività di produzione partono direttamente dalle richieste del mercato, in termini qualitativi e quantitativi, e sono organizzate nell'ottica del *just in time*, affinché si possa dare tempestivamente risposta alle continue variazioni della domanda.

In secondo luogo, l'attività produttiva deve essere svolta inseguendo il miglioramento di ciò che ancora non funziona come dovrebbe. Il *Kaizen* è una filosofia manageriale che significa cambiare (dal giapponese “*kai*”) in meglio (“*zen*”): la produzione “pezzo per pezzo” è portata avanti per mezzo di piccoli miglioramenti, adottati giorno per giorno, in maniera continuativa. L'aspetto fondamentale è la continuità: lasciarsi alle spalle il modello occidentale del “rifare da capo” ogni processo mal funzionante, abbracciando la linea nipponica del “fare in modo giusto”. Più che una strategia operativa, si tratta di una strategia comportamentale: un metodo graduale di

⁴⁵ *Guardare oltre. Pensare snello Lean-thinking per recuperare competitività in tutto il sistema Italia*, a cura di Bonfiglioli Consulting, Franco Angeli, Milano 2006.

miglioramento che coinvolge attivamente le persone, incoraggiate alla creatività propositiva volta al perfezionamento dei processi.

3.3 Lean management e PA

Il Toyota way ha permesso all'azienda nipponica di diventare, nell'arco di settant'anni, la principale impresa produttrice di automobili. Il suo sistema gestionale è stato largamente utilizzato da organizzazioni di tutto il mondo, e il suo raggio d'azione si è ampliato anche al settore dell'erogazione dei servizi. Il modello dell'organizzazione snella trova perfetta applicazione nelle Amministrazioni Pubbliche, soprattutto per la nuova prospettiva del valore per il cliente.

Il cliente finale della PA è, tuttavia, profondamente diverso dal cliente dell'industria automobilistica: presenta, infatti, un maggior grado di complessità nella misurazione dei bisogni e delle aspettative, nonché nella sua stessa individuazione, in quanto il cittadino, che ha diritto ai servizi pubblici, è al tempo stesso utente e contribuente dei servizi pubblici, potendone usufruire ed essendo il principale finanziatore degli stessi⁴⁶. È proprio questa diversità che consolida la comunanza di visione di PA e *lean thinking*, dal momento che il cliente viene considerato da entrambi come “persona”, non come consumatore. Allo stesso tempo, la PA deve rapportarsi con *stakeholder*, imprese, altri enti statali, fornitori, associazioni dei consumatori, ecc. ed anche per questo motivo si sposa perfettamente con l'obiettivo snello della creazione del valore.

La caccia agli sprechi si pone come strumento primario di un'organizzazione pubblica efficiente, volta ad eliminare processi inutili e superati, che non creano valore per il cliente, tenendo conto che i servizi pubblici vanno a coprire diritti primari e inalienabili del cittadino, di vitale importanza e di interesse sociale. Di conseguenza, l'eliminazione delle attività improduttive, costituisce un non-costo per l'ente, ma anche un risparmio per i consumatori, in termini di miglior utilizzo delle risorse finanziarie da destinare, a tutto vantaggio di un servizio migliore.

La vecchia logica *push*, non permette la dovuta attenzione ai bisogni dei cittadini: è l'amministrazione che regola la qualità attesa dal cittadino, basandosi su previsioni

⁴⁶ *Riduzione degli sprechi e miglioramento dei servizi nella pubblica amministrazione*, G. Perrella, G. Delli Rocili, Franco Angeli, Milano, 2009.

spesso desunte da dati incorretti e fuorvianti, che alterano la realtà dei fabbisogni a “valle” e determinano a “monte” un servizio attento alla conformità alle norme e al rispetto della burocrazia, piuttosto che all’effettiva opinione dei cittadini, penalizzando velocità e chiarezza nell’erogazione dei servizi. L’approccio pull promosso dall’organizzazione snella pone come fondamenta dell’edificio pubblico il cittadino, le sue esigenze e le sue aspettative: non è più l’amministrazione pubblica che crea la domanda, ma il cittadino che sceglie il dove, come e quanto. perfino quei servizi per i quali la domanda non può essere determinata a “valle”, ad esempio per i servizi per la sicurezza del cittadino, possono tuttavia essere erogati in modalità pull.

Eppure un servizio pull può ritenersi efficiente solo se prodotto ed erogato attraverso flussi di valore continui e flessibili, propri della *lean production*, che garantiscono la prevenzione delle inefficienze e il miglioramento continuo dell’attività della PA.

