

L'amministrazione partecipata, dall'adempimento alla norma all'organizzazione per risultato

Giuseppe Della Rocca

RPS

Il testo mette in rilievo l'importanza delle esperienze di partecipazione dei lavoratori e dell'utenza all'innovazione dell'organizzazione, esperienze non sempre al centro della normativa prevista dai contratti collettivi di lavoro e dalla contrattazione di secondo livello, e come queste due modalità di partecipazione non sempre siano tra loro convergenti: le prime propendono a migliorare le pratiche di adempimento normativo, le seconde la verifica dei risultati del servizio pubblico. Le esperienze qui riportate mettono

in ogni caso in evidenza come la partecipazione congiunta lavoratori e utenza, se promossa, garantisca le possibilità di innovazione e più che in altri casi il superamento di una concezione virtuale e amministrativa del cambiamento; disciplini con la definizione dei risultati richiesti la valutazione del personale e in particolare della dirigenza; costituisca un fattore essenziale di trasparenza verso i cittadini; rafforzi le relazioni del personale e contrattuali in ogni singola amministrazione.

1. La partecipazione dei lavoratori dipendenti e dell'utenza

Questo contributo riguarda l'attività congiunta tra amministrazione e lavoratori da un lato e tra amministrazione e portatori di interesse dall'altro per conseguire l'innovazione dell'organizzazione e del servizio pubblico. Sono entrambi percorsi di partecipazione inclusiva che interessano un numero più o meno ampio di soggetti interessati all'organizzazione e alle scelte pubbliche.

Si ritiene che questo modo di operare in parallelo sia dirimente perché mette in evidenza il tema dell'efficacia della partecipazione e l'effettiva identità degli attori. Una partecipazione a più voci con prospettive di azione, interessi e motivazioni che possono essere diverse e proprio tali diversità la rendono certamente significativa ed efficace, anche se rischiosa (non sempre partecipazione dei lavoratori significa automaticamente partecipazione dell'utenza). Queste forme di partecipazione possono, a loro volta, avere una più o meno ampia legittimazione istituzionale

che spesso si realizza attraverso regolamenti, comitati, procedure di consultazione.

Ci si sofferma su casi di partecipazione diretta dei lavoratori e su quella dell'utenza, nelle prime due parti, e nella terza parte su un caso, non comune, in cui queste due forme di partecipazione agiscono contemporaneamente per dare luogo all'innovazione dell'organizzazione amministrativa. Sono tutte esperienze differenti da altre come quelle di disegno marcatamente istituzionale nella scuola e nella sanità. In entrambi i casi, nella scuola a partire dagli anni settanta e nella sanità negli anni novanta, le procedure hanno origine dalla legge e dai regolamenti nazionali o regionali e danno luogo ad una partecipazione attraverso appositi comitati e sono in primo luogo finalizzati alla partecipazione dell'utenza¹.

Per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori si considera in questo contributo una riflessione iniziata da un gruppo di lavoro composto da dirigenti pubblici, sindacalisti, accademici con esperienze di relazioni sindacali per il miglioramento dell'organizzazione pubblica con l'obiettivo di esaminare la possibilità della leva della partecipazione diretta dei lavoratori alla progettazione dell'organizzazione, come via d'uscita alla debolezza delle relazioni sindacali nel pubblico impiego rispetto alla pressante esigenza di innovazione dei servizi pubblici². Infatti nei contratti di lavoro nazionali dei diversi comparti dell'amministrazione la

¹ Sono i comitati collegiali provinciali per la scuola, con elezioni di insegnanti, genitori, rappresentanti dei comuni e di associazioni di interesse con potere consultivo e deliberativo sulla gestione e sull'organizzazione. Principi generali di partecipazione furono anche introdotti nella sanità negli anni '90 con la formulazione, ad esempio, in Emilia Romagna dei comitati consultivi misti a livello di distretto con rappresentanze delle organizzazioni di volontariato e di rappresentanti delle aziende (Neri, 2016). Sistemi di partecipazione non molto efficaci, sia quando la parola chiave era *democratizzazione* sia quando lo sono state *trasparenza del risultati e valutazione e soddisfazione del consumatore* nella logica del New public management (Bordogna e Neri, 2015).

² Nella seconda metà del 2015, un gruppo di riflessione con la partecipazione volontaria di Mauro Bonaretti, Giuseppe Della Rocca, Paolo Nerozzi, Carlo Dell'Aringa, Anna Maria Ponzellini, Carlo Mochi Sismondi, Renato Ruffini, Michele Gentile, Carmine Russo, Pierluigi Mastrogiuseppe si è incontrato alcune volte per esaminare la possibilità di utilizzare la leva della partecipazione diretta del lavoro come via d'uscita dalla debolezza delle relazioni sindacali nel pubblico impiego rispetto alla pressante esigenza di innovazione dei servizi. Nel gruppo si sono confrontate posizioni diverse anche se tuttavia è stata unanime la decisione di verificare con un'indagine sul campo l'esistenza e la consistenza di pratiche di questo tipo nelle amministrazioni.

