

# **PARTECIPAZIONE DIRETTA DEI LAVORATORI AL MIGLIORAMENTO ORGANIZZATIVO: UNA LEVA PER L'EFFICIENZA DELLA MACCHINA PUBBLICA?**

**ANNA M. PONZELLINI  
(APOTEMA)**

**FORUM PA  
ROMA, 23 maggio 2016, ORE 15**

# IPP: INVOLVEMENT & PARTICIPATION PRACTICES

## Cosa sono?

- Partecipazione diretta, come *partecipazione dei lavoratori al miglioramento organizzativo*.
- Sono pratiche collegate all'innovazione organizzativa, orientate a migliorare contemporaneamente *produttività & qualità del lavoro*.
- Niente a che fare con esperienza di *partecipazione sindacale* legata alla contrattazione.
- Rapporti con HPWP - *High Performance Work Practices* (cfr. Leoni, Lynch, Eurofound)
- Secondo Eurofound, *l'employee involvement* può esercitarsi a due livelli: sul proprio compito, sull'organizzazione del lavoro complessiva.
- Il problema di *denominazione* è legato al fatto che si tratta di fenomeni di frontiera..

# IPP: INVOLVEMENT & PARTICIPATION PRACTICES

## Nel privato:

*Filosofia* in senso lato ispirata al toyotismo, lean manufacturing, WCM: velocità, eliminazione degli sprechi (*zero scorte, zero scarti, zero difetti, zero infortuni*)

Le *forme*:

- organizzazione in team di lavoro parzialmente autonomi,
- i gruppi di progettazione interfunzionali
- raccolta sistematica di suggerimenti dal basso per ridurre sprechi e inefficienze
- periodiche e capillari informazioni ai lavoratori sugli obiettivi aziendali e sul miglioramento organizzativo
- esperienze diffuse nelle grandi imprese, nell'ultimo decennio anche in Italia, anche in aziende con tradizioni di RI diverse: Volkswagen, Fiat, Luxottica

Drivers principali sono, oltre la efficienza per le aziende, *il desiderio di contare dei lavoratori*

# IPP: INVOLVEMENT & PARTICIPATION PRACTICES

## E nel pubblico?

- OECD (2015): sull' esempio del WCM nel privato, incoraggia il *World Class Public Service*
- McKinsey (2015): Una metodologia per il *Lean government*
- Per ora, l' unico Paese dove c' è stata una certa diffusione è *Regno Unito* (anche criticato come strumento di sfruttamento)
- Rispetto al privato, potrebbe però esserci una differenza importante: i modelli ispirati alla Lean e al WCM *prima studiano l'innovazione organizzativa e modificano i processi* e poi vi collegano un HRM improntato a coinvolgimento e motivazione.
- Il rischio nella PA potrebbe essere quello che controllano la motivazione ma *non necessariamente controllano la produttività*
- Non dimentichiamo che questo è già successo con i *sistemi di valutazione*: siccome si misura la produttività si finisce per credere che questa automaticamente aumenti. Non basta, bisogna prima cambiare i processi (vedi FCA)

# L'INDAGINE DI FORUM P.A.

Una *call* tra dicembre 2015 e febbraio 2016

In questa indagine, intendiamo per *partecipazione diretta*:

- il coinvolgimento manageriale (*top-down*) dei lavoratori nel cambiamento dell'organizzazione del lavoro
- le esperienze di partecipazione attivate dal basso (bottom-up) in forma di:
  - cooperazione tra lavoratori, anche tra enti diversi;
  - cooperazione tra lavoratori e utenti

Hanno risposto *110 enti*

Ne abbiamo selezionati *56* (selezione severa: non pratiche esclusivamente di ascolto ma *progetti di cambiamento organizzativo partecipato*)

# **7 TIPI DI PRATICHE, IN BASE AL CARATTERE PREVALENTE DELLE PRATICHE**

## **1. Lean government (7 casi)**

Si tratta di progetti ampi e complessi d'innovazione finalizzati alla *semplificazione, alla eliminazione degli sprechi, alla riorganizzazione dei servizi* ed ispirati ai principi della lean production. In questa logica di miglioramento organizzativo viene considerato imprescindibile - per il recupero di efficienza, per il miglioramento dei servizi, per la circolazione dei saperi – che il lavoratori – a volte anche utenti e persino fornitori - siano coinvolti in prima persona.