3.3.1 Gli sprechi nelle Pubbliche Amministrazioni

La caccia agli sprechi permette di individuare ed eliminare le attività che non creano valore per il cliente, e di focalizzare l’attenzione su quelle attività che invece si presentano efficienti e proficue. Per quanto riguarda le attività di erogazione dei servizi, agli sperperi identificati da Ohno nel TPS, se ne sono aggiunti di ulteriori, per meglio classificare le attività in gioco:

1. Disservizi ed errori, quando le attività non sono svolte per bene la prima volta e bisogna correggere;
2. Sovradimensionamento, ad esempio una produzione eccessiva rispetto alle richieste del mercato;
3. Lavori in attesa, ancora non realizzati: accade quando determinate attività sono in fase di lavorazione o devono ancora essere consegnate, a causa di ritardi nelle consegne dei fornitori, malfunzionamenti della apparecchiature necessarie (tempi di manutenzione), processo più lento rispetto al successivo, disorganizzazione;
4. Trasporto di beni e trasferimento di informazioni: movimenti non necessari di materiali, prodotti, documenti, informazioni e persone;
5. Lavori non necessari, che si potrebbero eliminare e semplificare;

6. Spostamento di persone;
7. Elaborazione di informazioni non necessarie;
8. Attese delle persone, personale interno o cittadini;
9. Progettazione di servizi che non soddisfano i bisogni dei cittadini, che vanno oltre la richiesta del mercato;
10. Utilizzo non ottimale delle potenzialità delle persone, poca attenzione al personale;
11. Carente o eccessivo coinvolgimento del cittadino.

In generale, sono considerate attività creatrici di valore per il cittadino tutte quelle che “permettono di assolvere alla funzione primaria per la quale il cittadino si rivolge all’ente”⁴⁷, di solito riguardanti i controlli sulla sicurezza o erogati allo scopo di facilitare e velocizzare alcune operazioni; al contrario non generano valore per il cittadino le attività che rallentano l’erogazione del servizio, impongono la ripetizione di processi già compiuti, ostacolano i passaggi decisionali, utilizzano metodi obsoleti (ad esempio cartacei) per operazioni più efficienti e veloci se svolte in altro modo.

Al pari dell’organizzazione snella, dopo aver individuato il flusso di valore, occorre riorganizzare i procedimenti esistenti, monitorare il flusso assicurandone la continuità concentrando l’attenzione sul servizio, e modificare l’organizzazione interna ed esterna del lavoro, tenendo fede alla logica del *just-in-time*, che privilegia la flessibilità organizzativa. Nelle amministrazioni pubbliche il flusso continuo risiede nell’abilità di porre in essere solo quanto necessario, niente di più e niente di meno.

3.4 Tecniche e metodologie *lean*

Lean office è ormai il termine che si utilizza per identificare un pubblico ufficio gestito in maniera snella. Una serie di prassi, metodologie, tecniche e strumenti utilizzati singolarmente o in combinazione, permettono il raggiungimento degli obiettivi di una azienda snella. L’amministrazione visiva, *visual management*, è la tecnica di gestione finalizzata ad assicurare l’immediatezza delle informazioni e, allo stesso tempo, rendere più stimolante la gestione delle stesse da parte del capitale umano. Per ottenere

⁴⁷ *Le soluzioni snelle per la PA*, pag.48, G. Negro, S. Ozzello, Franco Angeli, Milano,

questo risultato si avvale di una serie di strumenti, appunto, visivi che elenchiamo di seguito.

3.4.1 Value stream mapping

Il VSM (Figura 2) è lo strumento attraverso il quale si realizza la mappatura del flusso del valore di un servizio da produrre o da erogare, evidenziando le attività creative di valore aggiunto e gli sprechi, i tempi necessari di processo e i miglioramenti che vanno apportati. L'obiettivo prioritario è la costruzione di un linguaggio universale, per mezzo del quale ogni ufficio, competente per il processo in oggetto ed anche per i successivi, possa carpire tempestivamente i difetti e gli sprechi, eliminarli e fronteggiare in modo rapido i cambiamenti da porre in essere. La ricerca del miglioramento continuo si avvale di semplici strumenti quali carta, cartoncini colorati, pennarelli, post-it, ed evidenziatori per facilitare la rappresentazione il flusso nella sua globalità, mettendo in risalto il legame tra le attività svolte, le informazioni rilevanti e i risultati conseguiti. Descrive l'erogazione del servizio dalla fine all'inizio, offrendo un sistema di gestione a vista immediato, che interessa ogni parte di un'organizzazione, dalla direzione, al management, al front office, e facilita l'individuazione delle operazioni da porre in essere.

3.4.2 Spaghetti chart

Il diagramma a spaghetti è utilizzato nelle filiere produttive per individuare gli spostamenti del prodotto da un sito ad un altro. Nelle amministrazioni pubbliche lo spaghetti chart si rende utile per riconoscere gli spostamenti delle persone e individuare quelli inutili, che rallentano l'erogazione del servizio.

Tale strumento evidenzia i malfunzionamenti del pubblico impiego, causa di postazioni di lavoro mal designati o di strutture sovradimensionate, ma può essere utile anche a risolvere il problema degli eccessivi spostamenti dei cittadini, talvolta sballottati da un ufficio all'altro, provocando tempi morti in cui il servizio non viene erogato come dovrebbe. Molto spesso sono provocate da imperfezioni di layout e da imperfezioni nei flussi di informazione scambiati tra *back* e *front office*, la cui risoluzione porta a

drastiche riduzioni dei tempi e dei costi di movimentazione e ad un miglior coordinamento delle operazioni⁴⁸.