partecipazione è stata ed è quella dei diritti di informazione, consultazione, concertazione, considerata inizialmente come strumento per dare voce alla rappresentanza del lavoro nell'area della gestione dell'amministrazione. Costrutto normativo e contrattuale che attraverso varie forme di comitati e di prassi congiunte ha portato a pratiche di collusione nella gestione del personale tra politici, dirigenti e sindacalisti piuttosto che creare un ambito di cooperazione tra le parti sociali per l'innovazione dell'organizzazione pubblica. Si racconta di esperienze che hanno migliorato l'incisività della contrattazione sulle prerogative manageriali, in particolare sull'utilizzo degli incentivi di produttività e della mobilità professionale, che però, in molti casi, non hanno avuto effetti per innovare l'organizzazione e rendere più efficace ed efficiente il servizio pubblico, dare un'auspicata autonomia ai ruoli dirigenti, migliorare nei fatti la qualità del lavoro (per una rassegna si veda Della Rocca, 2007). Il tema della partecipazione degli utenti e dei portatori di interessi alle decisioni inerenti alle politiche pubbliche ha seguito uno sviluppo diverso da quello del gruppo di riflessione. Per l'Italia molte di queste esperienze sono riportate dal progetto Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica, in particolare nel libro curato da Luigi Bobbio «A più voci» del 2004. Nel testo si dice che mentre in passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'*autorità e della gerarchia*, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto e il dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi, in un numero crescente di casi, l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso, di stimolo, di regia o coordinamento, di essere partner tra altri partner³.

Di qui il termine insolito, ma oggi ricorrente anche nel lessico amministrativo, di *stakeholder*: coloro che hanno un interesse specifico (*bold*) sulla posta in gioco (*stake*), anche se non dispongono necessariamente di un potere formale o di esplicita competenza giuridica o contrattuale⁴.

³ David Osborn e Ted Gaebler (1992) hanno definito l'amministrazione post-burocratica come amministrazione catalitica. Il catalizzatore è quella sostanza chimica che non partecipa direttamente a una reazione ma la favorisce o addirittura la rende possibile. Allo stesso modo la burocrazia proposta da questi due autori non prende decisioni in prima persona ma cerca di prenderle con altri.

⁴ Non sempre questa definizione è chiara. Nel testo si usa il termine «utente» quando ci si riferisce all'utilizzatore diretto del servizio e «stakeholder» quando si indica un portatore di interesse, soggetto che può essere indirettamente beneficiario del servizio o può vincolarlo o promuoverlo, senza essere in prima persona utilizzatore o senza avere un potere diretto sulla prestazione.

Come l'impresa privata non deve rispondere solo ai propri azionisti (che sul piano giuridico sono gli unici ad avere un potere di deciderne gli indirizzi), ma anche ad altri gruppi che pur essendo esterni possono essere toccati da scelte aziendali (fornitori, clienti, cittadini che risiedono presso gli impianti, consumatori, rete commerciale, associazioni ambientaliste, ecc.), a maggior ragione il termine si addice alle amministrazioni pubbliche che creano beni pubblici e servizi per la collettività e rispondono ai cittadini, alle imprese, alle associazioni tutti intesi come utenti e contribuenti dell'iniziativa pubblica.

Nei paragrafi successivi sono state quindi illustrate le finalità, la logica, i risultati della partecipazione del lavoro e di quella degli utenti rispetto al vasto tema dell'innovazione dell'organizzazione pubblica. Minore importanza è data alla partecipazione alle politiche pubbliche anche se tra queste ultime e l'organizzazione delle amministrazioni, come è ovvio riconoscere, spesso esiste un nesso dal quale non si può prescindere. Tuttavia per l'efficacia del testo si parte da esperienze di cambiamento dell'organizzazione quando soggetta a proposte di revisione dall'interno, da gruppi di progetto, o dall'esterno, da proposte di cambiamento organizzativo da parte degli *stakeholders*.

Questo contributo si conclude con i risultati di una esperienza in cui le due forme di partecipazione sono promosse in parallelo per cercare di convergere sullo stesso tipo di decisione pubblica. Partecipare per innovare dall'interno e dall'esterno. Oggetto dell'innovazione sono i procedimenti autorizzativi, dimensione burocratica interna che caratterizza molti aspetti dell'organizzazione pubblica con impatti non secondari all'esterno, sugli utenti e sugli *stakeholders*.

Si cerca in questo modo di capire la natura e i risultati di questi due percorsi, di verificare sino a che punto e quando sono percorsi convergenti come di solito sono attesi dalla retorica della partecipazione. Finalità, quest'ultima, non sempre scontata che dipende da come viene strutturata e organizzata la partecipazione, ma anche dai diversi interessi in gioco, dai diversi attori, sia all'interno delle stesse amministrazioni (dirigenti, ma anche lavoratori) che all'esterno (altre amministrazioni pubbliche, associazioni, imprese, semplici cittadini). Per ultimo quali sono gli effetti positivi per andare oltre i limiti della cultura organizzativa, dell'identità e dell'impegno del corpo amministrativo nei confronti del servizio pubblico. Quali sono le potenzialità di forme di partecipazione dei lavoratori e degli utenti e degli *stakeholders* sulla trasparenza degli obiettivi dell'innovazione e sulle relazioni tra le parti sociali.

