



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

# I Quaderni dell'Innovazione

I PERCORSI DI INNOVAZIONE  
ALL'INTERNO DEL MINISTERO  
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

*a cura di* Alessandro Natalini  
Andrea Piccaluga

3



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE  
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

# I Quaderni dell'Innovazione

I PERCORSI DI INNOVAZIONE  
ALL'INTERNO DEL MINISTERO  
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

*a cura di* Alessandro Natalini  
Andrea Piccaluga

# 3



A cura di:

Consorzio MIPA, Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni.

In collaborazione con: Scuola Superiore S. Anna di Pisa – CRIOG, Centro di ricerca sull'innovazione organizzativa e gestionale.

Attribuzioni:

Dott. Alessandro Natalini, direttore del Consorzio MIPA: coordinamento generale del progetto

Dott. Andrea Donzelli, ricercatore del Consorzio MIPA, ha realizzato la stesura dei:

*Premessa*

*Capitolo 1 - paragrafi: 1.1 e 1.2*

*Allegati: 1.1, 1.2, 1.3*

Dott. Cristiano Fiorenza, consulente del Consorzio MIPA, ha realizzato la stesura del:

*Capitolo 1 – paragrafo 1.3*

Prof. Andrea Piccaluga, dott. Eugenio Guglielmelli, promotori del CRIOG, dott.ssa Silvana Piro, specializzanda in organizzazione e informatizzazione della pubblica amministrazione, hanno realizzato la stesura dei:

*Capitolo 2*

*Allegato 2*

Si ringraziano, inoltre, la dott.ssa Sabina Nuti e il dott. Alberto di Minin, della Scuola S. Anna di Pisa, per il loro contributo all'analisi dei casi di innovazione.



## PREMESSA

Il progetto è stato realizzato dal Consorzio MIPA nell'ambito di una convenzione stipulata nel mese di dicembre 1999 tra il Consorzio ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Scopo della convenzione è stato quello di supportare, tramite specifica attività di consulenza, le attività preliminari del nascente Ufficio (interno al Servizio centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi) avente competenza in materia di analisi dei processi e della organizzazione.

A tale scopo, sono stati analizzati alcuni casi di interventi innovativi introdotti nel Ministero negli ultimi due anni e contemporaneamente è stato avviato e sperimentato un caso di innovazione all'interno del Servizio centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei processi.

In particolare, il progetto è finalizzato principalmente alla realizzazione di quattro attività:

- analizzare e descrivere alcuni casi di interventi innovativi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- condividere con il personale del Ministero l'analisi dei casi studiati, nel tentativo di rendere la condivisione un'occasione di apprendimento e miglioramento nella gestione dell'innovazione;
- avviare la sperimentazione e la realizzazione di un caso di innovazione di supporto all'attività del Servizio per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi;
- elaborare un documento che, sulla base della attività svolte in precedenza, contenga principi e linee guida utili per futuri interventi e progetti sulla gestione dell'innovazione nel Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La realizzazione delle attività è avvenuta a stretto contatto con il Servizio centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi ed, in particolare, con la dott.ssa Carla Porta, Dirigente del Servizio stesso e coordinatrice del Gruppo di lavoro di cui hanno fatto parte il dott. Angelo Cagnazzo, la dott.ssa Sandra Di Girolamo, la dott.ssa Mariagrazia Coli,

la dott.ssa Rosa Calabrese, la dott.ssa Paola Fabbri, la dott.ssa Antonella Valletta, la dott.ssa Chiara La Cava. Si ringrazia inoltre l'ufficio IV per il prezioso, ed indispensabile, supporto logistico alla realizzazione del progetto.

Per quanto riguarda l'analisi dei casi di innovazione più significativi realizzati dal Ministero, il lavoro si è svolto essenzialmente tramite interviste dirette al personale che ha realizzato l'innovazione e tramite raccolta e studio di materiale documentale fornito dal personale stesso.

I casi di studio sono stati scelti dal Gruppo di lavoro del Consorzio MIPA in accordo con il personale del Ministero. La scelta è stata effettuata in modo tale da presentare una casistica eterogenea, ad esempio:

- casi di successo e insuccesso;
- casi di innovazione che coinvolgono persone di diversa estrazione culturale;
- casi di innovazione tecnologica e casi di innovazione di processo.

Per ciascun caso analizzato sono state compilate alcune schede da parte degli intervistati alle quali è seguita l'intervista diretta volta ad approfondire alcuni aspetti rilevanti.

Le schede compilate dal personale del Ministero erano finalizzate all'approfondimento di alcuni aspetti caratterizzanti l'innovazione, ad esempio: contenuto «tecnologico», stato di avanzamento, impatto organizzativo, unità operative coinvolte, ecc.

Per ciò che concerne, invece, il supporto alla realizzazione di un caso di innovazione all'interno del Ministero, è stato scelto di avviare la sperimentazione di una metodologia finalizzata alla stima del *budget* ideale da assegnare alle sedi provinciali del Ministero (Direzioni provinciali, Commissioni mediche provinciali e Ragionerie provinciali). I valori utilizzati per il calcolo sono stati forniti dal Ministero sulla base delle dichiarazioni di spesa per l'anno 1999 inviate da ciascuna sede provinciale e suddivise su più voci di costo.

I dati rilevati sono stati trattati in modo tale da ricavare uno standard ottimale che permetta il calcolo del *budget* teorico da assegnare ad ogni sede periferica. Il *budget* ideale varierà in maniera direttamente proporzionale alle due variabili ritenute fondamentali per la caratterizzazione di ciascuna sede: numero dei metri quadri e numero dei dipendenti.

La metodologia utilizzata per lo svolgimento del lavoro è illustrata in maniera più approfondita nel cap. 1 per ciò che riguarda la sperimentazione del caso di innovazione e nel cap. 2 per ciò che riguarda invece l'analisi dei casi di innovazione più significativi.

# INDICE

PREMESSA . . . . .	<i>pag.</i>	5
1. – SPERIMENTAZIONE DI UN CASO DI INNOVAZIONE AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE . . . . .	»	9
1.1 – LA VALUTAZIONE COMPARATIVA NELLA PUBBLICA AMINISTRAZIONE . . . . .	»	9
1.2 – SPERIMENTAZIONE DI UN CASO DI INNOVAZIONE: METODOLOGIA ED ATTIVITÀ . . . . .	»	17
1.2.1 – <i>Premessa</i> . . . . .	»	17
1.2.2 – <i>Obiettivi e finalità</i> . . . . .	»	18
1.2.3 – <i>Gruppo di lavoro</i> . . . . .	»	18
1.2.4 – <i>Attività svolte</i> . . . . .	»	18
1.2.5 – <i>Analisi del contesto</i> . . . . .	»	22
1.2.6 – <i>Criticità riscontrate</i> . . . . .	»	22
1.3 – PRINCIPALI RISULTATI . . . . .	»	23
2. – ANALISI DEI CASI DI INNOVAZIONE PIÙ SIGNIFICATIVI . . . . .	»	30
2.1 – L'INTRODUZIONE DI INNOVAZIONI NELLA P.A. . . . .	»	30
2.2 – LA METODOLOGIA SEGUITA . . . . .	»	31
2.3 – I CASI ANALIZZATI . . . . .	»	33
2.3.1 – <i>Protocollo unico informatizzato</i> . . . . .	»	33
2.3.2 – <i>Revisione dei procedimenti «alfa»</i> . . . . .	»	37
2.3.3 – <i>Sistema informativo Gestione logistica</i> . . . . .	»	39
2.3.4 – <i>Certificazione della formazione</i> . . . . .	»	41
2.4 – OSSERVAZIONI SULLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E SULLA GESTIONE DEI PROGETTI . . . . .	»	44
2.4.1 – <i>Una possibile soluzione: il rafforzamento dell'ufficio per l'innovazione</i> . . . . .	»	46
2.5 – LINEE GUIDA PER LA GESTIONE EFFICACE DEI PROGETTI DI INNOVAZIONE . . . . .	»	50
2.5.1 – <i>L'impostazione di un progetto</i> . . . . .	»	50
2.5.2 – <i>Formazione e sviluppo del team di progetto</i> . . . . .	»	51



2.5.3 – Coinvolgimento dei partecipanti, organizzazione e pianificazione delle attività . . . . .	Pag.	52
2.5.4 – La formazione come leva strategica per il successo di un progetto . . . . .	»	53
2.5.5 – L'importanza della chiarezza nell'identificazione degli obiettivi . . . . .	»	53
2.5.6 – Management e Leadership . . . . .	»	54
2.6 – CONCLUSIONI . . . . .	»	55
ALLEGATO 1 . . . . .	»	57
1.1 – IL METODO FREE DISPOSAL HULL (FDH) . . . . .		59
1.2 – LA MISURA DELL'EFFICIENZA TECNICA ATTRAVERSO LE «FUNZIONI DI FRONTIERA» . . . . .	»	62
1.3 – ALCUNE ESPERIENZE DI VALUTAZIONE COMPARATIVA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE . . . . .	»	68
ALLEGATO 2 . . . . .	»	81
2.1 – I PRESUPPOSTI TEORICI . . . . .	»	83
2.1.1 – L'organizzazione innovativa . . . . .	»	83
2.1.2 – Il project management . . . . .	»	90
2.2 – CHECK LIST UTILIZZATA PER LA SELEZIONE DEI CASI . . . . .	»	92
2.3 – GRIGLIA DI RIFERIMENTO PER LO SVOLGIMENTO DELLE INTERVISTE . . . . .	»	94
2.4 – BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI . . . . .	»	95

## 1. – SPERIMENTAZIONE DI UN CASO DI INNOVAZIONE AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Il presente capitolo è suddiviso in due parti: nella prima si analizza la tematica della valutazione comparativa all'interno di un'amministrazione pubblica e le principali tecniche utilizzate nella pratica mentre, nella seconda, è riportata la metodologia utilizzata per la sperimentazione del caso di innovazione all'interno del Ministero.

### 1.1 – LA VALUTAZIONE COMPARATIVA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In seguito all'impulso dato da alcuni provvedimenti<sup>1</sup> di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Pubblica Amministrazione e soprattutto in seguito alla riforma dei sistemi di controllo, è cresciuta in Italia l'attenzione ai temi della misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

L'avvio della modernizzazione e aziendalizzazione del settore pubblico ha segnato l'introduzione di metodologie di misurazione dei processi produttivi e finanziari dei servizi pubblici, con l'intento di valutare le performance degli enti in ordine alle risorse impegnate e ai risultati ottenuti.

Molti enti della pubblica amministrazione si sono, così, adoperati per introdurre, all'interno dei propri sistemi di controllo, tecniche di valutazione comparativa sulle unità periferiche. Le caratteristiche di queste unità, infatti, sono tali da renderle adatte a sperimentare nuovi metodi per la valutazione dell'efficienza e delle performance. Nella maggior parte dei casi si tratta di unità decentrate che presentano funzioni, linee di attività, procedure e struttura organizzativa interna generalmente omogenee; permettendo, così, l'impiego di sistemi di misurazione per un confronto tra le stesse.

Le tecniche di misurazione e di confronto tra le attività e le funzioni delle diverse realtà organizzative fanno parte, in maniera molto generale, del cosiddetto «*controllo di gestione*».

<sup>1</sup> Molti sono stati, infatti, i provvedimenti normativi che hanno previsto forme di valutazione riferite a diversi ambiti di funzioni e servizi pubblici.

Ne ricordiamo alcuni:

– il riordinamento del pubblico impiego (d.lgs. 29/93) prevede che in tutti gli enti pubblici si istituiscano nuclei di valutazione o servizi di controllo interno, chiamati tra l'altro a esprimere periodicamente valutazioni sull'andamento degli uffici e sull'operato dei dirigenti; inoltre stabilisce l'istituzione di uffici per le relazioni con il pubblico in tutte le amministrazioni;

– la legge delega n. 59/97, che modifica il d.lgs. 29, prevede il potenziamento dei sistemi di valutazione dei risultati e la costituzione di banche dati in materia;

– una direttiva governativa del 1994 ha previsto l'adozione di una carta dei servizi da parte di tutti gli enti.

Si può osservare che gli interventi per la semplificazione, trasparenza e valutazione hanno assunto per il legislatore le caratteristiche di una vera e propria politica orizzontale, mirante a incidere su tutto lo spettro delle attività e dei servizi, e incentrata sull'obiettivo di migliorare i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino.

Tuttavia, l'attivazione operativa di questi strumenti ha incontrato ritardi, lentezze e inadempienze, del resto prevedibili data la naturale difficoltà incontrata da organizzazioni da sempre improntate a criteri di adempimenti procedurali piuttosto che gestionali (controllo di legittimità piuttosto che orientamento al servizio/utente).

Per controllo di gestione si intende «*il sistema di informazione fondato sulla scelta di indicatori destinati ad aiutare i diversi livelli di decisione a coordinare le loro azioni in modo da realizzare gli obiettivi di mantenimento, performance ed evoluzione stabiliti alle diverse scadenze*» (J. Vassal, 1978).

Esso pertanto:

- presuppone la definizione degli obiettivi dell'organizzazione e la programmazione necessaria per realizzarli;
- implica l'adozione di indicatori capaci di misurare le performance.

L'utilità del sistema è duplice:

- consente di controllare gli scarti fra obiettivi fissati e risultati raggiunti;
- permette di definire delle alternative per la revisione dei programmi, delle politiche e degli obiettivi fissati all'inizio del processo di decisione.

Il controllo di gestione può costituire, pertanto, anche un prezioso strumento per l'elaborazione delle politiche pubbliche.

I caratteri peculiari delle amministrazioni pubbliche (finalità perseguite, attività svolte, risorse utilizzate, principio di garanzia e trasparenza) portano a delineare un ruolo del controllo di gestione, in ambito pubblico, che assume caratteristiche proprie, in parte distinte da quelle maturate nelle esperienze aziendali e, più in generale, nelle organizzazioni che operano in condizioni di mercato.

L'assenza del mercato e della concorrenza, quale meccanismo sanzionatorio o premiante dei comportamenti aziendali, comporta un primo rilevante problema in ordine alla definizione di un modello di controllo interno.

Se in linea di principio le finalità del controllo di gestione sono chiare, in fase di implementazione sorgono, in ambito pubblico, problemi derivanti dalla carenza di esperienze consolidate cui fare riferimento.

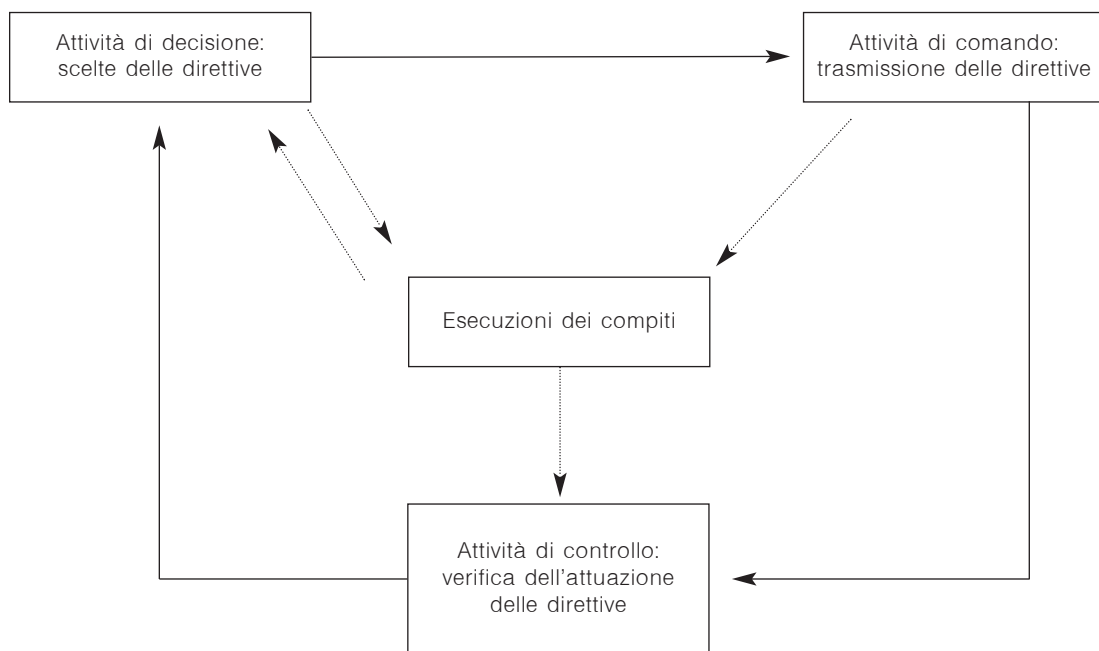
È, infatti, noto che le tecniche del *management* privato non sono facilmente trasferibili al settore pubblico, in quanto l'ambiente, i processi decisionali, le finalità ed i criteri di valutazione sono alquanto diversi. Differente è anche la nozione di costo: non esiste un valore economico dell'*output* pubblico in quanto i prodotti/servizi sono spesso le risultanti di un procedimento amministrativo e giuridico e non hanno un equivalente sul mercato.

L'attività di controllo, sia esso in ambito pubblico che privato, dovrebbe prendere in considerazione tre momenti fondamentali per la gestione: la pianificazione<sup>2</sup>, la programmazione e il controllo di gestione.