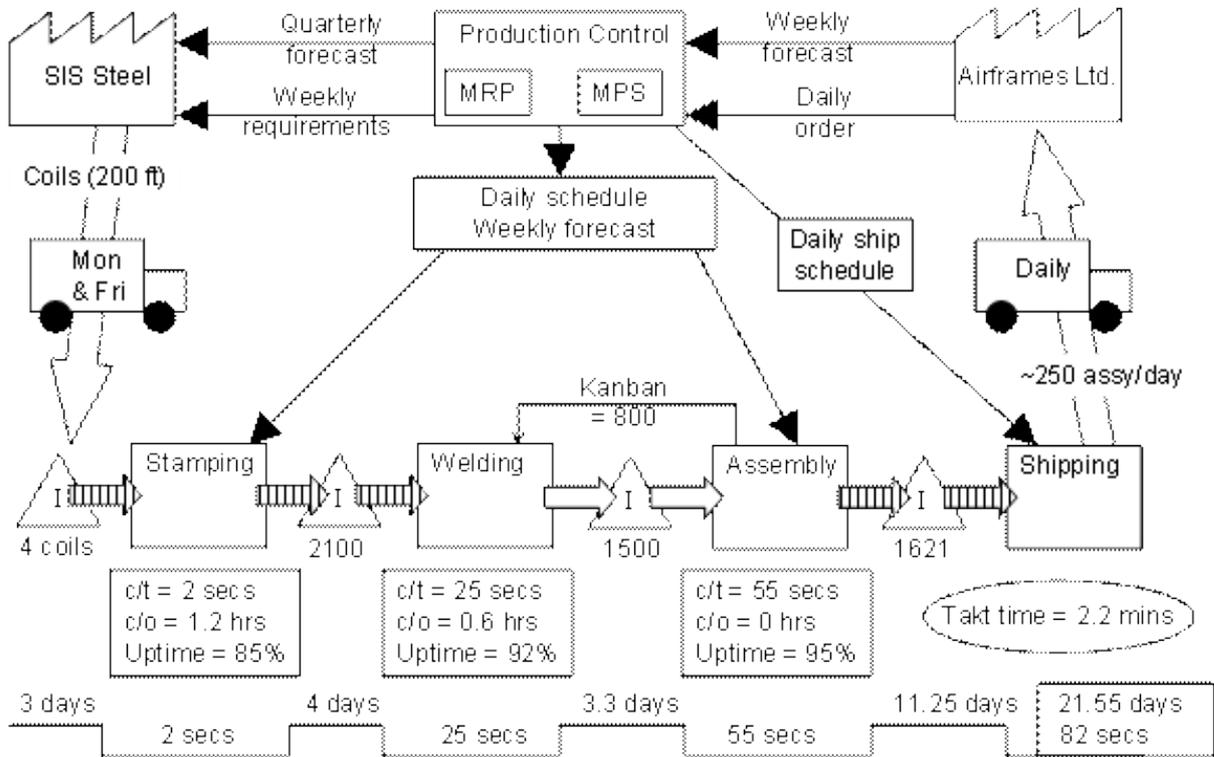


Figura 2: esempio di una Value Mapping

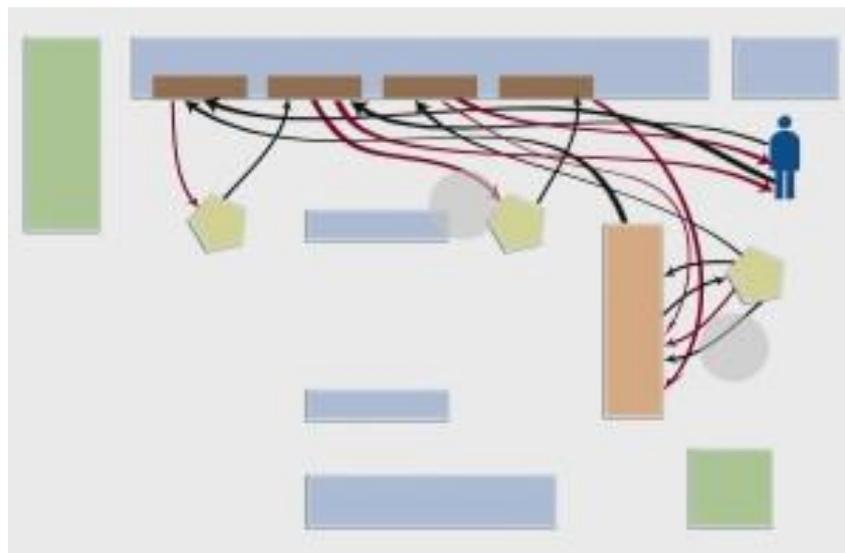


Figura 3: Spaghetti Chart⁴⁹.

⁴⁸ *Riduzione degli sprechi e miglioramento dei servizi nella pubblica amministrazione.*, G. Perrella, G. Delli Rocili, Franco Angeli, Milano, 2009.

⁴⁹ <http://leanvalley.eu/2010/03/594-glossario-spaghetti-chart-diagramma-a-spaghetti/>.