2. La partecipazione diretta

Il termine si rifà alle esperienze condotte nel privato documentate da Pero e Ponzellini (2015). Forme di coinvolgimento e di partecipazione diffuse nell'ambiente manifatturiero e in generale in ambienti di lavoro-massa, come in alcune aree del terziario, call-centers, supermercati, fast-food, servizi di pulizia. Il coinvolgimento dei lavoratori, non necessariamente introdotto attraverso accordi con le organizzazioni sindacali, è innanzitutto ispirato da forme dell'innovazione tecnico-organizzativa, come l'organizzazione snella, che danno luogo a specifiche strutture organizzative (in genere team di lavoro omogenei, gruppi di progettazione dotati di qualche forma di autonomia o procedure di ascolto dei dipendenti come le campagne di suggerimenti).

Tra dicembre 2015 e gennaio 2016, come esito delle riflessioni condotte dal gruppo di riflessione citato all'inizio, Forum Pa ha effettuato una *call* tra gli enti pubblici aderenti, chiedendo di segnalare casi di partecipazione dei lavoratori al cambiamento organizzativo. Benché non possa considerarsi statisticamente rappresentativa in quanto basata su adesione volontaria, l'indagine permette di dimostrare la presenza, per quanto ancora limitata e frammentaria, di forme di partecipazione non necessariamente contrattualizzate, con esperienze di innovazione organizzativa che fanno leva sul coinvolgimento dei dipendenti.

Più diffuse in alcuni comparti (enti locali, sanità, enti pubblici non economici) e in alcuni territori (Centro-Nord). A differenza del privato, dove le pratiche partecipative sono spesso dovute all'introduzione di sistemi di organizzazione snella, nel pubblico nascono con matrici più differenziate: su iniziativa dell'amministrazione, a volte, o in aree decentrate dell'ente per volere di un singolo dirigente; oppure decisamente dal basso per iniziativa di un gruppo di professionisti. A volte coinvolgono anche gli utenti, a volte prevedono la cooperazione di uffici diversi di una stessa amministrazione o anche di altre amministrazioni. Anna Maria Ponzellini fa una rassegna delle principali modalità che accomunano questo tipo di esperienze: *raccolta di idee di miglioramento* (razionalizzazione dei costi, degli sprechi, eliminazione delle ridondanze), per mezzo di uno o più «cicli locali di suggerimento»; *gruppi di miglioramento inter-funzionali*, legati a obiettivi di riforma (semplificazione, digitalizzazione, dematerializzazione, piattaforme web per accesso utenza, fusione enti); *comunità professionali online* per favorire la circolazione di informazioni e conoscenza tecnica e manageriale; *gruppi di co-progettazione dei servizi*, partecipati da lavoratori e utenti; *reti territoriali o di filiera*, che

RPS

Giuseppe Della Rocca

realizzino la 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.

Quale l'estensione di queste modalità, quali difficoltà incontrano, come potrebbero migliorare? Tranne pochi casi (per esempio le idee di miglioramento) gli interventi sono in genere settoriali, riguardano un solo ufficio o unità operativa, nascono su una specifica esigenza e in genere non vengono replicati altrove. Inoltre sono generalmente a termine, nel senso che finiscono quando si è realizzato il cambiamento programmato (a volte anche prima), raramente diventano strutture partecipative stabili. Tra gli ostacoli bisogna considerare che l'amministrazione può essere il committente forte, ma anche impedire il cambiamento; in altri casi le difficoltà, più o meno dichiarate, sono venute da alcuni dirigenti e i costi sono evidenziati come ostacolo solo in pochi casi. Purtroppo, una criticità da sottolineare è che solo raramente i programmi di cambiamento partecipato sono accompagnati da una misurazione dei costi (e dei benefici), come se questa non facesse parte della cultura gestionale di chi promuove il progetto: i costi non vengono preventivamente calcolati e si ripete spesso che i risultati non sono misurabili e si dichiara semplicemente una maggiore soddisfazione dei dipendenti e degli utenti.

Il ruolo del sindacato nella maggior parte degli interventi non compare (d'altronde sarebbe difficile immaginare una prassi negoziale su alcuni di questi argomenti). È presente però nei casi, non frequenti, in cui il cambiamento è esteso e collegato al sistema premiante. L'impatto sui lavoratori, invece, è riportato come positivo in tutti i casi e viene principalmente registrato come «impatto sul morale», sul senso di appartenenza, sulla responsabilizzazione. Ma è evidente anche un impatto positivo sulle competenze, quantomeno in tutti i progetti di digitalizzazione, e un arricchimento professionale nei casi di introduzione di polifunzionalità (Ponzellini, 2017).