Dirigere significa, infatti, scegliere le direttive da impartire in merito ai fattori produttivi, materiali e personali, da impiegare per conseguire i risultati desiderati. Ma vuol anche dire fare in modo che qualcuno agisca in conseguenza delle direttive prescelte. Questo richiede un'attività di comando e la trasmissione delle direttive ai livelli esecutivi.

Tale processo si completa, poi, con la verifica di quanto effettivamente eseguito: la fase di controllo.

<sup>2</sup> Pianificare e Programmare spesso sono utilizzati come sinonimi, in realtà con il termine Pianificare si intendono le scelte concernenti le alternative di azione con orizzonti temporali di lungo termine e attinenti la dimensione strategica della gestione, mentre con Programmazione le scelte di gestione operativa, tipicamente di breve periodo.



Svolgere in modo efficace le attività direttive è solo una premessa, anche se importante, all'efficace fluire della gestione.

L'efficacia e l'efficienza dipendono poi dal configurarsi delle attività esecutive. Occuparsi, dunque, solo dell'attività di direzione per il controllo di gestione è un approccio parziale, che taglia in trasversale i tre momenti dell'amministrazione di un organismo, tralasciandone gli aspetti esecutivi.

Bisogna sottolineare anche che «pianificare e controllare» non sono attività naturali, si richiedono, cioè, sistemi formali di pianificazione e controllo. Questi sistemi, caratterizzati dal fatto di essere un insieme di procedure, metodologie e strumenti informativi, hanno uno scopo: cercare di influire sul comportamento delle persone che operano ai vari livelli di un'organizzazione affinché queste assumano atteggiamenti in grado di facilitare e consentire il conseguimento dei risultati desiderati.

Nella fase di controllo, attraverso il confronto fra i risultati effettivi con quelli desiderati, si attivano i processi di esperienza e di apprendimento. Questa attività finale completa e riattiva il processo decisionale, determinandone la circolarità.

Per questo motivo il termine controllo<sup>3</sup> può risultare a volte ambiguo,

Gli strumenti classici di cui si avvale il controllo di gestione sono l'analisi finanziaria, la contabilità analitica, le analisi di efficienza e di efficacia riferite ai prodotti delle amministrazioni pubbliche e alle risorse utilizzate.

<sup>3</sup> Al termine controllo si possono attribuire significati differenti a seconda che si faccia riferimento al termine originario francese *contrôle* o a quello inglese *control*. Nel primo caso controllo significa «riscontro, verifica», mentre nel secondo termine si racchiude il senso dei verbi «dirigere, regolare, pilotare». Proprio con quest'ultimo significato è utilizzato il termine controllo allorché si parla di controllo direzionale o «controllo di gestione».

Riprendendo la classificazione proposta da Vedung (1997)<sup>4</sup> possiamo considerare tre classi principali di metodi:

- metodi orientati all'efficacia e alla qualità;
- metodi economici;
- metodi procedurali.

Classificazione dei metodi di valutazione:

<i>Metodi di efficacia e qualità</i>	
Management by objectives	Orientati a cogliere gli effetti degli interventi o dei programmi in termini di <i>output</i> ma soprattutto di <i>outcome</i> o impatto, non solo nell'immediato.
Orientato agli obiettivi	
Orientato ai risultati	
Sondaggi di opinione o valutazione del gradimento di servizi/politiche	
Questionari, sondaggi, interviste agli utenti diretti	
Questionari, sondaggi, interviste ai soggetti esterni	
<i>Metodi economici</i>	
Confronto di serie temporali	Orientati all'analisi di produttività e di efficienza economica.
Analisi con indici riferiti a specifiche risorse	
Analisi costi – benefici	
Analisi costi – efficacia	
Analisi con tecniche statistiche – econometriche	
Analisi con tecniche deterministiche	
<i>Metodi procedurali</i>	
Analisi delle condizioni di accesso ai servizi	Orientati all'equità, imparzialità, legittimità e trasparenza.
Verifica della gestione dei casi critici	
Revisione critica dei regolamenti	

Ciascuna delle classi metodologiche può essere disagreggata in filoni più specifici e comprende un vasto numero di tecniche, che sono del resto in continua evoluzione.

Tra le principali tecniche manageriali a cui il controllo fa riferimento, il *Management by objectives* (MBO) non ha mai avuto una sistematica applicazione nella

<sup>4</sup> Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.

pubblica amministrazione; sembra, però, rispondere alla nuova logica del risultato e non più a quella dell'adempimento. L'M.B.O. può essere descritto come un processo secondo il quale, in un determinato contesto organizzativo, i dirigenti di ciascun livello collaborano all'identificazione ed alla definizione degli obiettivi connessi alle principali aree di responsabilità di ciascun individuo in termini di risultati desiderati (P.F. Drucker, 1974).

Per quanto riguarda, invece, la contabilità analitica dei costi, essa è uno strumento di supporto alle decisioni gestionali per il sistematico perseguimento di una maggiore efficienza economica nella produzione ed offerta dei servizi pubblici. La caratteristica fondamentale di tale sistema è di ricostruire i profili di costo delle varie attività, utilizzando tecniche proprie della contabilità direzionale che fanno riferimento a centri di costo e di responsabilità. La destinazione dei costi, cioè l'attribuzione delle voci elementari, può essere imputata al Centro di costo (all'unità organizzativa che ne ha provocato il sostenimento) o al prodotto, cioè al risultato del processo di trasformazione fisico – tecnica che l'azienda ha svolto (costo consuntivo) o svolgerà (costo preventivo). Un centro di responsabilità è costituito da un gruppo di persone che opera per raggiungere un obiettivo ed è guidato da un responsabile che si assume le conseguenze delle azioni intraprese e dei tempi necessari alla loro realizzazione. Tutti i centri di responsabilità sono costituiti da un aggregato di centri di responsabilità di livello inferiore, per cui l'azienda stessa nel suo insieme è un centro di responsabilità. Il perseguimento degli obiettivi del centro di responsabilità contribuisce alla realizzazione delle finalità complessive dell'azienda, definite nell'ambito della pianificazione strategica.

In base al principio di controllabilità, i centri di responsabilità si suddividono in quattro categorie principali: Centri di ricavo, con obiettivi di fatturato; Centri di costo, che misurano i costi sostenuti ma non il valore monetario dell'*output* di tale centro; Centri di reddito, dove si misura l'attività sia in termini realizzati sia di costi sostenuti; Centri di investimento, in cui il sistema di controllo direzionale misura non solo il reddito, ma anche il capitale impiegato per generare tale reddito.

L'attività dei centri di responsabilità viene giudicata in base a criteri di efficienza, rapporto tra *output* ed *input* o quantità prodotta per unità di *input*; e di efficacia, rapporto tra l'*output* di un centro di responsabilità ed i suoi obiettivi.

Un centro di responsabilità è efficiente se svolge la propria funzione con il minimo consumo di risorse; ma se il suo *output* non contribuisce adeguatamente al raggiungimento degli obiettivi dell'azienda il centro stesso non è efficace.

Il sistema è orientato al monitoraggio delle variabili strategiche e alla gestione dei fattori che sono causa dei costi e generatori di valore per il cliente, pertanto deve fondarsi anche sulla misurazione degli attributi e delle caratteristiche del prodotto e/o servizio<sup>5</sup>.

La contabilità analitica per centri di costo agisce come strumento di un più ampio sistema di controllo gestionale se viene strettamente collegata ad un sistema di indicatori di produzione; solo così, infatti, è possibile confrontare i costi con *standard* definiti e comparare il grado di efficienza raggiunto dalle unità produttive di cui si compone un ente pubblico.

<sup>5</sup> «Contabilità direzionale e orientamento al cliente: un legame possibile», Giuseppe Toscano in «Budget», n. 34.

La misurazione dell'efficienza può avvenire anche attraverso rapporti statistici: indicatori. Gli indicatori di efficienza misurano l'attività svolta attraverso la quantificazione della produzione dei servizi erogati, rispetto alle risorse utilizzate (il più delle volte misurate dai costi) per svolgere le attività stesse. Tali rapporti hanno, però, il grave limite di non riuscire ad interpretare, in modo univoco, la dinamica del fenomeno indagato: difatti, un aumento dell'efficienza può dipendere sia da innovazioni tecnologiche sia dall'impiego di lavoro più qualificato, senza che ciò traspaia dall'indicatore stesso.

Per ottenere indicatori empirici in grado di misurare l'efficienza e che consentano di controllare la produttività delle varie unità della pubblica amministrazione, occorre valutare gli *input* dei fattori produttivi e gli *output* diretti ed indiretti dei processi produttivi.

Mentre è possibile valutare con una certa semplicità gli *input*, non altrettanto si può dire per gli *output*. Alle difficoltà teoriche di definizione dell'*output* delle varie unità della pubblica amministrazione, si sommano le difficoltà di evidenziare un risultato in termini di impatto dell'efficienza, per la mancanza di un indicatore in base al quale valutare la soddisfazione del cittadino – utente.

Gli atti prodotti ed i servizi resi dalla pubblica amministrazione si diversificano notevolmente per qualità, caratteristiche intrinseche, tipo di procedure adottate e attività che richiedono. Gli indicatori fisici perdono di significatività e dunque occorre operare una disaggregazione dei processi produttivi, individuando tutte le attività elementari necessarie per produrre l'atto o rendere il servizio.

La misurazione dell'attività della pubblica amministrazione è possibile in termini di tempo. Il tempo è l'unità di misura utilizzata per tutti gli adempimenti svolti in qualsiasi ufficio e, quindi, può essere presa come riferimento per confrontare le varie attività.

Il rapporto tra il tempo produttivo di una linea di attività ed il tempo di lavoro che vi è stato dedicato consente di ottenere un indicatore di efficienza produttiva.

È possibile però utilizzare tecniche econometriche di analisi dei costi e della produzione che vanno sotto il nome di tecniche di frontiera.

L'uso delle frontiere come metodo per stabilire *standard* di riferimento nell'analisi dell'efficienza risale al 1957 con il lavoro di Farrell, che propose la nota distinzione tra efficienza tecnica, allocativa o gestionale, complessiva o di costo<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> L'*efficienza tecnica* è la capacità di minimizzare le quantità di *input* impiegate per un dato livello produttivo o di massimizzare la produzione ottenibile a parità di risorse impiegate. Il criterio dell'efficienza tecnologica o produttiva fa riferimento alla capacità di un ente di combinare in modo razionale i fattori produttivi utilizzati in relazione alla tecnologia disponibile, ottenendo da essi la massima quantità di prodotto possibile. L'inefficienza tecnologica consiste allora in un difetto di imprenditorialità in senso tecnico, ovvero dato il livello dei fattori produttivi impiegati, il livello osservato di produzione del servizio è inferiore a quello massimo ottenibile con la tecnologia disponibile. Questa dipende essenzialmente dalle capacità manageriali dei dirigenti, dal livello di utilizzazione degli *input* disponibili e dalla complessiva organizzazione del processo produttivo. Si tratta, in realtà, di un concetto di efficienza relativa: dati due enti che producono lo stesso servizio e dato lo stesso livello dei fattori produttivi impiegati con la stessa tecnologia, si definisce più efficiente, dal punto di vista tecnologico, quello che tra i due consegue il maggior livello di produzione. L'inefficienza, dunque, si riferisce al grado di scostamento dalla frontiera ideale di produzione efficiente che dobbiamo ritenere esistere anche per gli enti pubblici.

L'*efficienza allocativa o gestionale* è la capacità di allocare al meglio le risorse, impiegando la combinazione di *input* ottimale dati i loro prezzi di mercato o di acquisizione. In un ente pubblico, dove possono sussistere vincoli politico - istituzionali che distorcono la scelta delle combinazioni più convenienti dei fattori, il grado di efficienza gestionale o comportamentale relativa sarà dato dalla misura dello scostamento tra il comportamento effettivamente adottato e quello ideale che minimizza i costi.

L'*efficienza complessiva o di costo* è la capacità di minimizzare i costi totali di produzione, raggiungendo sia l'efficienza tecnica che allocativa.

I metodi di stima differiscono a seconda che si utilizzi un modello parametrico o non parametrico. L'approccio parametrico si basa su procedure di stima di tipo econometrico applicate ad una specifica forma funzionale (Cobb – Douglas, Translog, etc.). Ovviamente alle diverse frontiere, ognuna poggiante su particolari ipotesi, corrispondono valutazioni diverse sulle *performance* conseguite dalle unità operative analizzate e, mentre è possibile proporre uno schema dei vari modelli esistenti, ci sembra problematico procedere ad una classificazione di merito degli stessi. Un modello può essere più adatto degli altri a rappresentare una particolare situazione, ma potrebbe risultare meno valido in un contesto diverso.

L'approccio non parametrico viene svincolato dalla necessità di specificare a priori una forma funzionale che risulta definita solo sulla base dei dati osservati.

L'utilizzo di modelli di frontiera di tipo parametrico presenta alcuni limiti derivanti dalle loro caratteristiche. La procedura di stima risulta piuttosto rigida e vincolata alla scelta della forma della funzione di produzione (o di costo) ed alla distribuzione del termine erratico.

L'applicazione delle tecniche non parametriche, invece, richiede un numero di osservazioni sufficientemente elevato da rendere significativi i confronti; infatti, una numerosità ridotta delle unità considerate nell'analisi tende ad evidenziare situazioni estreme che risultano efficienti solo perché non confrontabili con altre simili.

È, pertanto, evidente che l'utilizzo di tali metodologie spesso è discrezionale. Infatti, non è detto che una funzione che si adatti bene ad un tipo di realtà sia valida anche per altre.

Tra le tecniche non statistiche che permettono di andare a misurare l'efficienza e che sono considerate di notevole interesse ricordiamo l'FDH (*Free disposal Hull*)<sup>7</sup>. L'utilizzo di questa tecnica consente di non formulare ipotesi a priori sulla forma funzionale da adottare, rendendo, quindi, piuttosto flessibile l'adattamento della frontiera ai dati.

La filosofia che sta alla base di tale approccio è simile a quella del *benchmarking*, ovvero, poggia sul confronto diretto tra le unità considerate mediante l'individuazione di osservazioni dominate e dominanti. Ciò consente di individuare, per ciascuna unità valutata, un'area all'interno della quale è possibile determinare delle unità di riferimento da proporre come esempi concreti di miglior risultato gestionale. Tali unità non rappresentano degli ottimi assoluti, ma i migliori tra quelli presenti.

### *Il Benchmarking come strumento per il controllo di gestione*

Una metodologia molto diffusa negli ultimi anni, per le sue caratteristiche di relativa semplicità applicativa, è il *benchmarking*. Ampiamente utilizzato dalle amministrazioni pubbliche dei Paesi Europei e da quelli anglofoni in particolare, è visto come un mezzo per orientare i metodi di gestione verso soluzioni di eccellenza. L'utilizzo di questa metodologia, infatti, consente una valutazione comparativa degli *output* realizzati e delle risorse ad essi destinati.

<sup>7</sup> Si veda l'allegato 1.1



Le definizioni di *benchmarking* riscontrabili in letteratura sono numerose anche se tutte fanno riferimento al miglioramento continuo ed alla misurazione costante rispetto a riferimenti esterni. Quella a nostro avviso più significativa è la seguente:

«Il *benchmarking* è un processo continuo di misurazione di prodotti, servizi e prassi aziendali mediante il confronto con i concorrenti più forti, o con le imprese leader di un settore» (Camp, 1989).

I capisaldi metodologici del *benchmarking* sono quindi da un lato la misurazione delle prestazioni e dall'altro il confronto di prassi organizzative. Infatti, la messa a punto di indicatori di prestazione più o meno sofisticati non può prescindere dalle prassi organizzative e gestionali che hanno generato le prestazioni eccellenti. Ciò consente di recuperare la multidimensionalità delle *performance*: i concetti di qualità e di tempo si affiancano alla tradizionale dimensione del costo<sup>8</sup>.

La definizione mette in luce i seguenti aspetti:

*processualità*: il *benchmarking* non è un atto isolato, una ricerca di mercato che inizia e termina con una semplice raccolta dei dati ma è un processo continuo di osservazione, valutazione, comparazione e intervento, che segue dinamiche interattive di tipo circolare;

*misurazione*: pur non essendo il fine ultimo della tecnica, la misurazione ne costituisce un elemento essenziale, in quanto atta ad esplicitare il *gap* prestazionale degli oggetti del confronto;

*imprese leader di settore*: si sottolinea l'ampio orizzonte dell'analisi comparativa, che non deve essere necessariamente realizzata nei confronti di diretti concorrenti o nell'ambito del settore di appartenenza. La ricerca delle prassi migliori, viene, in altri termini, condotta guardando ai processi su cui le imprese leader in determinate aree di affari hanno costruito vantaggi competitivi definibili.

La motivazione prevalente, in una iniziativa di *benchmarking*, è, quindi, ridurre il *gap* di *performance* che separa l'azienda da un parametro di riferimento assunto come obiettivo. Il processo si sviluppa attraverso una metodologia formalizzata e strutturata di confronto competitivo. Esistono diverse tipologie di *benchmarking*, che possono essere sinteticamente così descritte:

1. *Benchmarking interno*: utilizzato di solito nell'ambito di gruppi di imprese al fine di ridurre i differenziali di prestazione tra le varie unità organizzative.

2. *Benchmarking competitivo*: il confronto è esterno e viene fatto con le imprese concorrenti eccellenti.

3. *Benchmarking funzionale*: il confronto riguarda singole funzioni aziendali; non si guarda più solo alla concorrenza, ma si cercano *best practices* di funzione, indipendentemente dal settore di appartenenza.

