

TECNOLOGIA E ORGANIZZAZIONE IN UNA P.A. CHE CAMBIA

di Renato Di Gregorio

Lo scenario

Siamo di fronte ad una sollecitazione fortissima per cambiare la P.A. attraverso l'uso massiccio di tecnologie informatiche d'avanguardia che fanno di Internet, e quindi del collegamento "on line" tra utenti e strutture e tra strutture tra loro, l'elemento d'innovazione di fondo.

Il sogno che si sta perseguendo è che i cittadini possano svolgere tutte le loro pratiche e avere tutte le informazioni che a loro servono standosene tranquillamente a casa o nel proprio ufficio e dialogando tramite il proprio computer con un "portale" che li porta direttamente nel "servizio" che risolve i loro problemi.

Naturalmente questo comporta che altrettanto facciano le persone che nei diversi Enti sono preposti all'erogazione di quel servizio e che devono rispondere attraverso la stessa via (on line) ai cittadini.

I finanziamenti del POR (Piani di Orientamento Regionali), Asse 6 (quello destinato all'informatizzazione) e quelli del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (piani e-Government), spingono tutti in tal senso. Più è alto il finanziamento a cui si può ricorrere maggiore è elevata la competizione tra i diversi territori per accaparrarsene una quota parte. Spesso la molla è più quella di avere successo nella competizione tra aggregazioni, piuttosto che quella di avere l'opportunità di gestire una grande rivoluzione organizzativa nel campo dei servizi. Altre volte è la pressione delle grandi case d'informatica a muovere il cambiamento, viste le risorse finanziarie rese disponibili a livello nazionale. Altre volte è la consulenza organizzativa o formativa che si muove a ridosso di compagini interistituzionali già precostituite a priori per cogliere le opportunità che si presuppone che verranno (si veda l'Associazione Territorio in Sarde-

R. Di Gregorio, Amministratore di IMPRESA INSIEME S.p.A., Presidente dell'Istituto di Ricerca sulla Formazione-Intervento, Docente di Sociologia dell'Organizzazione all'Università di Cassino.

gna www.progettoterritorio.it o Comuni in Rete nel Lazio). Altre volte infine è la consapevolezza di amministratori e dirigenti accorti e preparati a sviluppare casi d'avanguardia e a trascinarsi dietro le realtà meno evolute (si veda l'Emilia Romagna e Torino). Insomma il panorama è articolato e per l'automazione nella P.A. non sembra prevalere una strategia di fondo comunemente condivisa, così come è sembrata sufficientemente chiaro il processo di automazione nelle imprese di produzione tra gli anni '70 e gli anni '80 in Italia.

Allora l'obiettivo era chiaro e anche i mezzi per raggiungerlo erano abbastanza chiari. In sostanza, dopo l'autunno caldo, mentre gli studiosi (psicologi, sociologi e organizzatori) riflettevano sull'organizzazione, cercando forme diverse di arricchimento del contenuto del lavoro e forme gestionali diverse per ricomporre il lavoro e risvegliare la motivazione dei lavoratori, gli ingegneri cercavano nella robotica e nell'automazione una soluzione diversa agli stessi problemi. La soluzione per loro era sostituire il lavoro manuale e parcellizzato con l'automazione e concentrare la regolazione e il controllo dei processi nelle sale controllo con il supporto dei tecnologici di processo. La progettazione del funzionamento ottimale del sistema produttivo veniva spostato nei centri di ricerca operativa e la manutenzione dei sistemi automatici veniva affidata ai centri di ingegneria elettronica, parte interni e parte esterni all'impresa.

Il risultato era chiaro: ridurre il costo del fattore lavoro, evitare la vulnerabilità dei processi ad opera dei comportamenti dei lavoratori e della loro eventuale conflittualità, dare maggiore regolarità ai flussi di produzione, raggiungere migliori standard nel prodotto e dare al cliente un più ampio ventaglio di opzioni nel comporre l'acquisto finale. Alla luce dei fatti, sembra che questa seconda linea sia stata quella vincente!

Oggi, per ciò che riguarda la P.A. l'obiettivo enunciato è altrettanto chiaro: dare servizi più efficienti ai cittadini e ridurre in generale il costo del servizio pubblico. I mezzi sembrano altrettanto chiari: usare la tecnologia informatica per automatizzare i processi e fare economie di scala concentrando gli strumenti e le risorse che servono per erogare servizi comuni. Ciò che risulta meno chiara forse è la strada per raggiungere gli obiettivi enunciati servendosi degli strumenti individuati.