Buoni esempi: il Comune di Ravenna (scheda n.112), il Comune di Alessandria (scheda n.41), gli Ospedali Galliera (scheda n.20).

## **2. Miglioramento organizzativo (7 casi)**

Le pratiche che abbiamo classificato come “miglioramento” sono affini alla filosofia del lean government ma meno complesse. Si tratta di gruppi di miglioramento, pratiche finalizzate a far emergere dal basso proposte di miglioramento, settimane di miglioramento in cui tutti il personale viene coinvolto in un progetto di innovazione.

Buoni esempi: il comune di Pecognaga (schede n. 8-19-69), il comune di (scheda n. 55), due delle esperienze del Comune di Bologna (schede n.106-109).

# **7 TIPI DI PRATICHE, IN BASE AL CARATTERE PREVALENTE DELLE PRATICHE**

## **3. Team, gruppi di qualità, gruppi di progetto, comunità di pratiche (13 casi)**

Il lavoro in team (tra lavoratori omogenei) e il lavoro in gruppo (tra professioni diverse) sono tra le modalità di organizzazione del lavoro più diffuse nelle esperienze di innovazione organizzativa: gruppi di qualità, gruppi di progettazione, gruppi interfunzionali, comunità professionali o di pratiche, gruppi misti con utenti, gruppi di progetto con fornitori.

Esempi interessanti: il Comune di Massa per i fornitori (scheda n. 116), il CFVA Sardegna (scheda n.75).

## **4. Coinvolgimento di tutto il personale (11 casi)**

Si tratta di esperienze d'innovazione organizzativa in cui il management decide di coinvolgere l'insieme del personale (o tutto il personale di una certa area dove si sperimenta il cambiamento). Gli strumenti più frequentemente utilizzati sono focus group, sessioni periodiche di informazione, raccolte di suggerimenti e proposte.

Esempi interessanti: oltre i Comuni di Bologna (schede n.106-109), di Ravenna (schede n.46-112) e di Cesena (scheda n.55), sono l'Azienda Sanitaria di Prato (scheda n. 36) e il Ministero delle Infrastrutture (scheda n.97).

# **7 TIPI DI PRATICHE, IN BASE AL CARATTERE PREVALENTE DELLE PRATICHE**

## **5. Intranet e Social Media (7 casi)**

L'uso delle reti interne e dei social media – blog, forum dedicati e pagine sui FB e altri social media - si è ormai affermato come strumento importante per le aziende per la creazione di cultura aziendale, il coinvolgimento dei lavoratori, l'organizzazione della loro cooperazione. Il web è inoltre utilizzato per la creazione, spesso spontanea, di comunità professionali. E' inoltre diventato uno strumento per la comunicazione esterna e il coinvolgimento degli utenti.

Esempi interessanti: Associazione di Comuni con Andria capofila (scheda n.7), il Miur (scheda n.94), il Ministero dell' Ambiente con la CCIAA di Venezia (scheda n. 92).

# **7 TIPI DI PRATICHE, IN BASE AL CARATTERE PREVALENTE DELLE PRATICHE**

## **6. Partecipazione degli utenti e/o dei cittadini (8 casi)**

Un aspetto peculiare dell'esperienza partecipativa nel settore pubblico è costituito dal coinvolgimento dell'utenza – in alcuni casi della cittadinanza – nella progettazione di alcuni servizi o procedure amministrative: si può trattare dei pazienti di una struttura ospedaliera, degli utenti o anche degli utilizzatori intermedi (operatori sociali) di un servizio sociale, dei professionisti (architetti, geometri, commercialisti, geologi, etc.) ai quali è destinato un determinato servizio tecnico.

Gli esempi più interessanti: Azienda Ospedaliera di Torino (schede n. 33-35-49) e il caso simile dell'Azienda Ospedaliera di Padova (scheda n.103), il Comune di Massa (scheda n.116) e la cabina di regia di Regione e CCIAA Lombardia per la definizione condivisa delle procedure SUAP (scheda n.86).