Sono esperienze limitate ma che si ritiene siano più diffuse di quanto sia possibile documentare. Hanno obiettivi a cui si ispirano molte recenti riforme della pubblica amministrazione (anche in Italia) come qualità dei servizi, semplificazione, dematerializzazione, orientamento al cliente finale. Non trascurano la centralità del lavoratore che questi obiettivi di riforma originariamente prefigurano; non vi può essere infatti qualità, semplificazione, dematerializzazione, orientamento all'utente senza la centralità del «lavoro», team di lavoro autonomi, tavole rotonde per la ricerca collettiva di soluzioni ai problemi, orari di lavoro autogestiti nel team, appiattimento della gerarchia manageriale. Tutti

elementi di innovazione che si ritrovano già nel privato con lo scopo di «migliorare contemporaneamente performance d'impresa e qualità della vita di lavoro» (Eurofound, 2015).

Sono tutte soluzioni possibili e generalizzabili. Sulla replicabilità nella pubblica amministrazione di questi nuovi paradigmi organizzativi, già sperimentati nel privato, una risposta viene dall'Ocse, che ha avviato una campagna per il cambiamento organizzativo delle pubbliche amministrazioni proprio attraverso la formula del World Class Civil Service (Wccs), riprendendo i principi dell'organizzazione snella esattamente come il World Class Manufacturing (Wcm), con lo snellimento della struttura gerarchica, la semplificazione delle procedure, nuove competenze sia per il management interno che per la produzione di servizi attraverso il coinvolgimento di dipendenti e utenti (Oecd, 2015). Gli esempi richiamati da Ponzellini suppliscono anche all'occasione persa di introdurre un'area di intervento stabile, congiunto e riconosciuto sul piano istituzionale, amministrazione-sindacati, che avesse come priorità sia il miglioramento della qualità del lavoro sia l'innovazione organizzativa per un efficace servizio ai cittadini. La sola prassi negoziale e/o il conflitto esplicito o latente hanno prevalso anche perché si è in primo luogo vissuta un'amministrazione pubblica caratterizzata da principi spesso solo esecutivi e gerarchici, in una logica *top-down*, dove al dipendente pubblico è richiesto in primo luogo l'adempimento alla norma.

Espressioni della sola negoziazione e del conflitto da un lato e dei soli principi di tipo normativo e gerarchico dall'altro sono state l'offensiva aperta dal ministro Brunetta con la norma «antifannulloni» e la ripresa, ancor oggi, di una logica che mette in rilievo la regolazione dei rapporti di lavoro e dell'organizzazione per legge e la centralizzazione. Sono di per sé solo principi gerarchici che escludono non solo una logica *bottom-up* di partecipazione dal lavoro all'amministrazione ma che limitano anche l'autonomia amministrativa e della stessa negoziazione.

3. La partecipazione degli utenti e degli stakeholders

Nelle amministrazioni pubbliche processi di tipo inclusivo sono anch'essi frequenti. Capita spesso che un sindaco (o un assessore o un dirigente) decida di aprire un tavolo e convochi i soggetti interessati per avviare trattative per un accordo di programma. È ormai da tempo che le leggi prevedono forme di decisione inclusiva come la *conferenza dei*

servizi, gli accordi di programma o i diversi istituti che passano sotto il nome di programmazione negoziata. Il coinvolgimento delle associazioni e dei cittadini è esplicitamente previsto in numerosi programmi di riqualificazione urbana come i contratti di quartiere e i piani di zona. È inoltre difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano espressioni come *partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione*.

Se questo è il contesto istituzionale della partecipazione dei cittadini e degli *stakeholders*, *non è facile però trovare programmi e norme che facciano riferimento alla partecipazione di questi ultimi alle scelte organizzative e di politiche del personale interne alle amministrazioni*. La partecipazione in questo caso viene di solito utilizzata quando esistono forti conflitti attuali o potenziali oppure quando si ha bisogno delle informazioni, di risorse, di pareri di altri per arrivare ad una decisione. Molto spesso e a ben guardare tra i due aspetti non esiste una così netta separazione.

Il pericolo maggiore è che, allargando il numero di coloro che contribuiscono alla decisione, si rischia di dare troppo spazio a posizioni localistiche a scapito degli interessi generali e di aumentare a dismisura i tempi e il peso dell'iter burocratico e delle relazioni sindacali, per addivenire a scelte condivise, oltre ovviamente i costi della decisione, senza che si realizzi un consenso e una condivisione dei risultati della partecipazione. Senza contare che, molto spesso, i proponenti sospettano che gli interlocutori siano più facilmente disponibili ad una mobilitazione contro un progetto che ad una consultazione per risolvere un problema.