L'esperienza che si va maturando intorno ai progetti di e-Government mette in evidenza qualche criticità in questo senso e suggerisce però anche qualche soluzione per farvi fronte.

La tecnologia di Internet e gli Informatici

L'obiettivo, abbiamo detto, è chiaro: dare servizi "on line" ai cittadini pensando non tanto all'Ente erogatore, bensì agli "eventi della vita" del cittadino o dell'impresa. Si nasce, si cresce, si vive, si muore? Bene, in ciascuno di questi frangenti il cittadino richiede dei servizi specifici che la P.A. nel suo insieme deve oggi garantire, possibilmente "on line" e attraverso la "multicanalità" (personal computer, telefono, chiosco elettronico, ecc). L'obiettivo da raggiungere fa immediatamente pensare ad una com-

petenza di tipo informatico! Gli informatici vengono dunque immediatamente investiti della responsabilità di trovare soluzioni adeguate al caso.

Peccato che gli informatici sono quelli di ieri, cioè quelli che, in maggioranza, fino a ieri, hanno fornito hardware e software per fare funzionare sistemi gestionali interni alle organizzazioni pubbliche (sistemi per le paghe, per i tributi, per la contabilità, ecc) e non sistemi client-oriented e su tecnologie internet (sportello per il cittadino, per le imprese, ecc).

Attribuire a loro la soluzione dei problemi di cambiamento si basa su una doppia ambiguità: spesso loro non conoscono i servizi al cittadino che si intende automatizzare e, ancora più grave, essi spesso non conoscono ancora il modo con cui risolvere tecnicamente le nuove richieste di automazione.

I decisori della P.A. e cioè gli Amministratori, non conoscendo a fondo la problematica di cui si parla, contano sugli informatici per sviluppare i processi di innovazione che si basano sull'informatica e non sanno che essi presentano oggi queste debolezze di competenza. D'altro canto gli informatici, si sentono investiti di questa responsabilità e non rinunciano al compito, ma non ammettono di aver loro stessi la necessità di documentarsi e di ricercare soluzioni che al momento intravedono, ma che ancora non possiedono.

Il rischio evidente che si corre è che si investa di responsabilità chi non può assolvere immediatamente al compito e si semplifica il compito e quindi il processo perché non si esplicita la difficoltà per assolverlo.

Il rischio è ancora più evidente se al di là del problema della competenza c'è la motivazione del business a regolare i comportamenti degli informatici. La necessità di essere comunque presenti nelle grandi scelte di oggi per determinare alcuni prerequisiti nei sistemi prescelti e per continuare a gestire un mercato così appetibile come quello dell'informatica è chiaro che pone in sordina tutto ciò che può rappresentare incertezza e preoccupazioni del momento. "Lo risolveremo domani il problema " sembrano dire! " le soluzioni poi le troveremo!" aggiungono.

Ma se questo può essere il comprensibile atteggiamento delle aziende informatiche, il problema non può certamente essere sottaciuto, banalizzato, o addirittura misconosciuto dai decisori della P.A. Peraltro è oramai del tutto noto e confessato dalle migliori aziende di informatica del mondo che c'è una penuria di "consulenti di processo" nelle loro realtà e la necessità del superamento della divisione funzionale del lavoro anche da loro. Alcune stanno ora formando i tecnici migliori a gestire il rapporto con il cliente della P.A. cercando di capire come semplificare e automatizzare dei servizi in ragione delle peculiarità dell'organizzazione territoriale piuttosto che vendere hardware e software "a pacchetto".

Peraltro tale esigenza è così avvertita e la paura dell'utenza nella P.A. è così viva che anche le case d'informatica d'avanguardia che tentano di cambiare pelle e avvicinarsi in modo diverso al cliente sono spesso tacciate di essere venditrici di soluzioni preordinate e di pensare solo a fare business.

La tecnologia e i servizi

AmMESSO comunque che la competenza ci sia o si acquisisca a breve e la trasparenza sulle difficoltà di sviluppo di soluzioni adeguate cresca tanto da rendere a tutti evidente che serviranno tempi lunghi per misurare i primi risultati, va comunque acclarato un principio: la tecnologia serve ad erogare un servizio, ma non è il servizio! Con ciò si intende dire che cambiare le modalità di erogazione di un servizio al cittadino o all'impresa significa ripensare al modo con cui riorganizzare i processi di interrelazione all'interno degli Enti e tra gli Enti, modificare norme e regolamenti, mutare ruoli e professionalità.