4. *Benchmarking generico*: oggetto del confronto è il processo aziendale generico.

<sup>8</sup> «Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità», Enrico Gori e Giorgio Vittadini, Etas, Milano 1999.

La tipologia che meglio si può adattare al contesto della Pubblica Amministrazione è un *benchmarking* di tipo collaborativo, cioè un meccanismo di confronto in grado di apportare vantaggi a tutti i *partner* coinvolti, non solo per lo scarso meccanismo competitivo che lega le aziende pubbliche, ma anche per la necessità di innalzare lo *standard* di prestazione di tutte le aziende che offrono servizi di pubblica utilità.

Da un punto di vista teorico, l'applicazione delle tecniche di *benchmarking* all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane risulta favorita da alcuni elementi. In primo luogo l'organizzazione della pubblica amministrazione e soprattutto le sue regole di funzionamento sono definite per via legislativa. I cambiamenti organizzativi sono di tipo *top – down* cioè il dettato normativo ne costituisce l'elemento ispiratore. Questo fa sì che le strutture organizzative e gestionali di tali enti siano per molti versi tra loro simili. Partendo da contesti organizzativi simili e da prassi operative facilmente replicabili, i processi di *benchmarking* sono senz'altro agevolati.

Il percorso è ancora, tuttavia, denso di criticità. Uno dei presupposti metodologici dell'applicazione del *benchmarking* è l'individuazione di indicatori di prestazione, ovvero di valutazione quantitativa dell'efficacia e dell'efficienza di unità organizzative, funzioni e processi.

A titolo esemplificativo potrebbero essere considerati:

- indicatori di efficienza e produttività;
- indicatori di qualità del servizio offerto;
- indicatori organizzativi (mansionari, carichi di lavoro, modalità e costi di coordinamento);
- indicatori di analisi specifica di processo.

Ovviamente, per poter applicare analisi comparative è necessario che vi sia omogeneità di dati rilevabili e di processi osservabili. A tale scopo è necessario predisporre un *data base* informativo accessibile a tutti gli attori pubblici interessati, che garantisca la selettività delle informazioni. Tale *data base* dovrebbe inoltre rispondere a canoni di progettazione che consentano il rapido aggiornamento delle informazioni necessarie alla continua ridefinizione degli indicatori soprastanti. È quindi necessario definire le modalità di raccolta dei dati.

Il sistema di programmazione e controllo dovrà poi essere orientato all'allineamento alle *best practices* scelte per il confronto.

Se alla comparazione non segue un processo di ridefinizione delle variabili organizzative adeguato all'implementazione dei cambiamenti necessari, il *benchmarking* nella Pubblica Amministrazione non sarà nulla di più che una semplice rassegna di indicatori di *performance* solo potenziali.

## 1.2 – SPERIMENTAZIONE DI UN CASO DI INNOVAZIONE: METODOLOGIA ED ATTIVITÀ

### 1.2.1 – Premessa

allo scopo di avviare e supportare le attività del Servizio ed in particolare, dell'ufficio con competenze in materia di organizzazione e controllo di gestione, è stato

scelto di sperimentare una nuova metodologia finalizzata al calcolo di una stima dell'ammontare del *budget* da assegnare alle sedi provinciali del Ministero per l'anno futuro.

Fino ad ora, infatti, il calcolo della quota di *budget* da assegnare alle sedi periferiche veniva fatto esclusivamente in base alle dichiarazioni di spesa fornite dai dirigenti delle sedi stesse. Questo portava, da un lato, a dover assecondare la consistente difformità tra i costi dichiarati delle varie sedi, spesso non giustificata né da differente localizzazione geografica, né dalla grandezza della sede, e, dall'altro lato, alla difficoltà di esercitare una efficace funzione di controllo e di indirizzo sull'attività di spesa.

### 1.2.2 – *Obiettivi e finalità*

Il lavoro realizzato dal Consorzio MIPA non mira tanto a fissare una stima precisa del *budget* da assegnare alle sedi provinciali, quanto, piuttosto, a fornire un metodo utile a indicare degli *standard* di riferimento per il calcolo del *budget* in modo che i costi si attestino su livelli compatibili con una gestione condotta secondo criteri di economicità.

Si accenna, a tal proposito, alle difficoltà incontrate nel corso del lavoro a causa della mancanza di una qualsiasi forma di tipizzazione del prodotto finale oggetto del ciclo produttivo

Il procedimento utilizzato per il calcolo del *budget* teorico risponde, come si può vedere nel seguito, alla esigenza di maneggevolezza e sostenibilità organizzativa; infatti, poiché il personale addetto è alla sua prima esperienza in questo campo e poiché, comunque, deve essere messo in grado di operare autonomamente nel prossimo futuro, è stato scelto di adottare una tecnica facilmente implementabile e comprensibile anche da chi non ha una forte esperienza di controllo di gestione.

### 1.2.3 – *Gruppo di lavoro*

Il progetto è stato realizzato dal Consorzio MIPA a stretto contatto con il Servizio centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

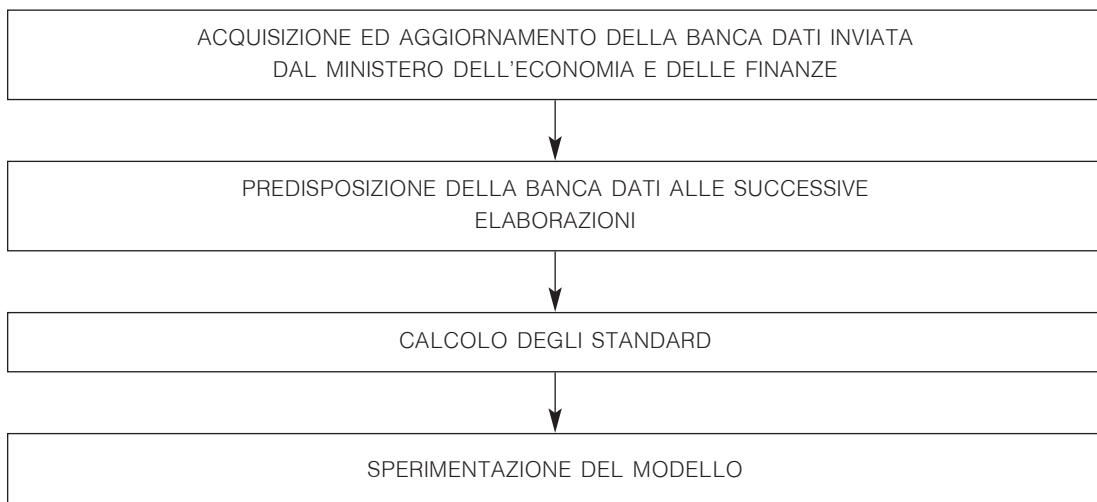
In particolare, è stato organizzato un Gruppo di lavoro con il compito di presidiare costantemente lo svolgimento delle attività e fornire le linee guida da adottare per la sperimentazione del modello.

Il coordinamento del Gruppo di lavoro è stato affidato alla dott.ssa Carla Porta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il Consorzio MIPA hanno partecipato il dott. Andrea Donzelli ed il dott. Cristiano Fiorenza.

### 1.2.4 – *Attività svolte*

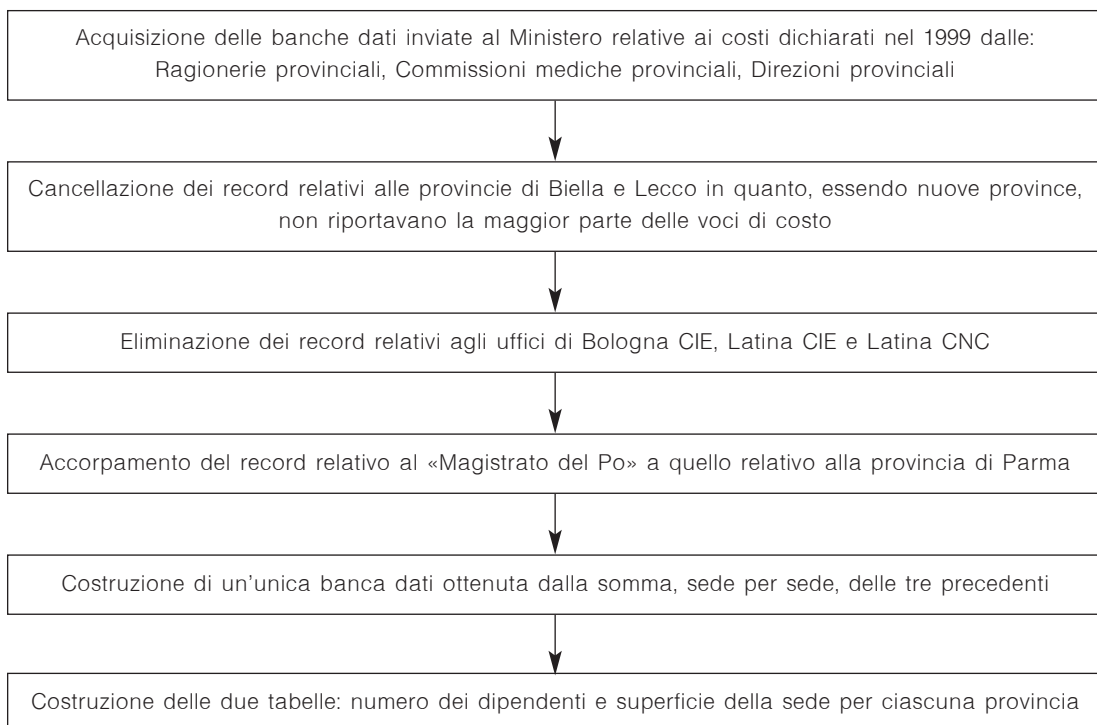
Di seguito si riportano i passi metodologici ed operativi realizzati per il calcolo del *budget* ideale per tutte le sedi periferiche del Ministero.

In linea generale le attività connesse alla sperimentazione del modello si possono riassumere nelle seguenti fasi:

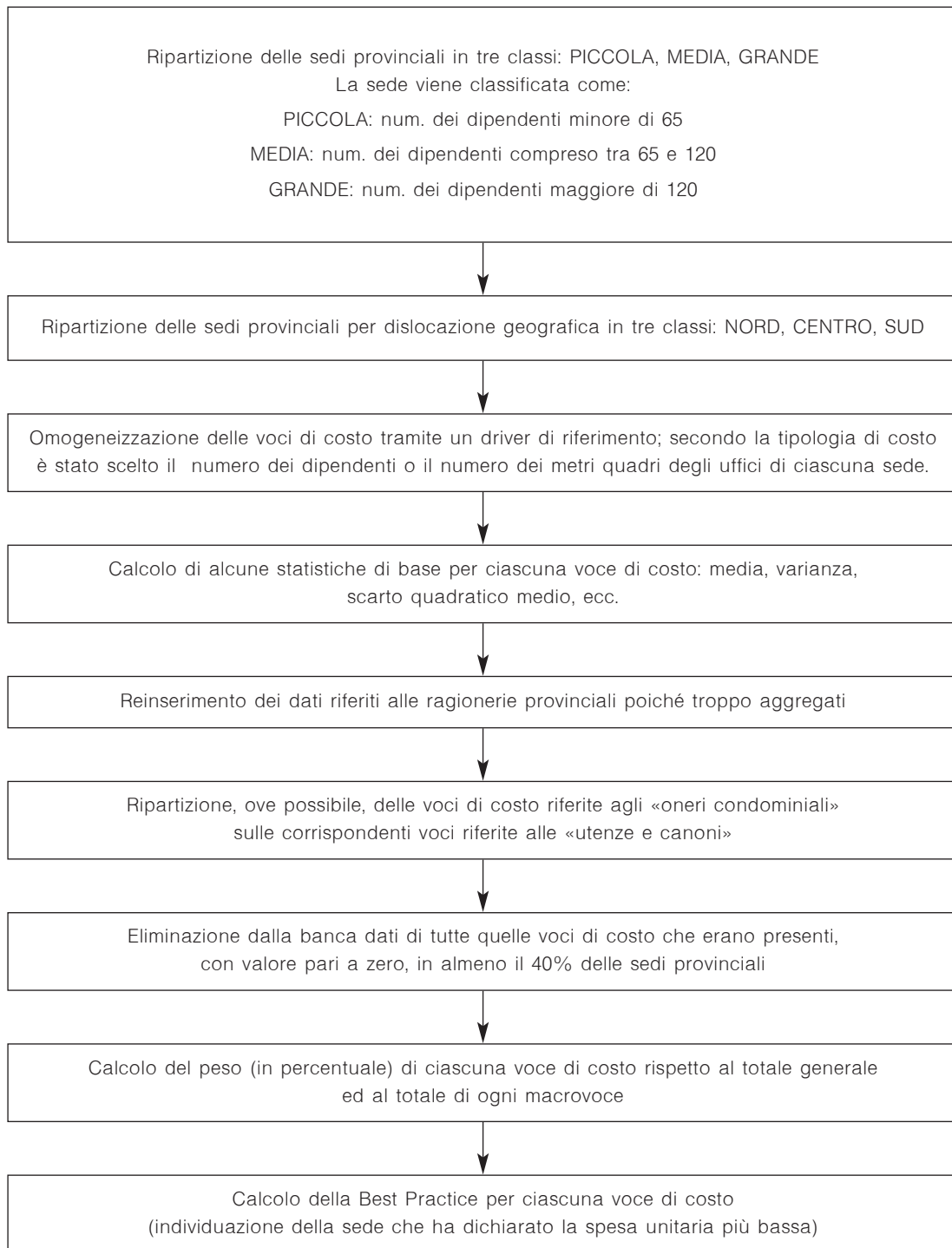


Ognuno delle singole fasi di cui sopra, può essere ulteriormente scomposta in singole attività che si riportano di seguito:

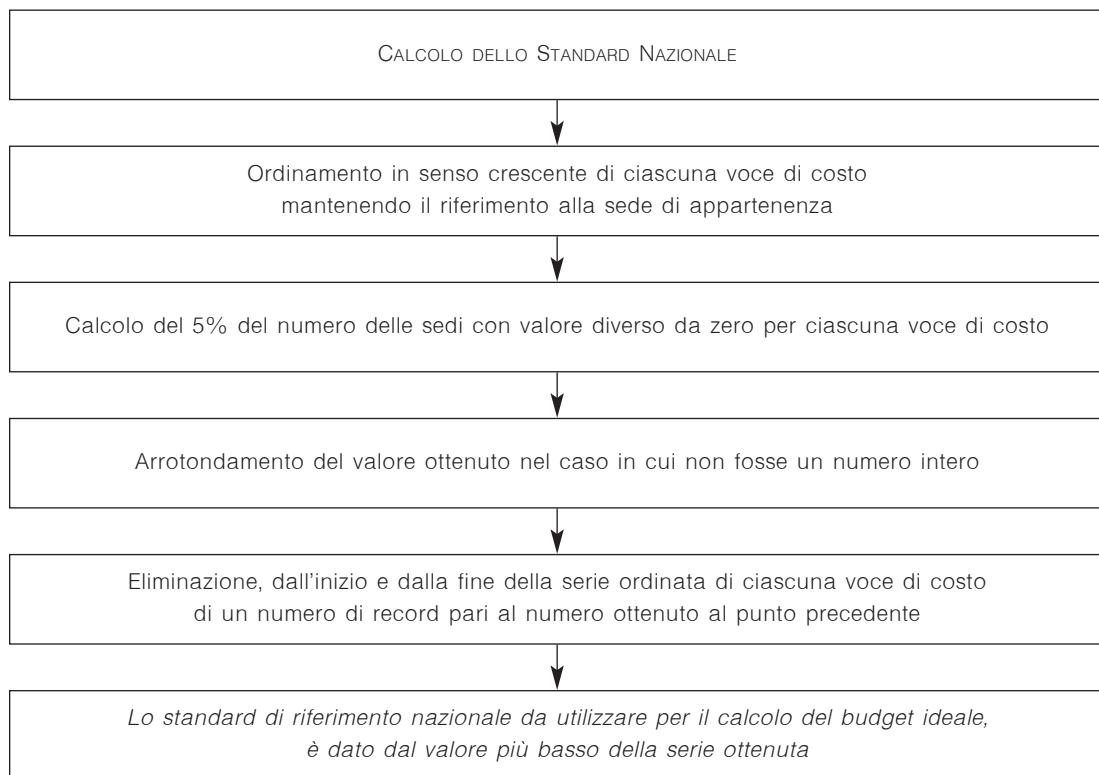
ACQUISIZIONE ED AGGIORNAMENTO DELLA BANCA DATI INVIATA DAL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



## PREDISPOSIZIONE DELLA BANCA DATI ALLE SUCCESSIVE ELABORAZIONI

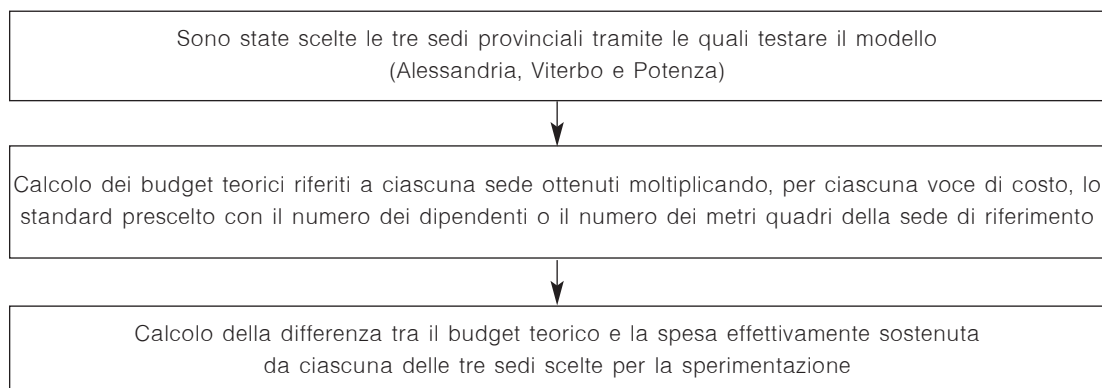


## CALCOLO DEGLI STANDARD



Con lo stesso metodo sono stati calcolati gli standard di riferimento per le macroaree (nord, centro, sud), per dimensione di sede (piccola, media e grande) e per tutte le casistiche intermedie. L'elenco completo degli standard ricavati è riportato nella tabella 3.