Sono obiezioni che riguardano qualsiasi processo di partecipazione rivolto a potenziali decisori esterni, che per la loro natura diventa particolarmente delicato quando il merito del contendere riguarda soluzioni organizzative interne. Di qui prevale nelle amministrazioni e nel gruppo dirigente una logica comunemente chiamata *sindrome di Dad* (decisione, annuncio, difesa), che consiste nel fare sì che le decisioni di tipo organizzativo siano innanzitutto prese all'interno con gli esperti dell'amministrazione, i tecnici, le direzioni del personale e le stesse rappresentanze sindacali unitarie. Soltanto alla fine di questo iter, quando la scelta appare solida, argomentata e documentata, l'annuncio è pubblico per poi prevedere che l'amministrazione proponente debba difendere la scelta compiuta senza avere la possibilità di migliorarla o di metterla in discussione.

Secondo Bobbio esistono comunque possibili alternative a tale modo di procedere. La prima è aprire *il più presto possibile un confronto verso l'esterno sul problema e/o su un'idea di massima* di politiche di revisione

dell'organizzazione e di alcuni suoi aspetti come le relazioni sindacali e le condizioni di lavoro del personale. Un esempio di questo tipo può essere quello dell'orario del personale. Gli interlocutori esterni sono indotti a riflettere sul problema senza concentrarsi su una specifica soluzione; e soprattutto, in una fase iniziale, possono emergere strade a cui nessuno aveva pensato.

La seconda è definire *quali sono i soggetti e gli interessi pertinenti*, istituzioni, gruppi organizzati, sindacati, associazioni di categoria, semplici cittadini. Le obiezioni più comuni sono se sia opportuno interagire con organismi rappresentativi o sia più importante chiamare o cercare tutti gli interessati senza tenere fuori l'intransigenza di alcuni. Di solito si dà importanza (quando si conosce chi sono i potenziali interlocutori) al sorteggio che esclude qualsiasi filtro a priori, permettendo l'inclusione di cittadini che non hanno ancora una opinione specifica. *La forza di tale metodo consiste proprio nel dare ai cittadini comuni la possibilità di formarsi una opinione attraverso la discussione di rapporti e testimonianze tecniche.*

La terza è *l'informalità dell'iniziativa*, non agendo per via normativa o istituzionale, in quanto la dimensione immediatamente istituzionale attrae il conflitto. Le amministrazioni sono tradizionalmente abituate a lavorare per atti formali; *preferiscono scriversi e non parlarsi*, hanno bisogno di certezze e diffidano di ciò che non si può documentare con precisione. È noto come da questo punto di vista le burocrazie siano a disagio nei rapporti faccia a faccia e prevedano l'uso di un linguaggio formale, mentre i processi inclusivi si collocano nel campo opposto; in questi casi il massimo sforzo è dedicato a organizzare e a gestire scambi informali (mettere a proprio agio l'interlocutore, accogliere, rendere accessibili le informazioni e le possibili alternative rendendole comuni e trasparenti).

4. Adempimento o servizio

Qui di seguito si propone un caso di analisi e di riprogettazione partecipata di due procedimenti per conseguire maggiore efficacia ed efficienza nei rapporti con l'utenza privata e pubblica⁵. Si tratta di due procedimenti, particolarmente complessi, concordati con l'amministrazione, ma rappresentativi di quanto potrebbe avvenire in altri casi. Il metodo

⁵ L'esperienza è tratta dai risultati della sperimentazione pilota svolta con amministrazioni regionali e locali nell'ambito del Pon Governance 2014-2020 – *Progetto Riforma Attiva, a titolarità del Dipartimento della Funzione pubblica e attuato da FormezPA.*

è stato finalizzato fin dall'inizio a promuovere innanzitutto un *nuovo stile di management* di partecipazione diretta dei lavoratori da un lato⁶ e il coinvolgimento di un campione rappresentativo di utenti e *stakeholders* (datori di lavoro privati, professionisti, dirigenti, tecnici comunali e di grandi enti pubblici di gestione del territorio) dall'altro. I risultati attesi erano e sono stati il miglioramento delle procedure autorizzative o di bando attraverso l'analisi di processo per i gruppi di progettazione interni e la verifica delle soluzioni da adottare da parte di utenti e *stakeholders*. A differenza di altre esperienze si è voluto conoscere non il gradimento dell'utenza, rispetto ad un servizio, quanto procedere all'ascolto di proposte di miglioramento con *interviste di tipo qualitativo individuali senza indicare le soluzioni predeterminate dai gruppi di lavoro interni*. Voci dall'esterno dell'amministrazione, quindi, metodo di ascolto dell'utenza, suggerito da tempo dall'agenda pubblica, per quanto sino ad ora poco praticato.