Ciò attiene ai responsabili delle organizzazioni in questione, ai funzionari che presidiano i processi di oggi, agli operatori che sono incastonati nell'organizzazione del lavoro vigente e non agli informatici.

Quindi, altro elemento di ingenuità è quello di pensare che con l'informatica si modifichino i processi, quando chi si occupa di informatica non conosce i processi e chi gestisce i processi è spesso ostile a farsi sostituire dall'informatica. E' dunque evidente che non ci sono scorciatoie possibili! Per cambiare il funzionamento delle organizzazioni bisogna coinvolgere contestualmente i detentori dei processi e i tecnici della nuova informatica per indurli a trovare soluzioni innovative in modo integrato.

Il problema che gli uni e gli altri sono al tempo stesso elementi che devono cambiare. E' quindi illusorio pensare che loro assieme e tantomeno separatamente possano determinare un cambiamento.

Tale responsabilità è attribuibile ad un ruolo diverso, ad una committenza che non può che essere quella strategica (gli amministratori innovativi) e quella manageriale (la dirigenza illuminata), eventualmente affiancata da consulenti di processo o da leader di progetto, appositamente individuati e impegnati a tal fine.

I servizi e l'organizzazione della P.A.

Dare i servizi con modalità diverse e organizzare il lavoro per dare in modo diverso servizi migliori richiede una indubbia trasformazione dell'intero sistema di erogazione. Il cambiamento di fondo che si introduce con l'automazione di internet è semplice quanto rivoluzionario.

Oggi gli Enti sono organizzati per sé e per gli interlocutori che si rivolgono ad essi per il ruolo che istituzionalmente esercitano. Quindi è normale che essi si articolino al loro interno per funzioni e per livelli di responsabilità e abbiano sistemi di coordinamento di tipo gerarchico, prevalentemente all'interno della funzione o del settore.

I servizi al cittadino o all'impresa richiedono una forte integrazione tra le organizzazioni perché il servizio di per sé, anche quello più semplice, chiama in causa Enti diversi per risultare compiuto.

Ciò richiede agli Enti un'organizzazione per processi, per prodotti, per servizi; un'or-

ganizzazione che non si ferma alla soglia dell'ente, ma che attraversa enti diversi fino a concludere il circuito complessivo che parte dal cittadino e si richiude su di lui.

Basti pensare allo "sportello unico per le attività produttive", che oggi qualcuno battezza più giustamente come "servizio unico per le attività produttive"! Esso è nato nel '98 con il DPR 447 e ha l'obiettivo di far seguire ad un solo interlocutore, posto nel Comune - lo sportello, appunto - tutto il processo autorizzatorio che un'impresa deve svolgere per aprire, modificare o dismettere un'attività. Questo significa che tutti gli Enti che concorrono alla realizzazione di questo processo devono lavorare assieme per concludere la pratica nei tempi definiti dalla legge.

La difficoltà che si incontra nel far funzionare un tale marchingegno organizzativo di valenza territoriale è proprio derivante dal fatto che ciò richiede l'accettazione di un coordinamento interistituzionale a partire dalla parte più bassa della struttura istituzionale e spesso anche organizzativa dei rispettivi Enti. Il fatto che un nuovo settore - quello dello sportello unico - debba raccordare il lavoro delle diverse funzioni interne al proprio Comune e poi il lavoro delle diverse funzioni interne alla ASL, ai Vigili del Fuoco, alle Sovrintendenze, ecc, si scontra inevitabilmente con un'organizzazione che separa ogni Ente dall'altro e che separa, al loro interno, ogni settore funzionale dall'altro.

Moltiplicare il numero dei servizi che rispondano agli stessi criteri di fondo: la trasversalità, la cooperazione interistituzionale, l'integrazione interfunzionale, il controllo sull'output, significa rivoluzionare il sistema organizzativo, mutare le logiche delle strutture di coordinamento gerarchico, cambiare i sistemi di regolazione e controllo e i sistemi di gestione del personale.

L'automazione può accelerare il bisogno di tale modifica, ma non è quella che realizza la modificazione. Essa può far saltare alcuni step intermedi del processo di modificazione, ma ciò richiede, ancora di più una riflessione attrezzata delle soluzioni organizzative e gestionali che vanno predisposte per consentire il raggiungimento del risultato atteso.