## **7. Cooperazione tra Enti (3 casi)**

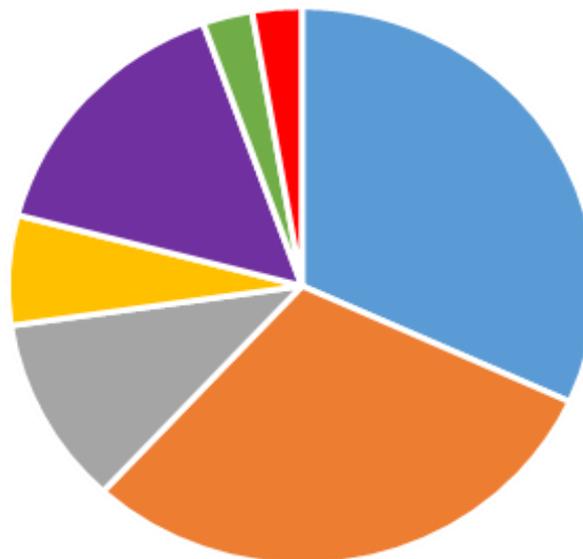
La creazione di team tra professionisti di strutture appartenenti ad amministrazioni pubbliche diverse è un altro tipo di partecipazione peculiare della pubblica amministrazione.

Esempi interessanti: Provincia di Pordenone assistita da Italia Lavoro, per la definizione congiunta con Asl e Regione delle procedure di valutazione della disabilità (scheda n.22).

# L'INDAGINE DI FORUM P.A.

## Distribuzione per "tipologia ente"

- enti territoriali e funzionali
- PA centrale
- SSN e ASL
- Regioni
- Scuola e Università
- Tribunali e Prefetture
- Altro

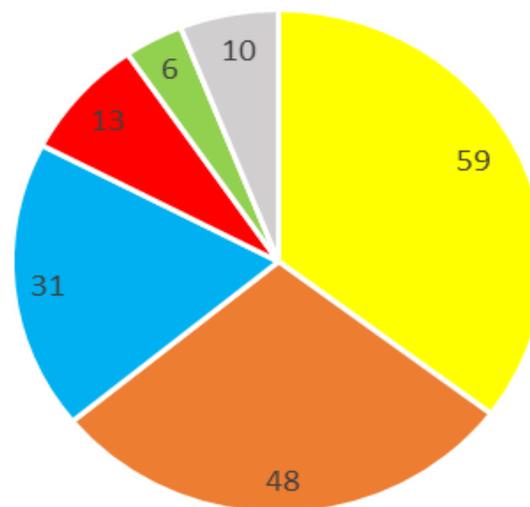


# L'INDAGINE DI FORUM P.A.

\*\*\*\*\*

## I promotori delle iniziative

- lavoratori
- dirigenti
- amministrazione
- vertice politico
- sindacati
- cittadini

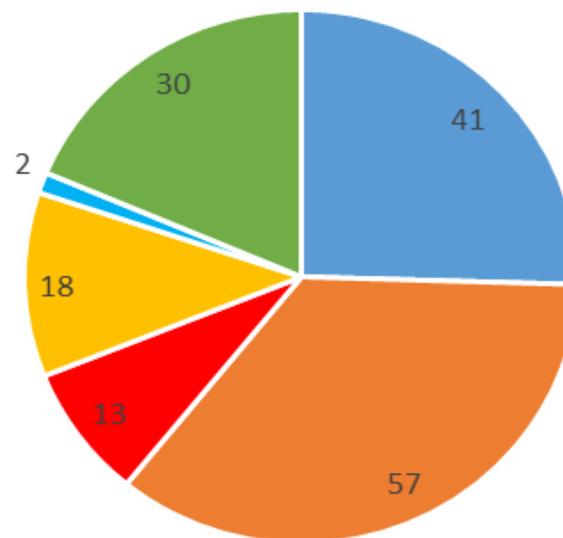


# L'INDAGINE DI FORUM P.A.

.....