Un progetto a due facce che non costituisce una prassi comune nella gestione delle amministrazioni. Un confronto per condividere le soluzioni, limitare i conflitti, l'autoreferenzialità degli attori in gioco, siano essi pubblici che privati, facilitare il consenso, migliorare l'efficienza del sistema. Le relazioni di tutte le fasi di lavoro hanno cercato di avvalersi delle indicazioni del metodo Swop (*strengths, weaknesses, opportunity and threats*) in modo da documentare punti di forza e/o di debolezza, opportunità, «minacce», vale a dire i rischi da valutare e/o da affrontare per evitare che la situazione diventi critica. Non si voleva in questo caso riprodurre una immagine dei successi ma, come tutte le sperimentazioni, individuare sia i punti di forza che di debolezza e le possibili opportunità. Uno dei risultati più importanti di questa sperimentazione è stato di rilevare quanto in primo luogo i gruppi interni di progettazione abbiano insistito solo sull'efficienza interna delle norme e delle procedure, mentre gli *stakeholders* rispondenti abbiano spontaneamente messo in rilievo l'attenzione non *solo sull'applicazione dei singoli snodi dell'iter della procedura ma anche sui fenomeni a monte e a valle dei procedimenti stessi*. Non solo, quindi,

⁶ Due gruppi di progettazione interni comprensivi di più ruoli, dirigenti, posizioni organizzative, operatori tecnici ed amministrativi, per condurre l'analisi di processo per mezzo di *flow charts* e matrici di commento in grado di evidenziare le principali varianze e dare trasparenza ai maggiori vincoli e snodi critici e alle interdipendenze tra le attività. Le proposte cercavano di tradurre i flussi in procedure e modalità operative maggiormente efficaci. I limiti e le opportunità di questa prima parte del lavoro sono inerenti alla mancata rilevazione dei tempi e dei costi effettivi per attività delle singole fasi rispetto a quanto previsto da metodologie di *business process reengineering*.

sull'applicazione dei singoli iter dei procedimenti, ma sulle finalità dell'intero servizio per il quale il procedimento è stato adottato. Lo stesso confronto ha messo in evidenza la necessità di coinvolgere nei progetti altri attori senza i quali l'efficacia dei progetti stessi rischiava di essere ridotta.

Percezioni diverse di uno stesso fenomeno che sono state affrontate nell'ambito di una fase ulteriore di *confronto pubblico* tra gli appartenenti ai gruppi di lavoro interni e i diretti intervistati come utenti e *stakeholders*⁷. Nel confronto, in via preliminare, alcuni punti sollevati dagli utenti e dagli *stakeholders* (tra cui, in un caso, l'eliminazione, per i tempi e l'eccessiva documentazione richiesta, delle conferenze dei servizi per il rinnovo delle autorizzazioni nelle fasi intermedie del progetto; in un secondo dare priorità alla concertazione con comuni e attori privati nei procedimenti per definire gli obiettivi e le finalità delle opere) sono stati ritenuti dai gruppi di progettazione interni non pertinenti perché non «afferiscono in senso stretto al procedimento amministrativo» e non potevano essere accolti se non attraverso una modifica di alcune norme di regolamentazione legislativa. Tuttavia nella fase conclusiva, pur riconoscendo l'esistenza di un disallineamento tra procedura ed esigenze di conseguire buoni risultati del servizio, sono state individuate nel confronto pubblico possibili soluzioni a livello operativo immediato. Ad esempio, in un caso, non ricorrere alla Conferenza dei servizi per i controlli e le autorizzazioni intermedie in tutte le autorizzazioni in cui è prevista l'assenza di modifiche progettuali o di lieve entità rispetto al progetto iniziale già approvato dalla conferenza in prima autorizzazione e di ricorrere, potenziandoli, ai già esistenti controlli annuali fatti da tutti gli attori interessati, pubblici e privati. Non veniva esclusa inoltre la possibilità di prevedere per il futuro modifiche a livello normativo istituzionale con una riprogettazione amministrativa del processo autorizzativo. Nel secondo caso l'incontro ha messo in evidenza l'importanza della concertazione, a livello regionale e comunale, del dialogo per l'animazione commerciale e imprenditoriale dei centri con il coinvolgimento di altri settori attraverso programmi finalizzati (senza il ripopolamento dei centri e lo sviluppo delle attività le sole soluzioni infrastrutturali non appaiono sufficienti)⁸.

⁷ *Confronto pubblico* (si veda in proposito Romano, 2012); il termine si addice quando sono coinvolti amministrazione, funzionari pubblici e *stakeholders* privati e pubblici che si occupano di questioni pubbliche e di regolamentazioni autorizzative.

⁸ A proposito di possibili strumenti per fronteggiare la «desertificazione commerciale» – seppure non appartenenti al procedimento amministrativo in esame – un comune riterrebbe appropriate le azioni volte allo sviluppo di *temporary store* e alla riqualificazione dell'esteriorità dei negozi, da utilizzarsi come vetrine per promuovere

5. Alcune considerazioni

Il percorso richiamato da queste esperienze di partecipazione non vuole presentarsi come sostitutivo di una prassi istituzionale sia nell'area delle relazioni sindacali che in quelle di coinvolgimento degli utenti e degli *stakeholders*, ma prospettare, come necessario prerequisito per la progettazione dell'innovazione, la partecipazione diretta del «lavoro» e quella dell'utenza. Le esperienze qui riportate mettono in evidenza come la partecipazione garantisca risultati effettivi di innovazione; supplisca a un deficit di cultura organizzativa e di identità verso il servizio pubblico; costituisca un *driver* del cambiamento con il superamento di una concezione virtuale e amministrativa verso una dimensione sostanziale del risultato per i cittadini; disciplini con la definizione dei risultati richiesti la valutazione del personale e in particolare della dirigenza; costituisca un fattore essenziale della trasparenza; rinforzi in tale modo le relazioni del personale e quelle contrattuali in ogni singola amministrazione.