Ad esempio, pensare che, come è avvenuto per le imprese di produzione, anche per la P.A. si vada, in tendenza, a sostituire l'organizzazione per funzioni (Urbanistica, Vigili Urbani, Commercio, Attività Produttive, ecc) in organizzazione per centri di eccellenza: Centro di Servizi Informatici, Centro di Servizi Amministrativi, Call Center, ecc, richiede uno sforzo di progettazione organizzativa consapevole e responsabile allargata a tutte le Organizzazioni che si collocano sul piano del lavoro e ne regolano il funzionamento complessivo. Si pensi alla Scuola e alle strutture di formazione professionale che devono preparare nuove professionalità, alle organizzazioni datoriali e dei lavoratori, che devono predisporre nuove forme di riconoscimento e di gestione, al management della P.A., che deve preparare itinerari di progressivo avvicinamento alle soluzioni di arrivo, rinunciando a introdurre sistemi contrastanti con tali traiettorie (si pensi ai problemi che nascono dalla strutturazione dei PEG funzionali e del loro legame con i sistemi di valutazione delle prestazioni).

Le risorse economiche

Sembra che non si possa fare innovazione senza denaro e che il denaro messo a disposizione della P.A. che deve cambiare debba essere acquisito attraverso una forma di gara all'ultimo sangue. Si dice: "vinca il migliore e metta a disposizione degli altri il suo sapere". In realtà si sussurra: "vincerà il più forte politicamente".

L'esperienza dei bandi e-Government ha messo bene in luce che la ricerca del finanziamento e la paura di esserne esclusi ha generato delle dinamiche perverse per cui aggregazioni nate con l'intento di innovare servizi utili ai cittadini si sono divise in ragione dell'ente aggregante e delle previsioni di vittoria che ciascuno attribuiva all'aggregazione prescelta, spesso colorata politicamente in modo diverso.

Il territorio ha invece tutt'altri bisogni. Esso ha necessità di larghe aggregazioni perché il cittadino che vi risiede gode di un servizio nella misura in cui le organizzazioni del suo territorio si stringono tra loro e cooperano, non se si fanno la guerra e competono tra loro. La gara in sé ha comunque un difetto di fondo perché lascia poco spazio alla pianificazione e moltiplica le differenze, soprattutto quando si parla di tecnologia. Nel caso dei bandi per lo sportello unico per le attività produttive, emessi in epoche successive, con risorse diverse e con modalità di fruizione diverse, si è comunque generato un paesaggio a macchie di leopardo con sistemi diversi, con consulenze di supporto diverse, con metodologie di apprendimento diverse, con procedimenti e convenzioni tra enti diversi. Essa è una metodologia utile quando i territori hanno già sviluppato la consapevolezza che è utile integrarsi e hanno convenuto su forme di cooperazione adeguate. I Comuni del Brindisino dell'Associazione SUAP hanno, per esempio, partecipato in forma associata ai bandi Formez 2002, ma solo perché nei due anni precedenti avevano consolidato una propria forma associativa.

L'innovazione e il potere

Innovare vuole anche dire trovare soluzioni che regoleranno il funzionamento dell'organizzazione del futuro e ciò stimola gli Amministratori pubblici, come ruolo di rappresentanza dei propri elettori, a intervenire sulla scena per predeterminare questo futuro. Con ciò si spiega l'impegno della politica nel processo di alimentazione dell'innovazione collegata alle nuove tecnologie e ai nuovi servizi.

Se questo è un fattore di mobilitazione delle forze del Paese del tutto positivo perché significa sostenere e confortare quello che sarà lo sforzo dei tecnici e dei dirigenti in questo loro compito impegnativo di trasformazione, è pur altrettanto vero che qualche volta le logiche di contrapposizione e competizione politica prevalgono su quelle di natura tecnica e organizzativa. E' più facile cioè che un Amministratore si faccia rappresentare da una società di informatica o da un consulente di processo in cui pone fiducia perché opera già per sé, piuttosto che da una impresa diversa suggerita dall'avversario politico. E' più difficile che due Amministratori di appartenenza politica diversa si siedano al tavolo per analizzare proposte di società diverse e scegliere solu-

zioni ritenute comunemente più vantaggiose piuttosto che confermare ciascuno la fiducia alla propria, salvo le mediazioni sulle parti da spartirsi. L'innovazione che passa per mani pubbliche e diventa oggetto di negoziazione politica, elemento di ripartizione di vantaggi per gli amministratori e per gli elettori di un esponente politico è certamente più difficile da gestire tecnicamente. Ciò non fa altro che rinforzare la considerazione che il progetto di automazione della P.A. non è certamente una cosa semplice e così neutra da far risolvere a qualche tecnico, interno o esterno che sia.