## Fattori che hanno favorito l'esperienza

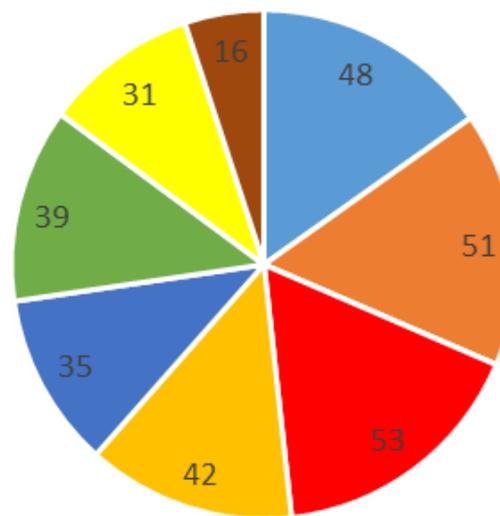
- desiderio lavoratori di contare
- urgenza di risolvere un problema
- pressione dei cittadini
- pressione dell'amministrazione
- pressione di sindacati e RSU
- altro



# L'INDAGINE DI FORUM P.A.

## Risultati attesi/conseguiti

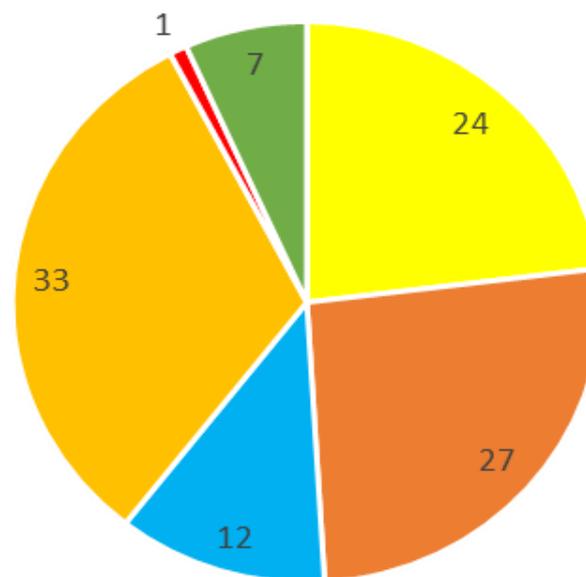
- performance del servizio
- soddisfazione utenza
- miglioramento efficacia interna
- riduzione della spesa
- motivazione dei dipendenti
- migliore qualità del lavoro
- riconoscimento del lavoro
- altro



# L'INDAGINE DI FORUM P.A.

## Ostacoli all'intervento

- norme esistenti
- intervento della gerarchia
- intervento dell'amministrazione
- mancanza di risorse
- opposizione sindacato e RSU
- altro



# L' INDAGINE DI FORUM P.A.:

## ***PRIMI COMMENTI E UN CONFRONTO COL PRIVATO***

Una prima osservazione che si può fare nel confronto con le esperienze che si stanno diffondendo nel privato è che **in entrambi i casi**:

- i programmi più ampi – dove la partecipazione è concepita all' interno di piani di miglioramento organizzativo – sono ispirati ai principi tipicamente manifatturieri della *lean production*, per quanto rielaborati in versione pubblica come “lean government”.
- in generale, siamo di fronte a casi di partecipazione *non istituzionalizzata*;
- dal punto di vista delle relazioni industriali, si tratta di pratiche *raramente negoziate* (quando sono incluse in verbali sindacali, ciò è avvenuto probabilmente solo ex post).

# L' INDAGINE DI FORUM P.A.:

## ***PRIMI COMMENTI E UN CONFRONTO COL PRIVATO***

Per il resto, le esperienze delle pubbliche amministrazioni appaiono **molto diverse**:

- i lavoratori coinvolti sono più spesso *professionals* e la forma di coinvolgimento più diffusa è quella dei *gruppi interfunzionali di progettazione o di miglioramento* (più che team di lavoro omogenei, come nel caso degli operai nel privato);
- sono forse più frequenti i casi in cui le *pratiche nascono dal basso*, cosa che non accade nel privato: è probabile che questo abbia a che fare col fatto che tra i pubblici dipendenti la motivazione è intrinseca, essendo la mission degli Enti pubblica, ma potrebbe anche dipendere dal fatto che i professionals in generale sono dotati di più elevata motivazione intrinseca;xxxxx