Infatti, perché l'innovazione sia efficace deve in primo luogo *essere progettata e fatta da chi è coinvolto nella prestazione stessa*, come ormai da tempo richiamano le teorie e le esperienze socio-tecniche di progettazione.

Sono esperienze possibili, quelle raccontate, anche perché la pubblica amministrazione parte in vantaggio in quanto, a differenza del settore privato, può contare su una percentuale molto elevata di lavoratori qualificati e di professionisti (docenti, personale sanitario, assistenti sociali, professioni tecniche, segretari generali, specialisti di bilancio e controllo, dirigenti intermedi) più di altri interessati al proprio lavoro – sia ad un'etica di *public servant* che a principi professionali e deontologici della propria professione.

Si tratta, inoltre, di un modo di procedere che si presenta innanzitutto come *soluzione a quel deficit di cultura organizzativa* della pubblica amministrazione italiana per cui occorrerebbe insegnare meno diritto e più pratiche organizzative (Cassese e Torchia, 2014). Un insegnamento, ci dicono le esperienze qui illustrate, non solo nelle scuole, ma nella pratica,

attività commerciali, artigianali, turistiche, manifatturiere, ecc. In questo caso «si potrebbe agevolare la proprietà sia per il rifacimento della vetrina, sia nella fiscalità»: il comune «potrebbe favorire la proprietà per quanto riguarda la pressione fiscale (Imu-Tari)», mentre la regione potrebbe eventualmente finanziare la riqualficazione «in parte attraverso un bando e in parte attraverso un prestito a tassi agevolati», incentivando ulteriormente la partecipazione dei commercianti e degli imprenditori.

attraverso il coinvolgimento dei lavoratori all'innovazione, in grado di apprendere strumenti innovativi per la produzione di servizi, per la managerialità e per l'organizzazione del proprio lavoro, utilizzando metodi più inclusivi di gestione. Lavoratori e loro rappresentanze non più solo costretti entro pratiche di adempimento normativo o anche di norme contrattuali, indotte dalla retorica del *New Public Management*, come la valutazione e retribuzione individuale della produttività come sola soluzione all'innovazione dell'organizzazione del lavoro nel pubblico. Sono esperienze che si rifanno invece ad un'idea dello Stato come motore principale dell'innovazione del sistema economico, come suggerisce ed argomenta Mariana Mazzucato (2013), in grado di dedicare attenzione a quei settori, a quelle strutture e a quei processi e procedure pubbliche che portano alla crescita.

Si tratta ancora e di conseguenza di partecipazione all'innovazione come nuovo stile di direzione per cercare di supplire a quella *carenza di identità del corpo amministrativo a partire dalla dirigenza*. Una carenza dovuta anche ad un reclutamento nel pubblico impiego italiano, come leva quasi esclusiva, per sostenere l'occupazione e non in funzione dell'innovazione dei servizi, reclutando nuove professioni (non solo amministrative) e realizzando un lavoro gratificante (Melis, 2017). Quindi non tanto un percorso di reclutamento di semplice rimpiazzo del turnover, come oggi alcuni tendono a richiedere, che conduce inevitabilmente ad una concezione proprietaria del posto di lavoro e alla sola aspettativa di una sistemazione a vita (Bobbio e Viale, 1984; Cassese, 1983). Una concezione del posto che si sostituisce all'identità verso l'organizzazione che induce ad uno zoccolo di bassa motivazione a cui si sommano le aggravanti odierne dell'elevata età media di coloro che sono rimasti. Mancanza di identità che ha impedito quell'effetto motivazionale che probabilmente spiega il *fallimento dei sistemi di incentivazione della produttività* o della *retribuzione per risultato* dei dirigenti fin qui sperimentati⁹.

In quarto luogo, senza scomodare i principi e le esperienze private di

⁹ Recentemente George Akerlof, aprendo un campo del tutto nuovo dell'economia – la cosiddetta «economia dell'identità» –, ne ha argomentato l'importanza per la produttività delle organizzazioni e la sua superiorità rispetto agli incentivi monetari. «I lavoratori dovrebbero essere impiegati in lavori in cui si identificano e dall'altro le aziende dovrebbero favorire l'attaccamento ai valori aziendali» perché, «quando un'organizzazione impiega lavoratori che condividono la sua missione, ai dipendenti bastano pochi incentivi monetari per svolgere bene il proprio lavoro» (Akerlof e Kranton, 2012).