## SPERIMENTAZIONE DEL MODELLO



Nella tabella 4 vengono riportati i risultati della sperimentazione per le tre sedi prescelte e per le varie tipologie di standard.

#### 1.2.5 – *Analisi del contesto*

La sperimentazione di questo particolare caso di innovazione è stata scelta per i seguenti motivi:

le attività svolte dagli uffici periferici del Ministero sono generalmente omogenee tra di loro ed il numero dei dipendenti di ciascuna sede è tale da permettere un'analisi statistica significativa;

le attività svolte per la realizzazione del progetto e la metodologia utilizzata sono state scelte anche in base alla esigenza di tempestività espressa in sede di programmazione dell'intervento da parte dell'amministrazione, la quale ha manifestato l'intenzione di avviare un processo di riorganizzazione dei processi di assegnazione dei budget alle sedi periferiche in tempi brevi;

il Servizio per gli Affari Generali e la Qualità dei processi ha competenze principalmente in materia di gestione delle risorse e pertanto ogni intervento innovativo che si intende realizzare deve essere finalizzato ad una migliore e più efficiente redistribuzione delle risorse stesse;

il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta impiantando un sistema per il controllo strategico ed il controllo di gestione. La sperimentazione di questo particolare caso di innovazione può essere considerata come un «tassello» che si incastra in un modello più ampio di controllo di gestione da attivarsi in un immediato futuro. In particolare, nel momento in cui il sistema sarà a regime, sarà possibile utilizzare questo lavoro come spunto per un'analisi più generale, ad esempio sulla misurazione dell'efficienza o della produttività delle strutture periferiche;

#### 1.2.6 – *Criticità riscontrate*

Il modello e la metodologia utilizzata per la realizzazione del progetto sottintendono alcune ipotesi di base che non è stato possibile ignorare a causa, sia della struttura degli uffici periferici, sia della qualità dei dati iniziali forniti dal Ministero stesso.

In primo luogo, non avendo alcuna conoscenza del livello di produttività raggiunto dalle sedi periferiche, ovvero non disponendo di informazioni in merito ai prodotti o servizi erogati e alla loro quantità e/o qualità, non è possibile risalire alla causa di una eventuale maggiore spesa.

In altre parole, sulla base delle informazioni disponibili, non è stato possibile stabilire se, un livello di spesa più alto riscontrato in una particolare sede, oppure per una singola voce di costo, sia imputabile ad una inefficienza nella gestione delle risorse oppure ad un maggiore utilizzo delle risorse stesse.

In secondo luogo, essendo il lavoro svolto dalle sedi periferiche di tipo *labour intensive* e non conoscendo la quota di utilizzazione di tutti i fattori della produzione (ovvero l'insieme dei fattori umani, tecnologici, ecc. che concorrono alla realizzazione di un certo prodotto o alla erogazione di un determinato servizio), non è stato possibile fare un confronto tra le diverse sedi per stabilire quali tra di esse presentasse una più efficiente utilizzazione delle risorse umane e/o tecnologiche disponibili.

Per tale ragione, è stata fatta l'ipotesi che tutte le sedi periferiche provinciali fossero ugualmente efficienti (oppure ugualmente inefficienti) e produttive.

In terzo luogo, la banca dati iniziale, ovvero quella contenente i dati di spesa comunicati da ciascuna sede è stata compattata sommando tra di loro le voci di costo omogenee riferite alle Direzioni provinciali, alle Commissioni mediche ed alle Ragionerie provinciali. Tale operazione si è resa necessaria perché le tre banche dati risultavano tra di loro difficilmente comparabili. Esse presentavano, nella maggior parte delle voci di costo, molti spazi vuoti. In altre parole, risultava che, ad esempio per le Commissioni mediche, molte sedi provinciali avevano dichiarato spesa pari a zero per ciò che riguarda la voce «combustibili impianti».

Questo, in molti casi, è avvenuto perché le spese riferite ad una certa voce non erano state suddivise tra le Direzioni provinciali, le Ragionerie provinciali e le Commissioni mediche, ma erano state interamente imputate ad una di queste.

Per tale ragione, tutto il lavoro è stato portato avanti non distinguendo più tra le tre «tipologie» di sede periferica, ma solamente per singola provincia.

Infine, alcune voci presentavano tra una provincia e l'altra differenze difficilmente spiegabili con le dimensioni degli uffici, le risorse umane impiegate o con la qualità/quantità del lavoro svolto. Questo, probabilmente, deriva dal fatto che la griglia di rilevazione che i dirigenti di ciascuna sede hanno dovuto compilare per la dichiarazione delle spese sostenute, risultava, almeno per alcune voci, «confusa» e quindi gli stessi costi sono stati attribuiti, da alcune sedi provinciali, a voci differenti.

Da ciò che è stato appena detto discende anche che l'ipotesi per la quale un valore nullo in una determinata voce di costo equivale ad un valore «non plausibile». Infatti, le voci di costo che è stato scelto di considerare per l'analisi finale sono quelle per le quali almeno il 60% delle sedi provinciali ha dichiarato un valore diverso da zero.

Tutto ciò ha indotto il gruppo di lavoro del Consorzio MIPA a ritenere che l'attività di rilevazione contabile sottesa alla compilazione della banca dati iniziale possa, o meglio, debba, in futuro, essere oggetto di sensibili sviluppi e implementazioni. A tal fine possono identificarsi due priorità consistenti, rispettivamente, nella rivisitazione delle voci di costo contenute nei prospetti riassuntivi e nell'impiego di un sistema, seppur embrionale, di principi contabili. Sotto il primo profilo, la rielaborazione dell'esperienza maturata quest'anno, può consentire di giungere all'identificazione di un «paniere» più rappresentativo di beni e servizi scendendo, in alcuni casi, a livelli di maggior dettaglio e garantendo, in altri, un approccio più sintetico.

Sotto il secondo profilo, la formalizzazione e la successiva condivisione di alcune linee guida per la compilazione dei prospetti contabili consuntivi, rappresenta una priorità ancor più elevata della precedente. L'espressione dei diversi dati contabili mediante un unico linguaggio comune, infatti, è la prima e necessaria condizione affinché la loro somma produca una grandezza rappresentativa della realtà delle parti che la compongono.

Per tutte le ragioni appena elencate, i risultati derivanti dall'applicazione della metodologia sono da ritenersi utili come prima sperimentazione di un modello e di un metodo sicuramente da affinare nel prossimo futuro, ma che può costituire la base in un modello più ampio e ragionato di controllo di gestione.

### 1.3 – PRINCIPALI RISULTATI

In questo paragrafo verranno commentati i principali risultati derivanti dalla sperimentazione della metodologia analizzata nel paragrafo precedente.



Il *database* completo di tutti i risultati finali, dei dati iniziali e di tutti i passaggi intermedi, è riportato su supporto magnetico in allegato al presente rapporto.

Le voci di costo considerate per la sperimentazione del modello sono elencate nella tabella 1. A fianco di ogni «macrovoce» è riportato il peso (in percentuale) che la stessa possiede rispetto al totale generale.

Tabella 1 – Elenco delle voci di costo

VOCI DI COSTO	Peso della voce di costo rispetto al totale generale
<p style="text-align: center;">BENI DI CONSUMO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cancelleria</li> <li>• Gazzette ufficiali</li> <li>• Combustibili auto</li> <li>• Materiale tecnico specialistico</li> <li>• Materiale igienico</li> <li>• Abbonamenti e pubblicazioni</li> </ul>	13,41%
<p style="text-align: center;">SERVIZI AUSILIARI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pulizia locali</li> <li>• Stampa, fotocopia e rilegatura</li> </ul>	27,03%
<p style="text-align: center;">MANUTENZIONE ORDINARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Immobili</li> <li>• Mobili, arredi e accessori</li> <li>• Impianti e macchinari</li> <li>• Mezzi di trasporto</li> <li>• Conduzione e manutenzione riscaldamento</li> </ul>	12,86%
<p style="text-align: center;">UTENZE E CANONI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servizio telefonico</li> <li>• Energia elettrica</li> <li>• Acqua</li> <li>• Gas</li> </ul>	39,98%
<p style="text-align: center;">TRIBUTI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rifiuti solidi urbani</li> <li>• Tassa auto</li> </ul>	6%
<p style="text-align: center;">ONERI CONDOMINIALI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ascensore</li> </ul>	0,72%
	100%

Per ognuna delle 95 sedi periferiche del Ministero<sup>9</sup> esiste un record avente la stessa struttura della tabella 1. Il calcolo del valore percentuale è stato effettuato sommando, per voci omogenee, i valori dichiarati da ciascuna sede e successivamente dividendo tali valori per la somma totale delle voci di costo dichiarate dalle 95 sedi.

Al fine di poter confrontare tra di loro voci di costo appartenenti a sedi differenti è stato necessario omogeneizzarle rispetto ad un driver di riferimento. Data la natura eterogenea di tali importi, sono stati scelti due driver (superficie degli uffici «SUP» e numero dei dipendenti «DIP») tramite i quali, per ognuna delle sedi, è stato possibile risalire al costo per mq e per dipendente della voce di costo corrispondente.

Nella tabella 2 è riportato l'elenco dei driver per tutte le voci esaminate.

Tabella 2 – Elenco driver di riferimento

VOCI DI COSTO	DRIVER
<b>BENI DI CONSUMO</b>	
• Cancelleria	DIP
• Gazzette ufficiali	DIP
• Combustibili auto	DIP
• Materiale tecnico specialistico	DIP
• Materiale igienico	DIP
• Abbonamenti e pubblicazioni	DIP
<b>SERVIZI AUSILIARI</b>	
• Pulizia locali	SUP
• Stampa, fotocopia e rilegatura	
<b>MANUTENZIONE ORDINARIA</b>	
• Immobili	SUP
• Mobili, arredi e accessori	SUP
• Impianti e macchinari	SUP
• Mezzi di trasporto	DIP
• Conduzione e manutenzione riscaldamento	SUP
<b>SUTENZE E CANONI</b>	
• Servizio telefonico	DIP
• Energia elettrica	DIP
• Acqua	DIP
• Gas	SUP
<b>TRIBUTI</b>	
• Rifiuti solidi urbani	SUP
• Tassa auto	DIP
<b>ONERI CONDOMINIALI</b>	
• Ascensore	SUP

<sup>9</sup> Non sono state considerate le nuove province

Tabella 3 – Riepilogo degli standard

	Cacelleria	G.U.	Comb Auto	Materiale Tecnico Specialistico	Materiale Igienico	Abbonamenti e Pubblicazioni	Pulizia Locali	Stampa, Fotocopia e Rilegatura	Immobili
	DIP	DIP	DIP	DIP	DIP	DIP	SUP	DIP	SUP
Nazionale	105.923	2.018	870	4.034	5.999	1.183	16.862	3.280	245
Centro	126.564	4.861	677	4.805	5.005	1.292	16.552	923	221
Nord	116.165	1.291	1.249	2.714	7.334	1.310	24.652	3.280	573
Sud	102.276	3.134	870	14.093	5.999	1.758	14.635	4.478	148
Grandi	105.923	3.134	2.222	8.532	5.418	1.011	18.189	4.767	478
Medie	101.278	2.018	1.249	4.034	5.762	1.183	16.552	3.405	440
Piccole	131.397	10.545	677	4.805	9.423	7.125	19.657	3.366	202
Centro piccolo	180.041	11.863	588	15.198	9.455	7.125	28.487	581	202
Centro medio	126.564	5.678	3.130	2.920	5.005	1.292	14.108	923	245
Centro grande	86.361	3.228	4.176	8.971	938	525	26.451	17.743	482
Nord piccolo	138.500	10.109	1.455	2.714	7.334	13.466	27.338	4.536	573
Nord medio	130.917	2.018	1.249	6.014	12.248	1.310	24.652	3.405	616
Nord grande	110.188	1.238	2.222	8.532	5.418	1.011	18.189	3.280	1.259
Sud piccolo	102.276	13.026	3.365	17.359	11.656	15.769	9.667	3.366	148
Sud medio	101.278	6.710	1.342	14.647	5.762	1.758	17.489	6.811	920
Sud grande	105.923	3.134	813	3.457	5.999	2.647	16.862	5.684	52

	Mobili, arredi accessori	Impianti e macchinari	Mezzi di trasporto	Conduz. e manut. Risc.	Serv. Telefonico	Energia elettrica	Acqua	Gas	Rifiuti solidi urb.	Tassa auto	Ascensore
	SUP	SUP	DIP	SUP	DIP	DIP	DIP	SUP	SUP	DIP	DIP
95	1.256	706	182	219.286	158.007	4.348	1.321	886	1.611	122	
30	2.147	1.020	438	197.377	244.704	4.597	4.812	2.202	1.339	368	
130	1.131	702	151	249.353	138.174	4.688	4.555	1.489	2.337	378	
95	2.372	1.092	223	219.286	171.088	3.268	831	525	1.707	89	
19	706	1.092	302	187.892	156.141	4.597	831	1.632	1.080	343	
130	2.065	670	200	228.506	177.728	4.348	2.577	1.292	2.337	69	
52	1.484	868	164	233.221	197.800	4.702	4.101	886	3.700	396	
30	2.499	706	438	339.461	313.689	7.938	4.812	3.141	3.700	122	
NC	2.147	1.020	238	242.809	244.704	2.021	5.341	2.250	2.391	368	
115	2.843	1.021	834	182.393	267.584	4.597	8.802	1.632	792	633	
99	2.672	868	250	268.347	197.800	4.702	6.209	1.284	3.714	397	
215	1.131	670	200	293.337	189.695	4.348	4.555	3.096	2.337	69	
133	706	3.335	44	225.873	131.308	8.813	9.364	1.806	1.589	378	
1.709	1.304	3.523	164	197.226	47.023	3.268	1.846	587	2.681	1.204	
173	2.746	1.169	399	228.506	177.728	14.123	2.577	525	2.356	366	
19	690	1.092	302	187.892	156.141	1.083	612	266	1.080	89	

Tabella 4 – Risultati della sperimentazione sulle tre sedi di riferimento

CITTÀ	Standard di riferimento	Cancelleria	G.U.	Comb Auto	Materiale Tecnico Specialistico	Materiale Igienico	Abbonamenti e Pubblicazioni	Pulizia Locali	Stampa, Fotocopia e Rilegatura	Immobili	Mobili, arredi accessori	
		DIP	DIP	DIP	DIP	DIP	DIP	SUP	DIP	SUP	SUP	
Alessandria	Nazionale	11.863.424	225.978	97.391	451.863	671.873	132.507	22.578.220	367.360	328.092	127.113	
	Nazionale medio	11.343.087	225.978	139.840	451.863	645.344	132.507	22.162.634	381.405	589.472	173.959	
	Nord	13.010.472	144.560	139.840	303.939	821.433	146.667	33.009.184	367.360	766.889	173.959	
	Nord-medio	14.662.682	225.978	139.840	673.600	1.371.802	146.667	33.009.184	381.405	824.726	288.000	
Viterbo	Nazionale	6.885.023	131.148	56.522	262.242	389.926	76.901	23.775.422	213.200	345.489	133.854	
	Nazionale medio	6.583.042	131.148	81.157	262.242	374.530	76.901	23.337.800	221.351	620.729	183.183	
	Centro	8.226.691	315.933	44.032	312.339	325.301	84.000	23.337.800	60.000	311.610	42.300	
	Centro-medio	8.226.691	369.067	203.478	189.778	325.301	84.000	19.892.024	60.000	345.489	NC	
	Nazionale	10.486.419	199.749	86.087	399.415	593.888	117.127	28.429.335	324.720	413.117	160.055	
	Nazionale medio	10.026.479	199.749	123.609	399.415	570.438	117.127	27.906.050	337.135	742.233	219.040	
	Sud	10.125.369	310.225	86.087	1.395.158	593.888	174.009	24.673.816	443.284	249.094	160.055	
	Sudmedio	10.026.479	664.320	132.904	1.450.004	570.438	174.009	29.486.110	674.270	1.550.316	290.940	
	Potenza	Sudmedio	10.026.479	664.320	132.904	1.450.004	570.438	174.009	29.486.110	674.270	1.550.316	290.940

Impianti e macchinari	Mezzi di trasporto	Condu. e manut. Risc.	Serv. Telefonico	Energia elettrica	Acqua	Gas	Rifiuti solidi urb.	Tassa auto	Ascensore	Totale	Spese effettivamente sostenute	Differenza	Per-centuale di scarto
SUP	DIP	SUP	DIP	DIP	DIP	SUP	SUP	DIP	SUP				
1.682.119	79.059	243.301	24.559.987	17.696.815	486.957	1.768.314	1.186.407	180.403	163.572	84.890.756	153.320.818	- 68.430.062	- 45%
2.764.769	75.000	267.410	25.592.659	19.905.533	486.957	3.449.974	1.730.485	261.739	92.012	90.872.629		- 62.448.189	- 41%
1.514.204	78.667	202.623	27.927.536	15.475.525	525.067	6.099.525	1.993.613	261.739	506.433	103.469.232		- 49.851.586	- 33%
1.514.204	75.000	267.410	32.853.760	21.245.893	486.957	6.099.525	4.145.718	261.739	92.012	118.766.099		- 34.554.719	- 23%
1.771.313	45.882	256.202	14.253.564	10.270.473	282.609	1.862.079	1.249.316	104.698	172.246	62.538.108	128.856.420	- 66.318.312	- 51%
2.911.370	43.527	281.589	14.852.883	11.552.319	282.609	3.632.908	1.822.244	151.902	96.891	67.500.324		- 61.356.096	- 48%
3.027.600	66.330	617.580	12.829.531	15.905.766	298.806	6.784.694	3.104.156	87.059	518.822	76.300.350		- 52.556.070	- 41%
3.027.600	66.330	335.430	15.782.611	15.905.766	131.337	7.531.109	3.172.579	155.435	518.822	76.322.845		- 52.533.575	- 41%
2.118.038	69.882	306.352	21.709.274	15.642.721	430.435	2.226.571	1.493.863	159.463	205.962	85.572.471	219.215.070	- 133.642.599	- 61%
3.481.255	66.295	336.709	22.622.083	17.595.070	430.435	4.344.031	2.178.938	231.359	115.857	92.043.304		- 127.171.766	- 58%
3.999.166	108.069	376.760	21.709.274	16.937.750	323.561	1.401.460	884.752	169.024	150.648	84.271.449		- 134.943.621	- 62%
4.629.800	115.775	672.653	22.622.083	17.595.070	1.398.188	4.344.031	884.752	233.276	617.000	98.132.419		- 121.082.651	- 55%

Una volta che i valori sono stati tutti omogeneizzati ed è quindi divenuto possibile effettuare un confronto tra sedi diversi è stato sperimentato il modello seguendo, passo per passo, la metodologia riportata nel par. 1.2.