L'innovazione e la formazione

Considerata l'ampiezza dello scenario di cambiamento in atto, sembrerebbe che per la formazione si apra una nuova grande opportunità. Quando c'è cambiamento si fa infatti più largo ricorso alla formazione, per rendere comprensibile le forme che esso assume e le conseguenze che ne derivano. Si ricorre poi all'addestramento per adeguare le professionalità che mutano assieme all'organizzazione. Solo che l'abitudine è quella di sviluppare iniziative di "formazione manageriale" per singola Organizzazione e di erogare invece programmi di "addestramento" anche per persone che appartengono a Organizzazioni diverse solo per ragioni di economia di scala e di ampiezza dei volumi dei partecipanti.

In realtà quello che ci troviamo di fronte è la necessità di far riflettere assieme proprio i vertici delle diverse Organizzazioni perché, in un processo di cambiamento che richiede l'integrazione delle Organizzazioni, sono proprio essi che devono convenire sulla strategia di integrazione e sulle modalità di regolazione delle conseguenze organizzative. Inoltre c'è da dire che la "riflessione" - se ciò è uno degli obiettivi significativi della formazione - è utile, ma non sufficiente a dare una mano significativa alla trasformazione da realizzare. Se tale trasformazione fosse in pugno ad un vertice sopra le parti, ad un leader trasformazionale, ad un vertice dotato di potere istituzionale o gerarchico, la formazione potrebbe "accodarsi" e progettare programmi che hanno avuto nella "gestione" una rassicurazione per le intese da cui partire. Qui, nella P.A. non c'è gerarchia, ma solo possibili intese, non c'è leadership istituzionale o gerarchica, ma solo carismatica, non c'è potere, ma equilibri di poteri in continuo cambiamento.

Allora la formazione deve cercare ben altre responsabilità e si deve dimostrare all'altezza di un ruolo di promozione e sostegno del cambiamento, a partire dall'aiuto che deve dare agli attori in gioco per assolvere al loro ruolo nella nuova prospettiva.

Non si tratta dunque di fare formazione per singola organizzazione, ma per organizzazioni diverse assieme, non fare formazione tradizionale (consapevolezza), ma formazione-intervento (progetto di ruolo), non farla a ridosso del cambiamento, ma per aiutare gli attori a gestire il cambiamento, non partendo dal basso e quindi dall'addestramento degli operatori, ma partendo dall'alto e quindi dalla formazione degli Amministratori pubblici, non accontentandosi di fare business, ma impegnandosi a misurare risultati.

Le conclusioni

Gli aspetti di questo scenario d'innovazione che abbiamo tratteggiato ha inteso dimostrare che ci sono risorse e intenzionalità che fanno della P.A., nei prossimi anni, un teatro di cambiamento di enormi proporzioni, come quello che è stato per il mondo delle imprese di produzione venticinque anni fa.

A tale scenario fa riscontro una gestione del cambiamento che per i motivi strutturali della P.A., cioè la mancanza di gerarchia all'interno e la debolezza della pressione dei cittadini dall'esterno, si muove per slogan e su ambiguità e ingenuità di fondo, semplificando un processo estremamente complesso e delicato.

Una prima cosa che ci sembra utile fare è chiarire le difficoltà in gioco e la complessità del processo da gestire - passare la mano agli informatici è illusorio, demandare tutto alla formazione è altrettanto inefficace - .

Una seconda cosa da fare è impegnare il vertice della P.A. a gestire strategicamente il cambiamento non accontentandosi della gestione politica del processo, ma aiutando gli Amministratori a entrare nei problemi e a fare delle riflessioni attrezzate su questo tipo di innovazione organizzativa che coinvolge il territorio e non solo le singole organizzazioni.

Una terza cosa da fare è cambiare i "bandi e le gare" con il "supporto e l'integrazione". La prima forma lacera i territori e sposta l'attenzione sulla competizione, mentre il secondo si sviluppa intorno all'eccellenza e ai processi animati dall'impegno.

Un'ultima cosa da fare è nobilitare la formazione e darle non un ruolo di strumento adattativo dai canoni predefiniti, ma un ruolo che le consenta di seguire e assecondare il cambiamento attraverso l'attenzione costante al processo di apprendimento che si sviluppa intorno al processo stesso di progettazione.