3.4.3 Kanban (cartellino).

Kanban è un termine giapponese che indica un sistema di gestione dei fattori produttivi e delle scorte per gradi, ovvero ne subordina l'avanzamento da una fase all'altra di un processo produttivo, o dell'erogazione di un servizio, al loro effettivo consumo. È un modello teso a sottendere il criterio del *just-intime* e a garantire la logica *pull* all'interno dell'organizzazione. Facilita le operazioni attraverso supporti visivi, più pratici per visualizzare il complesso quadro d'insieme.

Una volta immessi nell'organizzazione, i fattori produttivi vanno avanti in “fila indiana”, confidando che il primo prodotto entrato sia anche il primo ad uscire (*FIFO-first in first out*), in modo da attutire le interruzioni e i ritardi e assicurare il flusso continuo del valore.

3.4.4 Total Productive Maintenance (TPM)

Il TPM (Figura 4) auspica comportamenti preventivi all'interno dell'organizzazione, coinvolgendo attivamente il personale nelle attività di manutenzione, ovvero di pulizia dei macchinari, di ispezione dei processi, e di controllo. Il monitoraggio dell'efficienza degli impianti e delle attrezzature (*Overall Equipment Effectiveness – OEE*) deve tener conto di tutte le possibili perdite di produzione e deve orientarsi alla loro minimizzazione. Tali perdite sono dovute principalmente a inattività, causate da guasti, che ne compromettono la disponibilità, o ad interruzioni che diminuiscono le prestazioni, ovvero la produzione di pezzi difettosi che influenzano negativamente la qualità.

3.4.5 Le 5S

Lo strumento delle 5S si propone di ridurre o eliminare i movimenti non necessari di persone e prodotti, attraverso una riprogettazione dei posti di lavoro basata sull'ordine.

Il nome deriva dalle iniziali di cinque termini giapponesi:

- *Seiri* – separare: dividere ciò che serve da ciò che non serve e crea disturbo.
- *Seiton* – riordinare: organizzare tutto ciò che è utile in modo ordinato.

- *Seiso* – pulire: mantenere tale ordine, in modo da poter individuare più velocemente le inefficienze.
- *Seiketsu* – standardizzare: operare secondo metodologie ripetitive e canonizzate.
- *Shitsuke* – diffondere: questo modo d’agire deve investire tutte le attività dell’organizzazione.

Questa metodologia guarda ad un miglioramento continuo dell’attività produttiva, a una ricerca giornaliera dei muda che renda l’attività costante e strutturale.

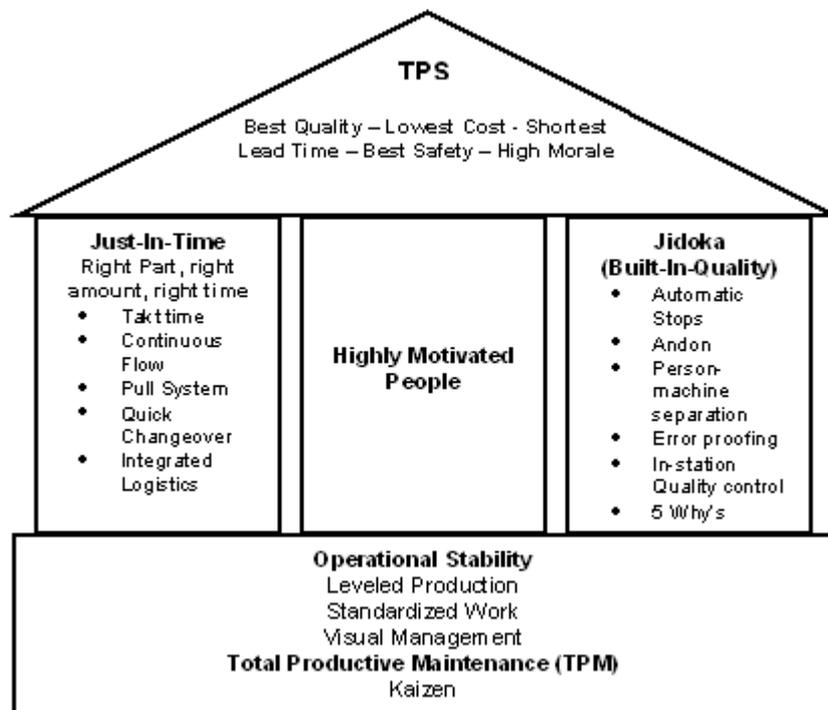


Figura 4

4. CASE STUDY

4.1 PA snella

Negli ultimi anni, numerosi enti pubblici hanno scelto i principi dettati dall'organizzazione snella per dare risposta alle pressanti esigenze della PA, soprattutto in quei settori di comune interesse in cui ha più visibilità l'impatto sul cittadino, il recupero di risorse da lui finanziate e gli investimenti realizzati, ovvero nell'ambito dei trasporti, della sanità, dei servizi finanziari e assicurativi, e della distribuzione. Come abbiamo visto, processi ripetitivi e standardizzati permettono di definire con una certa facilità tempi e fasi di lavorazione, il cui flusso continuo è gestito completamente dall'ufficio, nel rispetto della chiarezza dovuta agli utenti.