lean organization, in queste esperienze si è voluto considerare il rapporto tra organizzazione e utenza, quest'ultima *come il possibile driver del cambiamento*. Le esperienze illustrano le stesse potenzialità della partecipazione dell'utenza nell'individuare possibili aree di intervento, finalità, modelli organizzativi e risultati non sempre riconosciuti e accettati dall'apparato amministrativo. Sono proposte tuttavia non antagoniste, come in alcuni casi si può credere, ma da risolvere con un confronto pubblico tra attori interni ed esterni per conseguire ulteriori proposte che richiedono, da parte dell'amministrazione, opportuni interventi di selezione ma che, allo stesso tempo, vincolano il suo comportamento ai necessari obiettivi che l'intera amministrazione dovrebbe fare propria. Si evidenzia infatti che la partecipazione dell'utenza apra la possibilità di riportare l'amministrazione ad una chiara definizione degli obiettivi e ad un'effettiva trasparenza e controllo, in cui l'adempimento della norma possa essere considerato non come un risultato ma come dimensione strumentale e sincronica al risultato del servizio.

Per ultimo, la partecipazione diretta del lavoro alla progettazione e la partecipazione degli *stakeholders* possono essere *complementari* alla partecipazione istituzionale tra parti sociali e alla contrattazione. I diritti di partecipazione consentono infatti di comporre il necessario equilibrio tra proposte di innovazione del servizio ai cittadini e qualità della vita dei lavoratori direttamente interessati alla prestazione. Un effettivo processo di partecipazione congiunta amministrazione-rappresentanze sindacali che abbia come finalità l'innovazione e che utilizzi le necessarie proposte provenienti dagli utenti e dagli *stakeholders*. Una partecipazione istituzionale però che segue, regola e utilizza la sperimentazione di nuove pratiche organizzative, intrinseche all'organizzazione e alla prestazione di lavoro in modo distinto dalla contrattazione. Sperimentare significa spesso procedere per prova ed errore, i risultati non sempre confermano i presupposti iniziali, né stabilirli *ex ante* per via contrattuale risulta essere la soluzione migliore (Della Rocca, 2015).

La partecipazione diretta e dell'utenza sono quindi propedeutiche all'attività contrattuale. La progettazione e sperimentazione congiunta attraverso l'intero percorso di partecipazione definisce da un lato le condizioni intrinseche del contenuto del lavoro, mentre dall'altro quelle estrinseche – salari, orari, altre condizioni lavorative – sono definite *ex post* dalla contrattazione. A sua volta la partecipazione dell'utenza può definire le finalità sociali e quindi gli spazi, i vincoli e gli obiettivi della contrattazione, come ad esempio quei risultati da conseguire in funzione dei sistemi di retribuzione dei premi di risultato e di produttività.

Riferimenti bibliografici

- Akerlof G.A. e Kranton R.E., 2012, *Economia dell'identità*, Laterza, Bari.
- Bobbio L., 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali*, in Dipartimento della Funzione pubblica, *Analisi e strumenti per l'innovazione*, Manuali, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bobbio L. e Viale G., 1984, *Indagine sugli atteggiamenti verso il lavoro dei pubblici dipendenti nella provincia di Torino*, Cooperativa Matraia, rapporto.
- Bordogna L. e Neri S., 2015, *New Challenger for Public Service Social Dialogue: Integrating Service User and Workforce Involvement in Italy*, in Bach S. (a cura di), *Industrial Relation and Social dialogue*, European Commission Project.
- Cassese S., 1983, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. e Torchia L., 2014, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, il Mulino, Bologna.
- Della Rocca G., 2007, *Management delle risorse umane e contrattazione collettiva: limiti di una esperienza*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Della Rocca G., 2015, *Produttività e qualità del lavoro, modi e dilemmi*, «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 2, pp. 117-129.
- Eurofound, 2015, *Third European Company Survey – Workplace Innovation in European Companies*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2015/working-conditions/third-european-company-survey-workplace-innovation-in-european-companies>.
- Mazzucato M., 2013, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari.
- Melis G., 2017, *Il riformismo amministrativo nella storia d'Italia: i due attori fuori scena*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Neri S., 2016, *Fiducia e partecipazione istituzionale degli utenti nelle aziende sanitarie. Riflessioni su di una esperienza regionale*, in Vicarelli G. (a cura di), *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni del benessere*, il Mulino, Bologna.
- Oecd, 2015, *Skill for a «World Class» Civil Service*, Network of Schools of Government Annual Meeting Discussion Note, Oecd, Parigi.
- Osborn D. e Gaebler T., 1992, *Reinventing Government*, edizione italiana: 1995, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano.
- Pero L. e Ponzellini A.M., 2015, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri D., Nerozzi P. e Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per la democrazia possibile nelle imprese*, il Mulino, Bologna.

Ponzellini A.M., 2017, *La partecipazione dei lavoratori al miglioramento organizzativo*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel, retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, Bologna.

Romano I., 2012, *Come fare, cosa fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere, Trebaseleghe (Padova).

Una Città, 2018, *Più autonomia più varietà*, interviste a cura di B. Bartoncini, n. 247, Forlì, marzo.

RPS