I risultati ottenuti sono riportati nelle seguenti tabelle. In particolare, la tabella 3 contiene l'elenco degli standard di riferimento calcolati, sia per area geografica (nord, centro, sud), sia per dimensione di sede. Sono stati ovviamente considerati anche tutti i casi intermedi.

La tabella 4 contiene, invece, i risultati dell'applicazione del modello sulle tre sedi prescelte per la sperimentazione (Alessandria, Viterbo e Potenza).

Come si può vedere osservando la tabella 4, la differenza tra la spesa effettiva dichiarata dalle sedi e quella teorica calcolata applicando il modello sperimentale ai dati è piuttosto elevata.

Per quanto illustrato nel par. 1.2.6 (cfr. «Criticità riscontrate»), tale differenza può essere imputata a molti fattori il più importante dei quali risiede nel fatto che, la griglia di rilevazione che i Dirigenti hanno dovuto compilare per la dichiarazione delle spese sostenute dalla sede di appartenenza era, in alcuni casi, «confusa» e quindi può essere capitato che lo stesso importo sia stato attribuito a voci differenti.

Per tutte e tre le sedi prescelte l'importo teorico di spesa è stato comunque minore di quello effettivamente assegnato nel 1999. La differenza maggiore si riscontra nella sede di Potenza per la quale la differenza si attesta attorno al 60% (il calcolo è stato effettuato utilizzando come standard di riferimento il «nazionale»).

È importante sottolineare, comunque, come le differenze minori tra spesa teorica e spesa effettiva si ottengano utilizzando, come standard di riferimento, quello ottenuto considerando contemporaneamente, sia il comparto, sia la dimensione della sede.

Infatti, come è logico aspettarsi, lo standard più «preciso», ovvero quello che garantisce una maggiore omogeneità tra le diverse sedi risulta essere il «nord-medio» per la sede di Alessandria, «centro-medio» per la sede di Viterbo e «sud-medio» per Potenza.

L'utilizzo di standard riferiti solamente alla dimensione della sede oppure al solo comparto, implica il confronto di valori derivanti da sedi dislocate su tutto il territorio nazionale o aventi dimensioni differenti e, di conseguenza, i risultati che si ottengono sono sensibilmente peggiori di quelli che si ottengono dall'utilizzo di uno standard derivante da un'analisi circoscritta contemporaneamente ad una zona geografica e ad un stessa classe dimensionale di sede.

## 2. – ANALISI DEI CASI DI INNOVAZIONE PIÙ SIGNIFICATIVI

### 2.1 – L'INTRODUZIONE DI INNOVAZIONI NELLA P.A.

La riforma della P.A., che porti la stessa da «garante delle leggi» a organizzazione che fornisce servizi al cittadino, ha bisogno non solo di un sistematico e appropriato quadro normativo, ma anche di una serie di micro e macro innovazioni organizzative che contribuiscano a tale trasformazione (De Ioanna, 2000). Tale convinzione è ampiamente confermata dalla grande quantità di micro casi di innovazione che si sono verificati all'interno della P.A. negli ultimi anni<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> È sufficiente collegarsi al sito del Formez ([www.formez.it](http://www.formez.it)) per prendere visione della vastità del panorama di micro progetti di Innovazione nella P.A.

Una P.A. efficiente ed efficace, che fornisce servizi qualificati al cittadino, richiede un lungo processo di miglioramento che coinvolga la struttura organizzativa, la cultura e le metodologie utilizzate. Molte amministrazioni, centrali e periferiche, sono attualmente impegnate in una serie di progetti di innovazione di diversa natura.

In tutta la Riforma, a tutti i livelli, si intravede una forte mutuazione di concetti e metodologie tipiche della gestione d'impresa. L'orientamento alla performance, la riforma del pubblico impiego, il controllo di gestione, il budgeting, l'innovazione, sono tutti concetti che fino a pochi anni fa erano in larga misura sconosciuti alla P.A.

L'introduzione di innovazioni nella P.A. provoca cambiamenti nell'esperienza degli operatori. Il risultato è la somma di due forze vettoriali: dall'alto, la modifica delle prescrizioni (norme) che disciplinano le funzioni e dal basso l'introduzione di un quadro di incentivi e di nuovi schemi operativi che fanno comprendere a tutti i soggetti coinvolti il senso del cambiamento. In questo processo, il ruolo della dirigenza amministrativa non è quello dell'autorità, bensì quello dell'autorevolezza e della capacità di dirigere il cambiamento, spiegando i processi in corso e coinvolgendo i soggetti protagonisti del cambiamento.

Naturalmente questo processo di cambiamento non può prescindere dal sistema socio-economico di riferimento a livello nazionale. In particolare, la competitività di un paese è il nodo cruciale e gli elementi che condizionano tale configurazione sono, tra gli altri:

- la chiarezza e la trasparenza del quadro delle regole;
- l'efficienza dei grandi sistemi di infrastrutture;
- la qualità della classe dirigente pubblica e privata.

Una burocrazia che funziona costituisce il tessuto connettivo forte del sistema economico ed è essa stessa fattore di modernizzazione, ma per poter ottenere tale risultato occorre impegnarsi in merito alla capacità di coinvolgere attivamente le risorse umane (Costa, 1995).

In generale, nel processo di cambiamento che sta attraversando la P.A. si fa ampio ricorso a strumenti e metodologie tipiche delle aziende private, nel tentativo di fornire la P.A. di strumenti validi ed efficaci per fornire servizi di qualità al cittadino.

Nel progetto che viene qui descritto si è fatto ampio ricorso alla teoria dell'organizzazione. In particolare, per i concetti e gli aspetti presi in considerazione, riteniamo sia coerente con i principi della Riforma prendere come metro di paragone metodologie valide anche nel settore privato.

## 2.2 – LA METODOLOGIA SEGUITA

L'analisi dei casi di innovazione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata effettuata dietro richiesta da parte del Dott. Luigi Fiorentino, Direttore Generale del Dipartimento Affari Generali del Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'analisi dei casi ha avuto inizio nel giugno del 2000 ed è terminata a dicembre del 2000. La presentazione dei risultati al gruppo di lavoro è stata effettuata nel febbraio 2001.



### *La selezione dei casi*

Per scegliere i casi da analizzare sono stati individuati due strumenti:

- Check-list

Per massimizzarne l'*eterogeneità*, la *ricchezza* e la *significatività* dei casi, sono state individuate le variabili critiche inerenti la natura dell'innovazione: lo stato di avanzamento del progetto, l'importanza del progetto, l'origine e la motivazione dell'idea innovativa, le relazioni con soggetti esterni, l'impatto organizzativo, il contenuto tecnologico.

Tale check-list è stata oggetto di discussione all'interno del gruppo di lavoro<sup>11</sup>, di cui hanno fatto parte sia ricercatori della Scuola Sant'Anna che funzionari del Ministero. Successivamente, ciascun componente del gruppo di lavoro ha compilato la check-list relativamente ai casi di innovazione di cui era a diretta conoscenza.

- Scheda anagrafica

È stata elaborata, inoltre, una scheda anagrafica volta al reperimento preliminare di informazioni riguardanti i diversi progetti. La scheda conteneva informazioni sul contenuto del progetto, i dipartimenti coinvolti, il loro ruolo, il responsabile, la composizione del gruppo di lavoro e la durata del progetto.

Raccolte le informazioni in unica tabella, sono stati selezionati i casi che garantivano la maggiore varietà in termini di variabili critiche: diversi dipartimenti coinvolti, progetti di diversa durata, casi conclusi e ancora in corso di svolgimento, progetti con innovazioni incrementali e radicali, ecc.

Sono quindi stati selezionati i seguenti casi<sup>12</sup>:

- Il sistema informativo per la gestione logistica (Dipartimento A);
- La certificazione di qualità del servizio formazione del Dipartimento B;
- La revisione dei procedimenti Alfa (Dipartimento C);
- L'istituzione del protocollo unico informatizzato presso il Dipartimento D.

### *Le interviste*

Per lo studio dei casi di innovazione è indispensabile, innanzitutto, ricostruire la storia dei progetti, dalla genesi dell'idea alla conclusione degli stessi. Dalla ricostruzione si estrapolano i fattori critici, gli elementi chiave a cui sono riconducibili determinati effetti, conseguenze, comportamenti, che hanno inciso sul percorso di innovazione.

A questo proposito sono state effettuate interviste a persone ritenute esperte sui casi selezionati, servendosi di una griglia di domande, il cui contenuto è articolato nei seguenti punti:

- Descrizione generale del progetto;
- Principali fasi del progetto;

<sup>11</sup> Il gruppo di lavoro è stato individuato dal Dott. Fiorentino.

<sup>12</sup> I casi, i dipartimenti e le persone coinvolte, sono indicate in maniera generica su richiesta del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- Risultato finale ed esito;
- Analisi critica complessiva, ex post.

La ricostruzione dei casi è stata completata con la raccolta di una serie di documenti, richiesti agli intervistati al termine dei colloqui. I documenti richiesti sono sostanzialmente di tre tipi: documentazione dell'idea, documentazione di progetto e documentazione di implementazione. Le interviste sono state condotte in maniera differenziata per ciascun caso.

<i>Caso</i>	<i>N. interviste</i>
Protocollo unico informatizzato	4
Revisione delle procedure Alfa	2
Sistema informativo logistico	1
Certificazione della formazione	5

*Sintesi delle interviste, raccolta ed elaborazione dati*

Dopo la raccolta della documentazione relativa ai casi, i documenti disponibili, unitamente alle sintesi delle interviste sono stati oggetto di studio. In particolare, confrontando le informazioni raccolte con alcuni principi della teoria in materia di Management dell'Innovazione, Organizzazione e Project Management sono state predisposte alcune considerazioni relative a ciascun caso.

*Conclusioni e presentazione dei risultati*

A fine progetto è stata effettuata una presentazione dei risultati al gruppo di lavoro, che ha fornito una serie di feedback.

2.3 – I CASI ANALIZZATI

2.3.1 – *Protocollo unico informatizzato*

DIPARTIMENTI COINVOLTI	Dipartimento D
DURATA DEL PROGETTO	6 mesi
RISORSE DIRETTAMENTE COINVOLTE	T.I. – S.E. (Consulente esterno)
OBIETTIVO	Informatizzazione ed unificazione della procedura di protocollo
N. INTERVISTE	4
DOCUMENTAZIONE RACCOLTA	Sufficiente
RISULTATO	Gli obiettivi sono stati pienamente raggiunti

*Il contesto di riferimento*

Il Dipartimento D è dislocato in 7 diverse sedi. Ciascuna sede aveva un sistema manuale di protocollazione, con un propria numerazione. Tradizionalmente alla fase

di protocollazione non viene prestata particolare attenzione, né in termini di innovazione, né in termini di formazione delle risorse umane impegnate.

### *La motivazione ad avviare il progetto*

La Legge 428/98 prevedeva l'introduzione del protocollo unico informatizzato nelle Pubbliche Amministrazioni. Pur rappresentando un forte stimolo, la legge da sola non impone tuttavia alcun obbligo di implementazione. Nel caso oggetto di analisi l'introduzione del protocollo unico informatizzato è stata voluta fermamente dal Direttore del Dipartimento D. Probabilmente la motivazione di fondo è da ricercare nella trasformazione avvenuta dalla struttura ministeriale a quella dipartimentale. Inoltre, l'introduzione del protocollo unico è stata vista come occasione di razionalizzazione della gestione documentale in ingresso ed in uscita.

### *Origine dell'innovazione*

L'idea di introdurre il protocollo unico informatico è tuttavia di alcuni anni precedente alla partenza del progetto. Da alcuni responsabili del protocollo era infatti stato già percepito il bisogno di arrivare a questa soluzione organizzativa, ed in particolare, mal si conviveva con un sistema di protocollo sostanzialmente inefficace. Era stato notato che uno dei grossi problemi era la gestione documentale, in quanto in una struttura di grandi dimensioni e poco efficiente era facile «perdere di vista» i documenti, con un notevole disservizio al cittadino. Per questo fu istituito un gruppo di studio incaricato di prendere in considerazione il processo di protocollazione. Quindi, si può dire che una certa sensibilità nei confronti del problema già esisteva prima dell'avvio del progetto, anche se ulteriore impulso è stato dato dalla legge 428/98.

L'idea di innovazione è divenuta progetto con l'attivazione dei fondi PASS, i quali sono stati utilizzati sia per effettuare formazione, sia per l'introduzione di forti innovazioni. Il Dipartimento D rappresenta un'unità anomala rispetto all'intero Ministero dell'Economia e delle Finanze, per diversi motivi:

- originariamente era un Ministero a sé stante;
- viene fatto ampio ricorso all'impiego di consulenti, perciò persone relativamente esterne, dal punto di vista culturale, al Ministero.

Ne consegue uno spiccato orientamento all'innovazione, soprattutto nei casi in cui si tratta di introdurre nuove tecnologie.

### *Il gruppo di lavoro*

Il gruppo di lavoro incaricato del progetto era composto da persone dell'Ufficio Affari Generali, da alcuni addetti al protocollo del Dipartimento D, dal capoprogetto interno (T.I.) e da risorse di una società di consulenza coordinate da S.E.

Il gruppo di lavoro ha lavorato sostanzialmente sulle procedure, in un clima di assoluta collaborazione, responsabilizzazione, condivisione. Il Direttore del Dipartimento D ha attribuito responsabilità chiare al capoprogetto. L'informatica è stata vista come uno strumento al servizio dell'organizzazione, perciò l'attenzione è stata rivolta alla procedura. Sono state assegnate risorse umane e finanziarie al progetto. L'introduzione del protocollo unico informatico è parte di un progetto più ampio dal quale sono stati reperite le risorse finanziarie necessarie.

### *La gestione del progetto*

Sin dalla stesura del progetto il gruppo di lavoro ha lavorato alla ricerca del consenso. Il cambiamento è stato introdotto non soltanto nel corso delle riunioni ma anche con una significativa attività di formazione in aula, che ha riguardato persone di tutti i livelli della struttura, dai dirigenti agli addetti al protocollo, i quali sono tradizionalmente trascurati dai programmi di formazione.

Proprio questi ultimi sono coloro i quali hanno reagito in maniera molto positiva all'attività di formazione. Gli addetti al protocollo sono stati fortemente responsabilizzati e, di conseguenza, hanno partecipato in maniera critica e costruttiva alla stesura definitiva della procedura.

L'introduzione del protocollo unico informatizzato, prevede l'invio automatico dei documenti in arrivo agli uffici di competenza. Per poter far ciò, ciascuna Divisione, avrebbe dovuto fornire i criteri di recapitazione ai singoli uffici. Non tutte le Divisioni hanno collaborato fornendo un Titolare di Archivio. In questi casi si è ricorsi alla struttura organizzativa.

### *Le difficoltà incontrate*

- *Formato dei documenti.* L'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche era parzialmente temuto a causa del rischio percepito di perdere il controllo dei documenti trattati, venendo meno il supporto cartaceo a favore di una gestione basata maggiormente sulla visualizzazione a video.
- *Elemento culturale.* Il fattore culturale ha rappresentato un ostacolo nelle fasi iniziali, anche se non in quelle successive. Infatti, al principio le persone coinvolte si sono dichiarate un po' scettiche nei confronti del cambiamento proposto, ma hanno poi reagito molto positivamente, anche grazie alle attività di formazione e di condivisione dei risultati.