La settimana lavorativa all'interno di un ente pubblico è improntata sul principio fondamentale della *lean production*: la caccia agli sprechi. Gli obiettivi qualitativi sono stabiliti nella fase d'avvio e riguardano sostanzialmente la riduzione del *lead time* (tempo di attraversamento), dalla consegna della pratica alla consegna della stessa agli uffici cui è destinata, al fine di garantire un miglior servizio al cliente. Inoltre, l'attività è rivolta ai reali bisogni dell'utente, seguendo il processo di erogazione del servizio passo per passo, dall'inizio alla fine, individuando costantemente gli eventuali problemi e provvedendo subito alla loro risoluzione.

La pretesa di amministrare in maniera razionale le risorse e di minimizzare gli sprechi è un fondamento dei nostri tempi. La “settimana del miglioramento rapido” si è dimostrato il metodo più celere per raggiungere i risultati desiderati nella gestione dei cicli produttivi a flusso continuo. Questo sistema annovera numerosi successi tra gli enti che ne hanno recepito l’essenza, grazie ad una partecipazione attiva e condivisa delle persone impegnate sui flussi di volta in volta presi in esame, all’insegna della concretezza.

In sostanza, la settimana lavorativa di un ufficio pubblico prevede le fasi descritte in merito alla definizione del valore per il cliente, passando per l’individuazione degli sprechi, delle cause degli stessi, alla successiva revisione dei flussi delle attività ritenute fruttuose, insieme ad una ricerca continua del miglioramento.

Di seguito verranno esposti alcuni dei casi di successo riscontrati in diverse amministrazioni pubbliche italiane, che hanno applicato la *lean government* su alcune funzioni svolte dagli enti. Purtroppo non è ancora estesa all’intera organizzazione.

4.2 Analisi di un caso: Il comune di Thiene

Thiene, in provincia di Vicenza, è un comune che conta poco più di ventitremila abitanti, e che, in tempi recenti ha adottato l’organizzazione snella in alcuni processi dell’attività amministrativa, nel tentativo di trasferire l’esperienza dell’azienda Toyota in un contesto diverso da quello industriale, basandosi sulla caccia agli sprechi e sul flusso continuo di valore⁵⁰. I principali strumenti *lean* utilizzati sono:

- La mappatura del valore
- Una gestione visiva
- Il modello delle 5S

Il cambiamento è stato introdotto all’interno dell’Ufficio edilizia ed urbanistica del comune, e ha avuto ad oggetto la riduzione dei tempi operativi di rilascio di permessi e certificati necessari allo svolgimento di determinate attività.

In particolare, l’analisi svolta nell’ufficio urbanistico ha studiato a fondo le tempistiche necessarie per il rilascio dei permessi di costruire per le opere di urbanizzazione,

⁵⁰ *Comune di Thiene: verso l’organizzazione snella*, S. Slaviero, Fondazione Cuoia, 2011.

necessario per tutti gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, di nuova costruzione o di ristrutturazione.

4.2.1 Tempi di rilascio dei permessi di costruire: Ufficio Urbanistico

In una prima fase, si è proceduto alla *value stream mapping*, che ha individuato i tempi necessari per il compimento dell'attività studiata e gli obiettivi da perseguire. Ciò ha consentito di valutare le priorità in termini di processo, non di funzione, calcolando puntualmente l'efficienza del flusso, ovvero si sono stimati:

- 120 giorni, per il rilascio di un singolo permesso;
- 6 giorni lavorativi, quelli necessari a terminare l'iter istruttorio previsto per il rilascio.

Il comune di Thiene si è posto, allora, l'obiettivo di ridurre il tempo previsto per l'espletamento di tale pratica, da 120 a 90 giorni o meno, e al contempo di tenere la percentuale di sospensioni, per ritardi da parte dell'ente o per la presentazione di documentazioni incomplete, causata da scarsa chiarezza e/o difficoltà di accesso alle opportune informazioni, al di sotto dell'80%. In verità, lo studio ha rilevato che la principale causa del "tempo perso" sia da attribuire ai tempi di transizione all'interno degli uffici del Ministero dei Lavori Pubblici, e non alle fasi puramente decisionali. Secondo la visione snella, infatti, il valore di un'organizzazione è insito in ogni suo processo, non nelle singole funzioni, e l'attuazione delle tecniche *lean* prevede il coinvolgimento di ogni parte chiamata in causa nel processo.

L'indagine svolta ha permesso la demolizione di un muro persistente nell'organico dell'ufficio urbanistico, e ha condotto a conseguenze di elevata praticità. Prima di tutto, una visione comune sul da farsi: i soggetti coinvolti nei flussi di processo hanno tutti lo stesso cliente finale, l'utente, e quindi il medesimo obiettivo finale nell'erogazione di un servizio. A tal proposito, per facilitare i rapporti tra i diversi poli decisionali, sono state introdotte delle figure referenziali che veicolano le informazioni seguendo la corrente del processo. Secondo poi, si è voluto favorire l'accesso alle informazioni da parte dell'impresa o del professionista che presenti la richiesta di permesso, fornendo un manuale di progettazione, utile per una completa presentazione della richiesta.