# L' INDAGINE DI FORUM P.A.:

## ***PRIMI COMMENTI E UN CONFRONTO COL PRIVATO***

- *diffusa attitudine alla cooperazione tra pari* (non sempre diffusa nel privato, dove forse la cooperazione deve coesistere con spinte più spiccate alla competizione). Fanno fede di questa attitudine la creazione spontanea di molte comunità professionali, anche via web, dove i professionisti confrontano le varie esperienze;
- *l'uso degli intranet e dei social media* come strumento e luogo di condivisione e di cooperazione tra lavoratori alla soluzione dei problemi, di creazione di comunità di pratiche risulta diffuso oltre le aspettative;
- si registra qualche caso interessante di *coinvolgimento dei fornitori* (come nel privato), per esempio nel caso dei fornitori di software;
- ma sicuramente peculiare delle pubbliche amministrazioni è il caso di *progettazioni congiunte dei servizi con i destinatari*, finali o intermedi, degli stessi (come si vede nei casi emblematici della sanità) o di coinvolgimento dell'utenza (via blog, forum o social media) per l'elaborazione di proposte, la soluzione dei problemi, il controllo e la valutazione dei servizi.

# **L' INDAGINE DI FORUM P.A. UN APPROFONDIMENTO: FOCUS GROUP CON 7 ENTI**

## **1. Associazione di Comuni, Andria capofila**

Miglioramento organizzativo delle Polizie locali

## **2. Comune di Alessandria**

Grande riorganizzazione dopo il dissesto

## **3. Comune di Ravenna**

Riorganizzazione

## **4. Comune di Bergamo**

Premi per idee di miglioramento. Coinvolgimento di tutti gli operatori

## **5. Ospedale AOU Torino**

Percorso di accoglienza/Standard dal punto di vista pazienti

## **6. Comune Massa**

Reingegnerizzazione dei processi informatici di tecnici/impiegati interni con fornitori

## **7. Camere di commercio di Venezia e Belluno**

Fusione e riorganizzazione

# **L' INDAGINE DI FORUM P.A. UN APPROFONDIMENTO: FOCUS GROUP CON 7 ENTI**

Interessanti evidenze:

- l' **innesco** dell' intervento e il **commitment** sono fondamentali.
- risultati misurati in pochi casi** (in alcuni però contabilizzati risparmi), quasi mai attitudine a predisporre preventivamente una sistema di monitoraggio o di verifica finale.
- Gli obbiettivi degli interventi quasi sempre di **riforma**: semplificazione; digitalizzazione e apertura comunicazione via-web con utenti; dematerializzazione; spending review; miglioramento servizi; qualche volta, obiettivi di **mandato politico**; quasi mai di **pratica HRM**
- sindacato**, solo a volte
- Impatto sensibile sul **morale dei lavoratori**
- Ostacoli: **spesa, procedure, dirigenti**
- Non suggerimenti su una singola formula da generalizzare**

# L'INDAGINE DI FORUM P.A.: SE E COME PROSEGUIRE

L'indagine fin qui realizzata (survey + un focus group):

- Evidenzia *uno stato nascente* di pratiche partecipative
- Tuttavia, *non fornisce suggerimenti* su una *specific formula* di partecipazione da promuovere
- Stimola però ad *andare oltre*, allargando il campo attraverso la promozione di ulteriori sperimentazioni (controllabili)
- Sarà opportuno approfondire la consistenza e la validità delle pratiche partecipative in termini di: *credibilità, durata, sostenibilità, esiti sulla performance, impatto sulla qualità del lavoro*

# **L' INDAGINE DI FORUM P.A.:** ***SE E COME PROSEGUIRE***

## **1. Individuare dei pattern di partecipazione. Possibili esempi:**

- “Raccolta idee” di miglioramento dal basso (sprechi, semplificazione procedure, eliminazione ridondanze, etc.), con modellizzazione del “ciclo del suggerimento”
- “Gruppi di miglioramento interfunzionali”, legati a obiettivi di riforma (semplificazione, digitalizzazione, dematerializzazione, piattaforme web per accesso utenza, fusione enti, etc.)
- “Comunità professionali on-line” (per favorire circolazione informazioni e conoscenza tecnica)
- “Gruppi di co-progettazione dei servizi”, partecipati dai lavoratori e dagli utenti
- “Reti territoriali o di filiera” (cooperazione tra Enti dello stesso comparto per razionalizzare i servizi sul territorio oppure tra servizi di comparti diversi per integrare i processi di produzione del servizio)

**2. Avviare sperimentazioni controllate** (costi, esiti sulla performance dell'ente e sulla qualità del lavoro, impatto)

**3. Collegare a sistemi di valutazione degli enti** (valutazione esterna)