### *La Tecnologia*

L'aspetto tecnologico nel complesso non ha costituito un problema particolarmente rilevante. L'unico aspetto a cui dedicare attenzione ed energie è stato la rete informatica. Infatti, essendo essa stata trascurata in fase di progettazione, si sono verificati dei problemi tecnici in fase di start up.

### *Punti di forza*

Un buon gruppo di lavoro, composto da persone molto motivate, è stato il perno del progetto. Molto presto i componenti hanno maturato la coscienza di fare parte di un gruppo di lavoro, abbandonando il servizio di provenienza di ciascuno quando necessario. Il gruppo non si è mai sostituito ai decisori. Nei casi in cui un ufficio è stato inadempiente rispetto alle esigenze del gruppo di lavoro, quest'ultimo si è fatto carico del lavoro e forniva possibili soluzioni. I servizi interessati erano liberi di accettare o rifiutare le proposte formulate. Il gruppo di lavoro si è caricato di lavoro ma mai di decisioni.

### *Obiettivi/risultati attesi*

Gli obiettivi da raggiungere erano ben chiari e condivisi, sebbene i diversi soggetti coinvolti nel progetto, avessero un diverso grado di consapevolezza. L'obiettivo

esplicito e noto a tutti era l'informatizzazione della procedura ma ciò avrebbe avuto delle conseguenze sul modo di lavorare e sulla qualità del servizio. In sintesi, i risultati attesi erano i seguenti:

- soddisfazione considerata elevatissima, anche se mai effettivamente misurata;
- numerazione di protocollo unica per tutto il Dipartimento;
- miglioramento del servizio all'utenza, che ora ha la certezza della protocollazione;
- risparmio di tempo nelle fasi di sotto-protocollazione;
- rispetto della legge in termini di trasparenza;
- migliore reperibilità dei documenti.

Con il prosieguo del progetto l'attività di formazione è stata intensificata. Essa ha riguardato quasi il 50% delle risorse del Dipartimento ed è stato il punto intorno al quale si è creato il consenso.

### *La Tecnologia*

Il software usato nel progetto circolava già presso il Dipartimento. Non c'è stato un problema di selezione del software. L'unico elemento analizzato più attentamente è stata la compatibilità con il data base in uso. Questo non è da considerarsi una superficialità nella gestione del progetto, ma al contrario evidenzia il fatto che l'enfasi è stata posta sulla componente organizzativa e non sulla tecnologia. Altro elemento su cui il gruppo di lavoro non si è soffermato è il fornitore, in quanto il Ministero ha già come fornitore un'azienda specifica. Nel momento in cui ci sarà l'introduzione dell'Urp, il software potrà essere sostituito senza particolari problemi

### *Risultato non atteso*

Il risultato positivo non atteso all'inizio del progetto è stato la risposta ed il coinvolgimento degli addetti al protocollo. Gli utenti del protocollo informatico, infatti, erano ritenuti il fattore più critico per la riuscita del progetto.

### *Sviluppi attesi*

Esiste ora un responsabile unico del sistema di protocollazione, ed eventuali modifiche e miglioramenti sono di sua competenza.

Il buon esito del protocollo informatico ha abbassato le resistenze al cambiamento all'interno del Dipartimento, in quanto ha dimostrato quanto la tecnologia possa migliorare il lavoro di tutti e, soprattutto, quanto essa sia accessibile in termini di utilizzo. Tale cambiamento culturale nei confronti dell'innovazione tecnologica e organizzativa ha generato aspettative verso l'introduzione di strumenti tecnologici per la gestione documentale, prefigurando uno scenario in cui il servizio all'utenza e le modalità operative siano notevolmente migliorate da strumenti informatici.

### *Momenti particolari del progetto*

Durante il progetto si sono verificati due momenti particolari che hanno richiesto particolare attenzione da parte del capo progetto e del consulente esterno.

Il primo momento critico è stata la decisione di far partire il sistema senza aver effettuato tutti i test necessari. Questo è stato un momento delicato, in cui i responsabili del progetto hanno dovuto compiere un atto di forza per dare una svolta al progetto ed eliminare le resistenze di alcuni soggetti. Il buon esito dell'operazione ha reso «credibile» il lavoro fatto ed anche i più scettici hanno dovuto adattarsi.

Un altro momento critico si è verificato in occasione di problemi di connessione. Tale circostanza, sebbene abbia provocato temporaneamente difficoltà operative, ha rafforzato la validità dell'impianto, dimostrando che tutto il sistema era in grado di gestire anche le emergenze. In realtà, questa circostanza è stata il test del piano di emergenza e, vedendo che anch'esso rispondeva bene, ha sancito la completa affidabilità del sistema informatico.

### 2.3.2 – Revisione dei procedimenti «alfa»

DIPARTIMENTI COINVOLTI	Dipartimento C
DURATA DEL PROGETTO	7 anni
RISORSE DIRETTAMENTE COINVOLTE	T.I. – S.E. (Consulente esterno)
OBBIETTIVO	Informatizzazione dei procedimenti «alfa»

#### *Origini del Progetto*

L'idea nasce in un contesto particolarmente ampio, che aveva come obiettivo quello dell'informatizzazione dell'intero Dipartimento. Nel 1992 si istituisce una commissione composta da esperti di varia estrazione culturale che arriva a definire gli obiettivi e i benefici attesi dell'informatizzazione. Tra il 1992 e il 1997 viene seguita la procedura necessaria all'approvazione e alla realizzazione del progetto. Tra l'altro, accanto a problemi di carattere infrastrutturale e hardware, vengono studiate le migliori soluzioni per gli applicativi software e i possibili utilizzi del sistema informativo. Vengono infine individuati tre lotti in cui vengono inseriti i vari progetti, tra cui appunto l'applicativo per la gestione delle pratiche in materia di invalidità civile.

#### *L'obiettivo originario dell'applicativo*

*L'obiettivo originario è quello di un breakthrough culturale.* Quando nel corso del 1992 e del 1993 prende corpo l'ipotesi di utilizzare le (allora) innovative metodologie di scannerizzazione ed archiviazione digitale delle pratiche, ed in particolare di applicare tale tipologia di strumenti per i ricorsi in materia di procedure Alfa, non esistevano specifici obiettivi dichiarati, se non quello di arrivare ad una veloce informatizzazione del dipartimento. I benefici attesi individuati nel 1992 nella relazione conclusiva di una Commissione non erano stati di fatto tradotti in obiettivi concreti da perseguire e quindi verificare in una fase ex-post. L'obiettivo che emerge in seguito è fondamentalmente quello di ottenere un effetto dimostrativo per gli impiegati, abituandoli a questo nuovo modo di lavorare in vista di un futuribile abbandono delle pratiche in forma cartacea. L'obiettivo dello strumento non era pertanto soltanto quello di arrivare ad una gestione più veloce delle pratiche, snellendo cioè il processo.

### *Procedura Implementativa*

In linea con l'obiettivo di abituare il personale allo strumento informatico, le caratteristiche del programma e quelle dell'*hardware*, vengono individuate in corso d'opera, in collaborazione con quelli, che in futuro, sarebbero dovuti diventare gli utenti del sistema.

I tratti salienti del progetto sono i seguenti:

- l'archiviazione tradizionale del materiale cartaceo viene affiancata (non sostituita) dalla scannerizzazione e memorizzazione su supporto per la lettura ottica e la visualizzazione su schermo delle pratiche (o almeno parte di esse, visto che alcuni elementi della stessa non potevano essere per loro natura scannerizzati, si pensi ad esempio a test di laboratorio, lastre radiografiche, ecc.);
- ai documenti scannerizzati viene associato un file di archiviazione elaborato da un addetto, che visionando su schermo le varie immagini deve compilare un format di identificazione della pratica. Al riguardo viene introdotta una procedura di *workflow*, che elimina la possibilità di errori di omissione da parte dell'archivista;
- i dischi contenenti le pratiche vengono archiviati in un *juke box*. In un momento successivo le informazioni possono essere recuperate dalla memoria di questo server e caricati contemporaneamente su quattro periferiche;
- il resto del processo non viene modificato, fermo restando che la circolazione delle pratiche avviene in gran parte sotto forma di immagini video.

### *Il problema e i limiti dell'innovazione per l'obiettivo temporale*

Innanzitutto, è stato sottostimato il numero di pratiche da esaminare. Nel 1992, non si era previsto l'utilizzo dello strumento per una mole di lavoro pari a quella che si è manifestata nel corso degli anni. Questo si spiega per il fatto che c'è stato un imprevisto spostamento di responsabilità della gestione delle pratiche relative alle procedure Alfa dal ministero degli Interni a quello del Tesoro.

Per sua natura l'introduzione di un sistema di scannerizzazione delle pratiche non può diminuire i tempi del processo di smistamento delle pratiche. Se si considera inoltre che il sistema di archiviazione cartaceo non viene abbandonato, ma affiancato dalla scannerizzazione, e che parti delle singole pratiche rimangono disponibili solo nelle forme tradizionali, probabilmente potrebbero esserci state alcune ricadute negative sui tempi di processo.

L'unico elemento dell'innovazione che potrebbe aver avuto positive conseguenze sui tempi del processo, è l'introduzione del *workflow*, che evita errori di omissione da parte degli operatori.

Esiste un limite strutturale del *juke box* che potrebbe costituire un problema nella fase di smaltimento dell'arretrato delle pratiche. Infatti, tuttora, è possibile per soli quattro operatori consultare contemporaneamente le pratiche depositate in memoria, mentre l'organico dell'Ufficio è costituito da 50/60 persone più altro staff di supporto.

### *I principali effetti*

Non essendo stato dall'inizio obiettivo dell'innovazione quello di snellire la gestione delle pratiche, non ci sarebbe da attendersi uno smaltimento dell'arretrato, che è infatti rimasto stabile: la situazione da questo punto di vista non è migliorata.

Quello che i responsabili di progetto dichiarano di aver raggiunto con piena soddisfazione, è il fatto di aver abituato il personale della direzione, all'utilizzo di nuove tecnologie. Questo è stato possibile anche grazie a un programma di formazione specifico.

### *Soluzioni suggerite*

Gli attuali responsabili si aspettano che il nuovo dirigente, subentrato da un paio di settimane, metta mano all'organizzazione del processo, individuando forme più snelle per lo smaltimento delle pratiche. Probabilmente si ritiene che l'applicativo e il *juke box* non siano sfruttati in maniera corretta, o meglio, non siano inseriti nel corretto contesto organizzativo, e non garantiscono pertanto, le massime prestazioni possibili.

### *Riflessioni conclusive*

- C'è stato un certo scollamento tra quelle che erano le potenzialità offerte dalla soluzione tecnologica adottata, le esigenze e quindi gli obiettivi del problema. Di fatto si potrebbe dire che l'obiettivo stesso del programma era quello di introdurre una tecnologia e non di smaltire l'arretrato, per poi arrivare ad uno snellimento delle procedure attraverso una reingegnerizzazione del processo.
- La fase di riflessione ex ante sulle effettive esigenze del progetto avrebbe potuto essere più approfondita, e questo ha indebolito la funzionalità dello strumento che non si è dimostrato in grado di gestire l'aumento del numero delle pratiche.
- Bisogna in particolare segnalare il fatto che i benefici attesi, individuati dalla Commissione nel 1992, avrebbero dovuto essere tradotti in obiettivi concreti e misurabili, che avrebbero dovuto accompagnare l'implementazione dei singoli progetti.
- La crisi, dovuta all'evidente scollatura tra il sistema impiantato e le esigenze operative, non è stata gestita in maniera corretta: si è sperato di ottenere da uno strumento quello che poteva essere ottenuto solo attraverso una revisione del processo.

Un elemento molto positivo è il fatto che i responsabili tecnici si siano resi conto che un netto miglioramento della performance del processo può in futuro derivare solo da una radicale revisione del processo stesso, cosa di cui è avvertita l'assoluta necessità, senza dubbio prioritaria ad un altro eventuale miglioramento dell'hardware utilizzato.

### 2.3.3 – Sistema informativo Gestione logistica

DIPARTIMENTI COINVOLTI	Dipartimento A
DURATA DEL PROGETTO	4 mesi
RISORSE DIRETTAMENTE COINVOLTE	Dott.ssa S.I., Dott. M.A.
OBIETTIVO	Razionalizzazione degli spazi al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Risoluzione dei problemi di contrasto nella gestione degli spazi.



### *Problema*

La gestione degli spazi, al Ministero dell'Economia e delle Finanze è essenzialmente manuale. Il IV Dipartimento assegna gli spazi agli altri dipartimenti. Ciascun dipartimento gestisce gli spazi in maniera autonoma, assegnandoli alle diverse direzioni, uffici, etc.

Tale assegnazione di spazi è gestita con documenti cartacei (mappe, elenchi, etc.), i quali non consentono il reperimento e l'elaborazione di dati. Tale limite non consente una gestione efficace degli spazi e dei conflitti che questi generano tra le diverse direzioni.

### *Idea innovativa*

Il Dipartimento A, ha deciso di elaborare uno strumento informatico per poter tenere sotto controllo la gestione degli spazi. È stata così elaborata una piantina elettronica di tutte le stanze disponibili, identificandole con diversi colori in funzione dei diversi utilizzi e destinazioni. Per ogni report che viene predisposto sono ora disponibili informazioni sulla superficie, il telefono, altre risorse, ecc.

### *Procedura implementativa e risorse coinvolte*

L'origine dell'innovazione è infatti attribuibile al tentativo di introdurre della nuova segnaletica all'interno del Ministero. Ciò ha generato una prima riflessione sulla gestione degli spazi. Tale riflessione è divenuta sempre più concreta con l'incontro con la software house che poi è stata incaricata del lavoro. La software house ipotizzò e propose la realizzazione di uno strumento informatico.

Le risorse coinvolte nel progetto sono due persone del Servizio Dipartimentale Affari Generali

### *Clima organizzativo*

Il dipartimento A è caratterizzato da un ambiente ed un dato culturale, a sé stante, rispetto agli altri dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ciò è dovuto alla sua storia, sia in tempi recenti che in tempi remoti, caratterizzata da grandi cambiamenti.

Esiste un ampio ricorso alla delega, da parte dei vertici del dipartimento, che è fonte di responsabilizzazione e crescita professionale per tutti i livelli della gerarchia. Ciò si traduce in modalità operative caratterizzate da:

- Gruppi di lavoro spontanei;
- Apertura culturale;
- Assenza di conflitti tra le risorse coinvolte;
- Collaborazione tra le varie funzioni;
- Il Direttore del Dipartimento è una persona di ampie vedute che responsabilizza sia i collaboratori che i subalterni. Lavora per obiettivi, utilizza la delega, e basa sulla piena fiducia i rapporti professionali.

*I risultati*

Il successo sta in questo caso nella qualità dell'idea. Il Sistema Informativo Logistico è ritenuto uno strumento molto valido per la gestione degli spazi e, potenzialmente, per la gestione delle spese di manutenzione (l'attribuzione ai singoli centri di costo, la gestione e il rinnovo del parco macchine, etc).

*Impatto organizzativo*

Lo strumento è stato introdotto e viene utilizzato normalmente. Sebbene il suo utilizzo faciliti notevolmente la gestione degli spazi, l'impatto sull'organizzazione non è stato molto rilevante, in quanto il suo impiego è molto ristretto e finalizzato.

*2.3.4 – Certificazione della formazione*

Su tale caso sono state effettuate cinque interviste, coinvolgendo le persone che si occupano di formazione al Dipartimento B: Dott.ssa S.I., Sig.ra G.I., Sig. S.I., Sig.ra A.I., Sig.ra C.I.

DIPARTIMENTI COINVOLTI	Dipartimento B
DURATA DEL PROGETTO	15 mesi
RISORSE DIRETTAMENTE COINVOLTE	Dott.ssa S.I. e collaboratori
OBBIETTIVO	Certificare la formazione del dipartimento

L'idea del progetto è nata da un argomento trattato all'interno di un corso di formazione: la qualità dei servizi.

*Gli obiettivi*

- Concretizzare il concetto di qualità così come già identificato dalle norme, certificando il servizio secondo le procedure dell'ISO 9002.
- Diffondere le procedure standardizzandone i contenuti di modo che siano riconoscibili anche a livello internazionale.
- Migliorare il servizio interno (procedure, metodologie, ruoli) relativamente alla formazione.
- Identificare le opportunità di miglioramento in termini di: risorse, trasferimento delle competenze, standard formativi.
- Istruire un'équipe interna al Ministero, in grado poi di gestire in maniera di poter esportare le pratiche certificative anche al di fuori del Dipartimento in questione.

L'obiettivo complessivo era sì l'accREDITAMENTO della formazione, ma facendo risaltare il fatto di essere una Pubblica Amministrazione. Si voleva evidenziare il fatto che anche la P.A. fosse molto attenta alla qualità dei servizi che essa stessa offre e, soprattutto, fosse in grado di fornire servizi altamente qualificati.

### *Le fasi del progetto*

Il progetto è stato condotto dalla Dott.ssa S.I. e da un consulente esterno, esperto nella certificazione di qualità.