Il focus sulla globalità del processo in essere è stato possibile per mezzo di un tabellone informativo, contenente ogni doverosa delucidazione sulle attività da svolgere e/o ancora da svolgere. La comunicazione visiva non solo semplifica l'organizzazione dei compiti, ma ostacola anche le asimmetrie informative, mettendo a disposizione di tutti uguali informazioni, in tempo reale (ne vediamo un esempio in Figura 5).

Il tutto è stato possibile soltanto attraverso la riorganizzazione dei processi, il ripensamento delle modalità secondo cui le attività venivano poste in essere e l'applicazione delle nozioni del 5S: *Seiri* – separare, *Seiton* – riordinare, *Seiso* – pulire, *Seiketsu* – standardizzare, *Shitsuke* – diffondere. L'ordine è stato raggiunto con la progressiva eliminazione del vecchio, delle normative superate, della corrispondenza da archiviare, dei dati e dei documenti, spesso cartacei, ritenuti inutili, a tutto utilizzo dei nuovi sistemi e supporti informatici per la conservazione e la gestione dei files.

PIANI - VAR. PRG.	ISTRUTTORIA - LAVORAZIONE	GIUNTA	COMMISSIONE TERRITORIO	C.G. - G.M. ADOZIONE	PUBBLICAZIONI			COMMISSIONE TERRITORIO	C.G. APPROVIZIO	COMUNICAZ. - DEPOSITO
					Comune	Privato	Osserv.			
	P.R. ZONE VAR. P.R. Di Mezzo SOSPENSE P.P. Di Mezzo	P.P. Di Mezzo P.R. Di Mezzo P.R. Di Mezzo	P.R. Di Mezzo		P.R. Di Mezzo		P.R. Di Mezzo	P.R. Di Mezzo		
P.C. OPERE DI URB.	ISTRUTTORIA	PARERE RICHIESTA	LL PP RISPOSTA	SOSPENSIONE	Nulla Osta LL PP	RILASCIO	CONVENZ.			

Figura 5: Gestione visiva nel comune di Thiene.

4.2.2 Risultati raggiunti.

Il team che ha coordinato l'implementazione delle tecniche del *lean government* all'interno dell'Ufficio Urbanistico del comune di Thiene, ha manifestato i benefici ottenuti dalla gestione snella dei processi, prestando particolare attenzione alla produttività personalmente conseguita all'interno dell'organizzazione.

Ha assunto importanza il ruolo della "riunione", intesa come utile strumento per trovare rapidamente soluzioni efficaci a problematiche affrontate congiuntamente da diversi uffici e settori, in una prospettiva di maggiore coinvolgimento dei reparti. Gli obiettivi fissati in sede di riunione, riducono i tempi dei processi migliorandone la fluidità, in una visione trasversale dell'apparato organizzativo, non più gerarchica, in cui sono ammesse tuttavia figure di responsabilità legate al coordinamento delle operazioni. Obiettivi specifici, non generali, messi in risalto dalla mappatura dei procedimenti, all'interno di un percorso di miglioramento continuo.

La comunicazione migliora l'operato di tutti: coinvolge attivamente le persone, le motiva, le stimola e ne valorizza le professionalità. Altrettanto essenziale è, però, la comunicazione esterna: dare prova al cittadino dell'efficienza dell'ente, delle attività svolte, misurate in termini di qualità di quantità e di tempi.

Il comune di Thiene ha applicato l'organizzazione snella nell'erogazione dei servizi nel campo dell'edilizia, e si accinge a estendere il metodo ad altri settori interni. In questo caso, l'organizzazione snella si è rivelata una mossa vincente per il superamento dei limiti burocratici e per una migliore gestione delle risorse umane.

4.3 Esperienze simili

Molti comuni si sono mossi nello stesso senso di Thiene. L'obiettivo primario delle Amministrazioni Pubbliche sembra essere stato quello della riduzione dei tempi d'attesa per il cittadino.

L'ufficio "Concessioni e Trasporti" della provincia di Macerata ha avviato nell'ottobre 2011 il progetto di miglioramento organizzativo con risultati positivi in termini di ottimizzazione dei tempi di rilascio delle concessioni e di riduzione dei costi di gestione interni. Una volta individuati gli interventi da attuare, ha preso il via la settimana del

miglioramento rapido, con la costruzione della “mappa del flusso del valore”, che rappresenta graficamente il “percorso” della pratica. Il gruppo di lavoro ha effettuato una rilevazione dei volumi gestiti dall’ufficio, valutando e confrontando i vari prodotti-servizi generati nell’anno in corso con le richieste dell’anno precedente⁵¹.

Solo successivamente sono stati fissati gli obiettivi da perseguire durante la settimana: eliminazione degli sprechi, recupero di efficienza interna e taglio dei tempi di rilascio dell’autorizzazione. Il punto d’arrivo è la logica del “flusso continuo”, ottenuto operando un bilanciamento dei carichi di lavoro attorno al *takt time* (il “battito” dell’organizzazione), ovvero individuando la proporzione corretta del rapporto tra le richieste giornaliere pervenute all’ufficio e le ore lavorative disponibili.