Il gruppo di lavoro aveva un'idea sul da farsi ma non era in grado di individuare tempi ed attività, in quanto si trovava di fronte ad un lavoro completamente nuovo. A posteriori, le fasi del progetto sono state:

- rilevazione della formazione: analisi dei processi del servizio di formazione;
- esame dei requisiti necessari per la certificazione;
- confronto tra i processi rilevati ed i requisiti necessari;
- modifica dei processi;
- documentazione sulla qualità;
- attuazione delle modifiche;
- iter di certificazione.

Operativamente si è agito seguendo queste quattro fasi, peraltro già delineate dal processo di qualificazione ISO 9000:

- fase di formazione;
- rilevazione delle procedure ISO 9002;
- modifica del servizio per adeguarsi alle normative;
- rilevazione della qualità.

La genesi dell'idea è di tipo bottom-up, essendo partita direttamente dalle persone che si occupano di formazione. Il progetto rientra nei compiti istituzionali dell'ufficio, quindi non c'è stata la formalizzazione del gruppo di lavoro.

### *Le risorse impiegate*

Le risorse finanziarie dedicate sono state relativamente poche. Sono state impiegate due persone del Dipartimento, oltre a consulenze esterne.

Lo schema del progetto è stato elaborato insieme a una società di consulenza. Tale società è stata individuata avvalendosi del servizio offerto dall'ufficio preposto alle ricerche di mercato.

### *Problemi incontrati*

Macchinosità, vincoli normativi.

Si è verificato un problema di motivazione nei soggetti coinvolti. Il tipo di progetto non consente di individuare obiettivi e risultati intermedi: finché non si conclude il progetto non si coglie il beneficio. Perciò, in alcuni momenti del progetto, il gruppo di lavoro aveva chiara soltanto la fatica e non il risultato.

L'unica resistenza è stata nell'implementazione.

### *Risultato*

Il risultato principale è stato, naturalmente, la certificazione di qualità. Tale riconoscimento, però, ha avuto delle conseguenze che possono considerarsi risultati «tangibili» del progetto. Questi elementi hanno procurato grande soddisfazione nel

gruppo di lavoro e nel dipartimento, in quanto gli sforzi profusi sono stati riconosciuti e resi visibili. In sintesi, i risultati del progetto sono stati i seguenti:

- pubblicazione;
- certificazione;
- partecipazione e relazione al Forum PA;
- nuova conoscenza delle procedura;
- notevole impatto sull'immagine del Dipartimento B.

#### *Ricaduta*

La certificazione non è soltanto un riconoscimento. Per coloro che all'interno del dipartimento B si occupano di formazione, la certificazione ha avuto una ricaduta molto concreta, che ha provocato piccoli cambiamenti nelle modalità operative ma, soprattutto, maggiore consapevolezza del ruolo di ciascuno nella fornitura del servizio.

Il servizio in sé non ha subito grandi cambiamenti perché era qualificato già prima della certificazione. Tale constatazione ha notevolmente gratificato e motivato le risorse dedicate.

In sintesi, la certificazione ha avuto i seguenti effetti, all'interno dell'ufficio dedicato alla formazione:

- gratificazione delle risorse;
- apprendimento delle risorse dedicate al progetto;
- non ha introdotto una grande innovazione di procedura.

Gli utenti del servizio non si sono accorti della differenza.

#### *Il gruppo di lavoro*

Il gruppo di lavoro era costituito sostanzialmente da tutte le persone che si occupano di formazione. Tutti hanno partecipato ai lavori, in particolare la Dott.ssa S.I. e la Sig.ra B.O., le quali hanno lavorato direttamente con i consulenti; gli altri membri del gruppo, invece, sono intervenuti in maniera mediata e su richiesta.

Gli effetti della certificazione sono stati i seguenti:

- ha obbligato le persone a lavorare in maniera standardizzata;
- si è verificato un problema di applicazione delle norme, dovuto al «ragionamento» dei singoli, nel senso che le persone non hanno applicato le norme con intelligenza. Di fronte ad alcune situazioni, la norma è stata applicata con rigidità e, quindi, non correttamente;
- la formazione è stata «codificata».

A posteriori, l'impatto sulle persone coinvolte è stato il seguente:

- le persone non hanno ben capito che la certificazione è dinamica, cioè le procedure vanno riviste, migliorate, cambiate;
- c'è stato un grande impegno da parte di tutti;
- i soggetti si sono sentiti fortemente responsabilizzati.

Durante il progetto, le persone hanno contribuito nella maniera di seguito illustrata.

Il consulente parlava con tutti i membri dell'ufficio in maniera diretta. C'è stata una mediazione formale, da parte della Dott.ssa S.I., in quanto era lei stessa a fissare gli appuntamenti. Ciascuno dei «convocati» conferiva con il consulente, generalmente descrivendo le procedure di sua pertinenza.

Di fatto il gruppo di lavoro non è stato formalizzato: i lavori erano coordinati dalla Dott.ssa S.I. e la Sig.ra B.O.

È stata riscontrata una certa resistenza al cambiamento, insita nella struttura. La Dott.ssa S.I. sostiene che persone capaci di innovare sono coloro che vengono da altre organizzazioni e sono da poco presenti all'interno del Ministero.

Tale resistenza al cambiamento, secondo alcuni, è da ricercare nella storia del Ministero ed in alcuni particolari momenti in cui la struttura è stata svuotata nella sua componente più qualificata.

#### 2.4 – OSSERVAZIONI SULLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E SULLA GESTIONE DEI PROGETTI

Nel complesso, dalle interviste realizzate e le informazioni raccolte sono emersi due ordini di problemi: uno di tipo organizzativo e uno relativo alla gestione dei progetti.

La capacità innovativa di una struttura non è semplicemente la risultante della sommatoria di diverse componenti, ma risente pesantemente del contesto organizzativo in cui essa matura e prende vita. Per questo motivo, le considerazioni seguenti saranno rivolte alla struttura nel suo complesso e non ai singoli uffici in cui sono state effettuate le analisi.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze può essere considerato l'insieme di diverse organizzazioni. I Dipartimenti da cui è composto, infatti, hanno origine, storia e cultura diverse. Ciò si traduce nella coesistenza di diversi modi di lavorare. Esistono Dipartimenti fortemente orientati al miglioramento, all'innovazione, alla formazione. Altri, invece, fanno fatica a fronteggiare le normali attività e per questo non sono molto attenti a tutto ciò che non è considerato lavoro quotidiano.

La comunicazione tra i diversi Dipartimenti, potrebbe essere ulteriormente sviluppata. Non è pienamente maturato un senso di condivisione delle esperienze, visibilità delle best practice, visibilità delle competenze. Il bisogno e l'interesse alla condivisione delle esperienze tra i diversi dipartimenti è senz'altro migliorabile, anche perché le comunicazioni sono molto spesso di tipo formale e strutturato.

Sono diversi i valori che portano a lavorare in maniera profondamente diversa, come per esempio il desiderio di raggiungere degli obiettivi oppure la necessità di rispettare delle regole. Tutti i valori possibili possono giocare un ruolo utile nell'ambito del processo innovativo.

In alcuni Dipartimenti, ad esempio, si fa ampio ricorso alla gerarchia, e la «forma» è determinante. In altri Dipartimenti, invece, si fa ricorso ad uno stile meno formale, e le comunicazioni, la trasmissione di informazioni, le relazioni tra uffici, avvengono in base ad un codice comportamentale non scritto, né regolamentato, ma maturato e condiviso tra i soggetti nel tempo. Il ricorso alla gerarchia è limitato alle «investiture», alle approvazioni. Si fa ampio ricorso alla delega, nelle sue tre componenti: condivisione degli obiettivi, responsabilità e risorse, valutazione degli obiettivi e dei riconoscimenti.

Ai fini del processo innovativo sono state individuate le seguenti criticità:

- assenza di un presidio integrato dell'innovazione, sia a livello di sistema (politiche di settore, direzione politica e vertici dirigenziali), che a livello di struttura (tra le Direzioni Generali, i Dipartimenti, ma anche le diverse aree: risorse umane, processi, tecnologie);
- mancata visibilità delle competenze, difficoltà di comunicazione e condivisione delle esperienze. Tali elementi sono indispensabili all'implementazione di innovazioni di qualsiasi genere.

Le modalità di gestione dei progetti di innovazione ha evidenziato alcuni punti critici, a cui sono riconducibili le difficoltà e in un caso, l'insuccesso del progetto. Di seguito si riportano le criticità riscontrate nei casi analizzati ma anche alcuni «mali comuni» individuati nella gestione dei progetti.

- Spesso manca la fase di pre-analisi del progetto. Raramente, infatti, vengono esaminati i possibili scenari derivanti dall'introduzione dell'innovazione, dalla mancata introduzione o da un'introduzione parziale. Ciò comporta difficoltà nella gestione dei vincoli e dei rischi. Tra i casi analizzati, soltanto l'introduzione del protocollo informatico prevedeva un «piano di emergenza» da attuare in caso di difficoltà.
- La fase di generazione del progetto, ovvero quella in cui si pianificano le risorse, si esplicitano e condividono chiaramente gli obiettivi, si attribuiscono responsabilità e poteri, risulta, in alcuni casi, incompleta. Nel caso del sistema informativo logistico non esiste pianificazione e documentazione di progetto. Nel caso della revisione delle procedure alfa, gli obiettivi non sono chiaramente individuabili. L'individuazione degli obiettivi, in particolare, è fattore decisivo, in quanto da esso derivano tutte le attività.
- La definizione delle responsabilità e dei ruoli è poco chiara. Nella P.A., caratterizzata dalla gerarchia, modalità innovative di lavoro di gruppo trovano spazi ristretti. Fatica ad affermarsi il lavoro in team «interfunzionali», in cui i rapporti sono di collaborazione e non di gerarchia.
- Il responsabile del progetto non sempre è investito del potere necessario alla gestione del progetto stesso. In questi casi il project leader ha solo funzioni di coordinamento e facilitazione, ma non ha autorità rispetto al gruppo di lavoro. Ciò può determinare incertezza nei risultati. Tale figura è sicuramente causa di insuccesso nel caso di innovazioni rilevanti<sup>13</sup>.
- Scarso controllo sull'avanzamento del progetto e in merito all'adeguamento degli obiettivi. La gestione dei progetti è spesso affidata quasi completamente alla «buona volontà» degli individui, scarsamente supportati da conoscenze in

<sup>13</sup> Tale squilibrio tra responsabilità e potere può essere dovuto ai «detentori occulti» di potere, ovvero a figure interne al gruppo di lavoro che godono di un'investitura «non formalizzata». Nel caso della revisione dei procedimenti alfa, si nota come, di fatto, il progetto fosse gestito dai tecnici del gruppo, sebbene la responsabilità del team fosse stata affidata ad una persona con competenze organizzative.

materia di gestione di progetti. Ciò comporta un grande squilibrio tra sforzi profusi e risultati ottenuti. Tra i casi analizzati si differenzia quello sul protocollo informatizzato, nel quale venivano fatte verifiche intermedie di avanzamento. Nel caso della revisione delle procedure alfa, invece, tale attività non era formalizzata; ciò spiega, almeno in parte, l'ampio intervallo in cui ha avuto vita il progetto.

- L'enfasi è sovente posta sul processo normativo. I progetti che nascono dall'attuazione di norme tendono a trascurare la componente organizzativa, non cogliendo l'opportunità per effettuare una grande innovazione organizzativa, di cui la normativa è solo una parte, seppure molto importante. Domina nella P.A. l'attribuzione del primato innovativo alla «filiera normativa», con tutte le incertezze temporali e politiche ad essa connesse.

#### 2.4.1 – Una possibile soluzione: il rafforzamento dell'ufficio per l'innovazione

Il passaggio da organizzazione burocratica ad organizzazione innovativa è graduale e prevede sì l'inserimento di figure chiave e lo snellimento delle procedure, ma è anche un «fatto esperienziale»: più un'organizzazione innova, più è in grado di innovare, perché impara a farlo.

Tale passaggio può avvenire:

- in maniera brusca, nella speranza di evitare un lungo processo di gestione dei contrasti;
- attraverso un percorso di crescita culturale e graduale omogeneizzazione, cercando di armonizzare i comportamenti valorizzando comunque le diversità, fino a farne un patrimonio comune.

Coerentemente con un percorso del secondo tipo, una possibile soluzione «stabile» al problema della gestione dell'innovazione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrebbe essere quella di rafforzare il Servizio Centrale per gli Affari Generali e la Qualità dei Processi (Ufficio IV) il quale ha, come missione, quella di *stimolare, facilitare, supportare e misurare l'introduzione di innovazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti.*

Ricorrere ad un Ufficio con tali competenze, consentirebbe di far evolvere gradualmente l'organizzazione e di:

- intervenire in maniera differenziata a seconda dei contesti;
- riunire risorse umane competenti e contribuire a formarne altre;
- contribuire, laddove necessario, con competenze e conoscenze specifiche nei vari progetti di innovazione;
- contribuire ad una migliore comunicazione e condivisione delle esperienze e delle best practice.

Tale Ufficio risponde a quel «punto di responsabilità unitaria del processo di cambiamento», la cui necessità è evidenziata dal *Progetto Cambia P.A.*

### *Macro Attività*

Date le caratteristiche della struttura proposta, esposte nel paragrafo precedente, appare evidente la necessità di un luogo che agisca come «facilitatore» dei processi innovativi, che svolga le seguenti attività in risposta alle diverse funzioni individuate:

- osservatorio;
- problem Solving;
- co-Innovazione;
- condivisione della conoscenza.

### *Condizioni di funzionamento*

Affinché l'Ufficio sia autorevole di fronte alle risorse del Ministero, occorre che vi siano due pre-requisiti:

- *Stile*. Il modo di porsi delle risorse dell'Ufficio deve essere «user friendly». Molto spesso, l'interazione tra soggetti è difficile per problemi «umani/relazionali», che possono essere drasticamente ridotti dal modo di porsi. Inoltre, la qualità delle risorse umane impegnate deve essere particolarmente elevata.
- *Accreditamento*. Il riconoscimento delle competenze è fonte di fiducia e di incoraggiamento in coloro che «hanno un problema da risolvere». In tali situazioni, infatti, si cercano le persone che mostrano maggiori competenze, perciò tutti devono poter trovare nell'ufficio dell'innovazione un centro di «competenze» affinché questo sia punto di attrazione e aggregazione. L'Ufficio necessita inoltre di una forte sponsorizzazione, che rappresenta un elemento fondamentale, soprattutto in ambienti fortemente gerarchici.
- *Capacità e competenze riconosciute*. L'ufficio deve essere riconosciuto come una struttura caratterizzata dalla presenza di persone con elevate capacità, esperienza e professionalità, in modo da instaurare con gli utenti un clima di fiducia e stima. Inoltre deve poter contare su:
  - (i) *skill professionali*: sono necessarie competenze specifiche in campo organizzativo/gestionale, giuridico/amministrativo ed informatico.
  - (ii) *caratteristiche personali*: trattandosi di materie ad alto contenuto interdisciplinare che richiedono una forte interazione sia tra gli elementi del gruppo di lavoro che tra questi e gli utenti, è necessario disporre di persone altamente motivate, con spiccate doti relazionali, empatiche e intellettualmente vivaci.
  - (iii) *conoscenze «ambientali»*: l'autorevolezza delle competenze del gruppo di lavoro deve essere affiancata da una profonda conoscenza delle problematiche e procedure della P.A.
  - (iv) *responsabile dell'ufficio*: persona con esperienza pluriennale al Ministero, capace di muoversi con disinvoltura a livello di vertici dipartimentali. Figura di indiscusse capacità e competenze in ambito organizzativo e in fatto di gestione di risorse umane. Dotata di particolare predisposizione alla gestione di rapporti di tipo consulenziale, che ha raggiunto risultati apprezzati in questo ambito.



- (v) *gruppo di lavoro*: almeno quattro persone, con esperienza all'interno della P.A. o società di consulenza di riconosciute capacità nei loro ambiti professionali, con una forte predisposizione ai rapporti relazionali ed al lavoro di gruppo. Potrebbe trattarsi di un giurista, un informatico e due persone con competenze organizzative e gestionali.

### *Attività*

Le attività di seguito elencate, non vengono attualmente svolte al Ministero. Nel colmare questo gap di offerta, ci sembra importante che le attività vengano definite con precisione per non essere scambiate con altre attività eccessivamente generiche o non pertinenti.

- *Osservatorio*: rilevare e analizzare casi «esemplari» di innovazione, all'interno e all'esterno del Ministero.
- *Problem solving*: identificare risposte immediate per problemi emersi nella gestione di progetti innovativi già in corso.
- *Co-innovazione*: stimolare e co-gestire progetti di innovazione, a partire dalla fase di ideazione.
- *Condivisione della conoscenza*: organizzare seminari e iniziative volte a formare ed informare i dipendenti del Ministero sulle tematiche relative all'innovazione

Le attività dell'ufficio sono sia interne che esterne al Ministero.

### *Attività interna*

- Analisi e archiviazione dei casi di innovazione seguiti dall'ufficio.
- Ricerca e raccolta di *best practice* di innovazione, rilevate nell'attività dei vari dipartimenti.
- Stimolo e raccolta di idee e progetti innovativi non ancora realizzati.
- Attività di *Networking* (seminari interni, newsletter).

### *Attività esterna*

- Analisi e valutazione di casi di innovazione organizzativa in esperienze esterne al Ministero, nel settore pubblico e in quello privato.
- Organizzazione di attività seminariale, workshop ed incontri tematici.
- Gestione delle collaborazioni con università, centri di studio o consulenziali.