Grazie all’approccio fortemente pragmatico della settimana di miglioramento, basato sull’osservazione e sull’analisi di dati e fatti, si è rapidamente giunti ad individuare sprechi, attività inutili ed a definire gli interventi di miglioramento – le cosiddette “soluzioni snelle” – da sperimentare nei giorni successivi. Per esempio, l’istruttoria da parte dei tecnici della provincia viene effettuata in tempo reale – previo appuntamento - con il professionista esterno, in modo da bloccare subito eventuali pratiche incomplete (evitando quindi di interrompere i termini e dover richiedere le integrazioni al professionista). Altri aspetti innovativi sono stati la spinta alla dematerializzazione della pratica, attraverso l’uso della PEC nelle comunicazioni tra provincia ed enti coinvolti nel processo autorizzativo (per esempio con i comuni in cui ricade la parte di strada cui si richiede di accedere).

Testato il nuovo procedimento ed apportate le eventuali ritature, viene redatta la cosiddetta “agenda del miglioramento”, con indicazione degli ulteriori interventi di miglioramento individuati dal gruppo di lavoro ma che non è stato possibile mettere in opera durante i 5 giorni della settimana. In agenda sono poi riportati i nominativi delle persone che hanno la responsabilità di realizzare attuare tali interventi nonché i relativi tempi di attuazione.

Al termine della settimana, i risultati conseguiti dal gruppo di lavoro sono stati altamente soddisfacenti:

⁵¹ <http://www.qualitapa.gov.it/club-benchmarking/risorse/esperienze/esperienze-club-benchmarking/article/lapplicazione-delle-logiche-dellorganizzazione-snella-allambito-della-viabilita-lesperienza-de/>

- riduzione del 50% dei tempi di rilascio della concessione per l'accesso sulle strade provinciali (da 149 giorni a circa 100)
- Diminuzione del 40% dei tempi di richiesta del professionista in un'unica fase istruttoria grazie un diverso procedimento standardizzato
- Riduzione dell'80% delle spedizioni postali e del 60% di produzione copie cartacee
- Creazione di un sistema per la riduzione del 40% dell'arretrato
- Incremento del 30% dell'efficienza del flusso di informazioni con sinergia dell'ufficio ambiente⁵².

4.4 Conclusioni

Nonostante i primi tentativi, la portata degli interventi volti ad introdurre il *lean thinking* negli apparati statali resta ancora troppo circoscritta a singoli processi e a determinati uffici. La visione globale non arriva immediatamente all'intero sistema organizzativo della PA, e il tanto atteso cambiamento, seppur velocizzato dall'informatizzazione, non è stato realizzato con pienezza di effetti.

Una delle difficoltà risiede negli ostacoli che gli enti incontrano quando vanno ad estendere il raggio d'azione del *lean management*. Ostacoli molto spesso legati al capitale umano, il fattore produttivo meno flessibile dell'ente, restio ad ogni tipo di cambiamento e molto difficile da adattare ai nuovi metodi. Tuttavia, un vantaggio in questo senso è l'incoraggiamento del lavoro in team, che stimola la produttività congiunta delle persone, e la semplicità delle operazioni previste dall'organizzazione snella. Soprattutto nelle fasi decisionali, infatti, di analisi dei flussi e di individuazione degli sprechi, le attività vengono svolte sulla base di comportamenti metodici e standardizzati, insiti in ogni essere umano, come ad esempio l'utilizzo di post-it o di scarni diagrammi di valore (*spaghetti chart*), che non gravano sul lavoro, anzi vanno a diminuire la distanza tra ciò che il dipendente pubblico deve fare e come lo farebbe. La "persona" è al centro dell'ente snello, ma da due direzioni opposte: il cliente destinatario del servizio, da soddisfare, e il dipendente parte del processo di erogazione

⁵² Fonte: *L'applicazione delle logiche dell'organizzazione snella all'ambito della viabilità: l'esperienza della provincia di Macerata*, <http://www.qualitapa.gov.it>

del servizio, da coinvolgere. D'altronde sono premesse dovute, in risposta alle storiche critiche mosse dai cittadini agli enti: il problema da risolvere era un'organizzazione focalizzata sul suo operato e non sui bisogni degli utenti, che operava con un capitale umano concentrato sui propri bisogni e non su quelli dell'ente. La dedizione "umana" della PA avvalorava il fine sociale delle istituzioni, ancor più in un momento di scarsa fiducia nella macchina statale.

Gli uffici in cui l'organizzazione snella ha funzionato, dimostrano comunque che i tentativi non sono stati inutili, che cambiare si può e si deve, che è possibile migliorare l'erogazione esterna del servizio partendo da una miglior organizzazione del lavoro interno. Il settore pubblico è stato per anni ciò che di più lontano ci possa essere dall'innovazione: lo spirito di cambiamento è stato soppresso da una visione del lavoro ristretta e ammuffita, adagiata sulla sicurezza di un lavoro stabile, sul controllo inadeguato da parte dei vertici, su priorità di natura personale, e su interessi estranei al bene comune. Era un muro contro cui si andava a sbattere per le più svariate e inevitabili ragioni. Ora si apre un nuovo spiraglio di miglioramento. Il "pensare snello" ha mostrato tutti i suoi vantaggi nei settori industriali e nelle *supply chain*, staremo a vedere se l'effetto sulla PA sarà altrettanto soddisfacente. I presupposti per fare bene non mancano, forse ciò che tarda ad arrivare è il coraggio di rivoluzionare, di cambiare radicalmente processi e strutture pesanti, rinsecchiti.

Personalmente, credo sia inevitabile procedere secondo i principi dettati dall'organizzazione snella: un passo alla volta.

BIBLIOGRAFIA

Alfredo Mela, “*Sociologia delle città*”, Roma 2006.

Anna Marra, *Etica e performance nella Pubblica Amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res publica*, Franco angeli, Milano, 2006.

Antonio Leone, “*Organizzazione e lavoro nella Pubblica Amministrazione*”, <http://www.mpnews.it/index.php?section=articoli&category=30&id=2011/organizzazione-e-lavoro-nella-pubblica-amministrazione>, 2008.

Antonio Leone, *L'organizzazione sociale al servizio dei cittadini. Il caso Inps di Verona*, Sistemi & Impresa, n. ½, gennaio-febbraio-marzo 2006.

Antony Giddens, *Capitalismo e teoria sociale. Max, Durkeim, Weber*, il Saggiatore s.p.a, Milano 2009.

Bonfiglioli Consulting (a cura di), *Guardare oltre. Pensare snello Lean-thinking per recuperare competitività in tutto il sistema Italia*, Franco Angeli, Milano 2006.

Bruno Dente, *In un diverso Stato*, Bologna, 1999, pp. 125-135

Coriat, *Ripensare l'organizzazione del lavoro. Concetti e prassi nel modello giapponese*, Dedalo, Bari 1991.

Delia Cernigliara, “*Il cambiamento organizzativo della Pubblica Amministrazione nell'ottica della Qualità Totale*” – articolo di Delia Cernigliara – analista di organizzazione Ministero della Giustizia.

E. R. Freeman, G. Rusconi, M. Dorigatti, *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano; 2007.

Emilio d’Orazio, *Responsabilità sociale ed etica di impresa*, notizie di POLITEIA, XIX, 72, 2003. ISSN 1128-2401 pp. 3-27.

Francesco Paolo Cerase, “*Pubblica amministrazione – un’analisi sociologica*”, Roma, 1998.

G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

G. Negro, S. Ozzello, *Le soluzioni snelle per la PA*, pag.48, G. Negro, S. Ozzello, Franco Angeli, Milano, 2011.

G. Perrella, G. Delli Rocili, *Riduzione degli sprechi e miglioramento dei servizi nella pubblica amministrazione*, G. Perrella, G. Delli Rocili, Franco Angeli, Milano, 2009.

Imai M., *Gemba Kaizen*, Mc-Graw Hill, New York, 1997.

Leone Carpi, “*L’Italia vivente: aristocrazia di nascita e del denaro. Borghesia - Clero – Burocrazia*”, Milano, 1878.

Marcello Fedele, “*Il management delle politiche pubbliche*”, Bari, 2002, pp. 4-9.

Max Weber, “*Economia e società*”, 1922

Pierluigi Bucci - Piero Lenci - Giuliano Passaglia, *La grande riforma della pubblica amministrazione*.

Rapporto redatto dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, “*L’economia del Veneto nel 2010 e previsioni 2011*”, Tipografia SIT – Dosson di Casier (Treviso).

S. Slaviero, *Comune di Thiene: verso l'organizzazione snella*, S. Slaviero, Fondazione Cuoia, 2011.

T. Ohno, *Lo spirito Toyota. Il modello giapponese della qualità totale*. E il suo prezzo, con introduzione di M. Revelli, Einaudi, Torino 1993, p. 9 (trad. dall'ingl. Toyota Production System; tit. or., Toyota seisan hoshiki).

ALTRE FONTI

L'evoluzione, <http://spol.unica.it/teleamm/italiano/evoluzione/SCHEDE00.htm>

Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 maggio 2005 - Supplemento Ordinario n. 93, Art. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

I vantaggi offerti dalla PEC. Dipartimento della funzione pubblica, 5-02-2009.

Art. 5, D. Lgs. N. 82/2005, Codice dell'Amministrazione Digitale.

DPCM 22 luglio 2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 16 novembre 2011, n.267.

E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche, Analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia dell'e-Government Rubbettino”, http://www.urp.gov.it/allegati/e-governement_e_organiz_nelle_amm_publ.pdf .
<http://leanvalley.eu/2010/03/594-glossario-spaghetti-chart-diagramma-a-spaghetti/>.

L'applicazione delle logiche dell'organizzazione snella all'ambito della viabilità: l'esperienza della provincia di Macerata, <http://www.qualitapa.gov.it>.