### *Obiettivi*

Gli obiettivi dell'operato dell'ufficio sono essenzialmente di due tipi, di seguito esposti.

1. Dare una risposta efficace, in tempi brevi, alle richieste avanzate dagli utenti del servizio (*problem solving*).

L'ufficio dovrebbe essere in grado di rispondere in maniera qualificata agli utenti, predisponendo delle «Task Force» pronte ad intervenire in tempi molto rapidi. Tali gruppi di intervento sono caratterizzati dalla tempestività nella risposta.

Per poter fornire tale servizio, l'Ufficio si deve dotare di strumenti operativi:

– Database/studio di *best practice*. Ciò consente agli operatori dell'Ufficio di essere a conoscenza delle «migliori soluzioni» implementate all'interno del Ministero. Perciò, nel caso in cui un problema già risolto in un dipartimento si ripresenti in un altro dipartimento, esiste un insieme di conoscenze ed esperienze che può essere facilmente trasferito.

Competenze «professionali». Per poter intervenire efficacemente all'interno di una struttura organizzativa, non basta conoscere l'ambiente, ma occorre essere ben forniti di professionalità e competenze. Viste le caratteristiche e la complessità del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono necessarie le seguenti competenze:

- organizzative, per essere in grado di effettuare, ad esempio, analisi di clima, creazione/gestione di team, etc.
- giuridiche, per essere a conoscenza dei meccanismi, delle procedure e dei vincoli amministrativi, della legislazione corrente, etc.
- tecnologiche, per conoscere «lo stato dell'arte» della tecnologia e poter fornire risposte sulle possibili soluzioni esistenti.

## 2. Stimolare e assistere l'avvio e seguire l'iter di progetti di innovazione

In questo caso, l'Ufficio non è chiamato specificamente su un problema, ma interviene nel progetto di innovazione sin dal principio, proponendo una metodologia di lavoro e offrendo le sue competenze in materia di Project Management. In particolare contribuisce alla corretta gestione di un progetto, intervenendo sugli elementi principali:

- *condivisione degli obiettivi*. Fin da subito l'Ufficio si adopera affinché gli obiettivi siano chiari e condivisi da
  - responsabili di progetto
  - personale tecnico
  - utenti finali
- *condivisione del sistema di ipotesi*. Si definiscono le ipotesi alla base del progetto, si effettua uno studio sul contesto in cui si inserisce il progetto e, soprattutto, si elabora una chiara distinzione tra obiettivi e strumenti.
- *definizione dei valori critici (Benchmark)* di successo o insuccesso. L'individuazione di tali valori è utile per:
  - la formalizzazione degli obiettivi;
  - i primi risultati intermedi (valutazione in itinere);
  - la valutazione ex-post.

*Tali elementi sono fondamentali per la valutazione del progetto. Deve essere ben chiaro quali siano gli obiettivi, devono essere misurabili. Valori che indichino se il progetto sta raggiungendo o meno gli obiettivi prefissati sono necessari all'individuazione di misure correttive.*

- *Focus sui gruppi di lavoro*. La formazione e la gestione del team, generalmente è fonte di criticità. L'Ufficio potrebbe supportare la formazione dei gruppi di lavoro, con particolare attenzione alle competenze/risorse coinvolte. Inoltre può effettuare analisi delle dinamiche del gruppo di lavoro e intervenire con azioni

correttive nel caso in cui i risultati del progetto sono compromessi da un modo di lavorare non corretto.

- Altro elemento critico è la *pianificazione del progetto*. Facendo ricorso alle tecniche di project management, l'Ufficio contribuisce alla definizione di una scaletta temporale «ragionata» che stabilisca (i) date e scadenze, (ii) benchmark intermedi, (iii) just-in-time delle competenze, (iv) comunicazione dello stato di avanzamento.
- *Valutazione ex post*. A progetto ultimato, l'Ufficio interviene nella Verifica di indicatori di performance a fine progetto (obiettivi e effetti). Misurare i risultati, gli effetti non desiderati, fare il punto sulle difficoltà, è un'operazione fondamentale affinché un progetto costituisca occasione di apprendimento organizzativo ed individuale. Inoltre, la valutazione di un progetto consente di individuare i fattori emergenti di successo o insuccesso. Per poter stimolare e assistere i progetti di innovazione, l'Ufficio deve (i) arricchirsi di strumenti metodologici e di *know how* da mettere a disposizione di tutti; (ii) aggiornare il database/studio di *best practice*; (iii) attivare un modello di «*Shelf innovation*», in cui le innovazioni implementate siano facilmente individuabili; (iv) richiesta *feedback* agli utenti dei servizi di problem solving e di co-innovazione per coinvolgerli e motivarli e individuare i *next steps*; (v) attivare un *networking* tra utenti dei servizi dell'ufficio; (vi) promuovere e organizzare seminari, workshop e pubblicazioni periodiche; (vii) rafforzare le «interfacce» tra ufficio e dipartimenti.

### *Report annuali*

All'interno dell'Ufficio potrebbero essere previste anche pubblicazioni annuali, quali:

- *roadmap dell'innovazione al Ministero*. Le capacità di innovazione del ministero, una volta studiate e catalogate, possono essere riproposte in contesti nuovi. Per far ciò è necessario definire una sistematizzazione delle informazioni raccolte, per un veloce recupero delle stesse sulla base del «chi sa fare cosa».
- *valutazione dell'innovazione al Ministero*. Attraverso l'aggregazione dei dati è possibile arrivare ad alcune indicazioni di *performance* dei dipartimenti, sul fronte dell'innovazione organizzativa. Tra i vari aspetti dell'innovazione da monitorare si segnalano gli effetti e i costi del processo innovativo.

## 2.5 – LINEE GUIDA PER LA GESTIONE EFFICACE DEI PROGETTI DI INNOVAZIONE

L'analisi dei casi di innovazione ha evidenziato alcuni punti di forza e alcune lacune nella gestione dei progetti. Saper gestire i progetti è una competenza chiave, che un'organizzazione deve acquisire non solo affidandosi all'esperienza e al caso. Le seguenti possono ritenersi delle indicazioni metodologiche, frutto dell'analisi dei casi e della letteratura in materia.

### 2.5.1 – *L'impostazione di un progetto*

La gestione di un progetto è connessa all'intreccio di competenze, conoscenze e relazioni tra soggetti. L'introduzione di innovazione è potenzialmente causa di paure,

timori e resistenze da parte di alcuni soggetti. Per questo motivo è importante effettuare un'analisi dettagliata delle condizioni di contorno al progetto, attraverso colloqui ed interviste. I colloqui e le interviste<sup>14</sup> hanno diverse finalità:

- colloquio con il committente o con lo sponsor del progetto per la contrattazione. Lo scopo è chiarire le aspettative, gli obiettivi, le risorse, i vincoli ed i tempi;
- interviste con gli utenti per definire esigenze, raccogliere proposte;
- colloqui di verifica delle disponibilità con le varie componenti potenzialmente coinvolte nel progetto (per esempio, fornitori di tecnologia).

Con tali strumenti bisognerebbe arrivare ad una chiara individuazione dei punti chiave e degli elementi di criticità. Nel caso della revisione delle procedure Alfa, per esempio, dall'analisi dei documenti raccolti appare evidente come ci fossero incertezze nella definizione degli obiettivi. Il Ced aveva come obiettivo l'informatizzazione della procedura, il responsabile della procedura, invece, aveva come obiettivo la reingegnerizzazione e l'ottimizzazione dei flussi informativi e cartacei.

### *2.5.2 – Formazione e sviluppo del team di progetto*

La formazione del gruppo di lavoro è un altro fattore critico che riguarda le fasi iniziali di un progetto. I componenti, quasi sempre, provengono da uffici, divisioni o addirittura da enti esterni. Tale eterogeneità può costituire un punto di forza, se correttamente gestita, o essere causa di criticità nel caso contrario. L'ideale sarebbe un team composto da persone complementari ed in grado di integrarsi a vicenda, con competenze tecniche, organizzative e grandi capacità relazionali. Spesso, invece, capita che l'individuazione dei componenti venga effettuata in base a criteri non del tutto razionali o in base a scelte «politiche».

Un gruppo di lavoro composto in maniera errata può compromettere seriamente i risultati del progetto. L'elemento critico, da tener presente, sono le capacità relazionali e la conoscenza dell'organizzazione piuttosto che competenze specifiche<sup>15</sup>.

Individuati i membri del gruppo di lavoro, anche in questo caso sarebbe opportuno che il capo progetto effettuasse con loro dei colloqui, mirati a:

- analizzare le competenze professionali;
- verificare il grado di disponibilità e la quantità di tempo che effettivamente la persona può garantire. Generalmente le persone con più competenze sono anche quelle più ricercate nelle organizzazioni. Conoscere a priori le disponibilità serve ad evitare i cosiddetti «colli di bottiglia»;
- comprendere le motivazioni personali. Le motivazioni sono un elemento critico, in quanto il capo progetto non ha potere gerarchico nei confronti di ciascun membro del gruppo, perciò la sua capacità di gestire le risorse si basa sull'autorevolezza (da parte sua) e sul senso di responsabilità (da parte delle risorse).

<sup>14</sup> I termini intervista e colloquio indicano due modalità di interazione verbale diverse tra loro. Nell'intervista c'è un soggetto che effettua domande ed un altro che risponde. Nel colloquio si verifica uno scambio reciproco di domande e risposte.

<sup>15</sup> Le competenze tecniche, infatti, si possono sempre attingere dall'esterno, facendo ricorso ad esperti. La conoscenza del sistema, invece, laddove sia reperibile, tramite consulenti esterni che con una full immersion si inseriscono perfettamente nei meccanismi e nelle relazioni dell'organizzazione, è molto costosa.

Questa situazione è equilibrata solo se si fonda sulla motivazione dei soggetti, anche perché in base alle motivazioni di ciascuno (di crescita personale, di esperienza professionale) si basa l'attribuzione dei compiti da parte del capo progetto;

- discutere la congruenza fra le motivazioni e gli obiettivi del progetto.

Alcuni ulteriori suggerimenti, secondo Graham (in Baldini – Miola – Neri, 1998), sono i seguenti:

- chiarezza e trasparenza nell'attribuzione delle responsabilità e verso chi si è responsabili;
- partecipazione dei singoli nell'individuazione degli obiettivi da raggiungere;
- assegnazione di obiettivi di «metodo», di «relazione» all'interno del gruppo, e non soltanto di risultati;
- conferimento di autorevolezza e credibilità nei confronti di chi giudicherà i risultati.

Per la buona riuscita di un gruppo è importante sviluppare il senso di appartenenza e di interdipendenza reciproca. Ma a ciò si arriva soltanto se gli obiettivi sono chiari e condivisi e c'è fiducia reciproca<sup>16</sup>.

La formazione del team, generalmente, attraversa quattro fasi.

- *Orientamento*, in cui i membri del gruppo si pongono domande, cercano di capire, discutono tempi, regole, ecc.. I membri non sono autonomi rispetto al leader, ma dipendono da esso nel prendere l'iniziativa.
- *Conflitto*, fase in cui emergono i contrasti sulle modalità di gestione del gruppo. Vengono messi in discussione gli obiettivi del progetto, la leadership, la divisione dei compiti.
- *Integrazione* (che si verifica solo se è stata superata con successo la precedente), in cui si verifica l'assestamento delle posizioni e si trova un nuovo equilibrio. Il gruppo diviene coeso. Nel caso opposto, quello in cui non si supera il conflitto, il gruppo vive la sua disgregazione.
- *Interdipendenza*, in cui i membri del gruppo lavorano in maniera complementare. Il gruppo è in grado di recepire cambiamenti in corsa. La leadership del progetto può essere partecipativa, in quanto vige un clima di collaborazione tra i membri.

Per ciascuna fase, il leader deve/può assumere comportamenti e stili molto diversi, in quanto le esigenze sono molto diverse. Essere consapevole di quale fase si sta attraversando è un elemento importante che consente di gestire al meglio il gruppo.

### 2.5.3 – Coinvolgimento dei partecipanti, organizzazione e pianificazione delle attività

È prassi diffusa gestire individualmente la pianificazione e l'organizzazione del progetto, da parte del capo progetto, senza consultare e coinvolgere i membri del team. Condividere le problematiche esistenti, invece, favorisce la creazione di una

<sup>16</sup> Nel caso del protocollo informatico, molte energie sono state spese per costruire un clima di fiducia intorno allo strumento. Una svolta nel progetto si è verificata proprio quando gli utenti hanno cominciato a fidarsi.

visione comune e aumenta l'intesa. Essere coinvolti nel processo decisionale è motivante e responsabilizzante, in quanto gli individui prendono coscienza dei problemi, dei tempi, dei costi, ecc.

Man mano che il progetto avanza, diminuisce la visione comune e l'intesa di gruppo. Ciò è ulteriormente aggravato dalla numerosità delle interrelazioni, dei linguaggi, delle competenze, in quanto tali fattori vengono recepiti dal singolo e filtrati dal suo modo di pensare ed interpretare la realtà dei fatti. Per questo, riunioni periodiche in cui si condividono le informazioni sullo stato di avanzamento, consentono anche di consolidare la visione comune e l'intesa. La riunione, quindi, è un'attività comunicativa fondamentale anche in fasi progettuali avanzate, per rinsaldare il gruppo e per confrontare gli obiettivi attesi con i risultati raggiunti, ed è fondamentale il ruolo del capo progetto, in termini di cultura, di metodologia e di gestione delle riunioni.

L'attenta osservazione delle dinamiche relazionali, delle modalità di partecipazione da parte dei singoli, del loro atteggiamento e dinamiche di ascolto e intervento, forniscono al leader importanti informazioni sulla dinamica di gruppo e sui singoli.

#### *2.5.4 – La formazione come leva strategica per il successo di un progetto*

I progetti di innovazione impattano sulla struttura organizzativa e, anche se con diversa intensità, introducono elementi di novità nel modo di lavorare, nelle conoscenze e nelle competenze di alcuni soggetti. Investire nella formazione di tali soggetti, riduce notevolmente la loro resistenza al cambiamento e li responsabilizza notevolmente. I soggetti destinatari della formazione si sentono partecipi del processo innovativo e diminuisce la loro resistenza psicologica al nuovo.

Individuati i probabili ostacoli al cambiamento e le forze che possono aiutare a superarli, si può impostare un programma di formazione e addestramento che affianchi il cambiamento. Esperti in project management (Archibald, 1992) suggeriscono l'organizzazione di quattro tipi di sedute con la partecipazione di personale con diversa formazione culturale: due per il management e due per il team di progetto, dedicate l'una agli aspetti e ai fattori culturali, l'altra agli obiettivi, all'oggetto, all'estensione e ai piani di progetto.

Il caso relativo all'informatizzazione del protocollo evidenzia chiaramente come sia stata intensa l'attività di formazione praticata agli addetti al protocollo e come ciò abbia generato risultati positivi.

#### *2.5.5 – L'importanza della chiarezza nell'identificazione degli obiettivi*

Gli obiettivi di un progetto rappresentano la variabile da cui il progetto stesso trae origine. Generalmente, l'obiettivo generale è noto già prima della composizione del team. Individuato il team di progetto, occorre lavorare insieme sugli obiettivi per chiarire, completare e quantificare gli obiettivi di massima. Con queste operazioni non solo si esplicitano e si sviluppano gli obiettivi, individuando quelli intermedi e funzionali, ma si compie anche un'opera di condivisione e visione unitaria. Hastings e Bixby (1987) si sono soffermati su tale argomento, ponendo l'attenzione sulle aspettative. Sul lavoro di un team gravano le aspettative dell'organizzazione, ma anche di ciascun componente. Le aspettative di performance possono essere causa di distorsione degli obiettivi. La formalizzazione e chiarezza degli obiettivi è necessaria per ridurre tale possibilità.

Il caso della revisione delle procedure alfa evidenzia gli effetti della non chiarezza degli obiettivi. All'interno del gruppo di lavoro c'erano individui che avevano come obiettivo «l'informatizzazione del dipartimento» e altri che invece puntavano alla «informatizzazione e ottimizzazione della procedura in questione». La diversità nelle percezioni ha provocato rilevanti difficoltà nella gestione del progetto.

Occorre, quindi, investire tempo, risorse ed energie nella condivisione sia degli obiettivi generali che di quelli minori o intermedi.

### 2.5.6 – *Management e Leadership*

Ormai è universalmente riconosciuta l'importanza della leadership nella conduzione dei progetti. Un leader può avere stile tendenzialmente autoritario (detto anche direttivo), democratico (ovvero partecipativo) o permissivo (delegante), anche se è naturalmente possibile — ancorché non privo di difficoltà e possibili conseguenze negative — adottare un mix di comportamenti diversi, per esempio in contesti differenti.

Non esiste lo stile di leadership perfetto, ma esiste quello «più adatto» alla circostanza. A seconda dei contesti e dei progetti uno stile è più adatto di un altro. Si parla, perciò di leadership situazionale e flessibile. A seconda del livello di competenza, motivazione ed autonomia delle persone, Hersey e Blanchard (in Baldini — Miola- Neri, 1999) ritengono sia opportuno assumere un atteggiamento che dall'autoritarismo vada al coinvolgimento e convincimento, fino a giungere alla delega. Bennis e Nanus (in Baldini — Miola- Neri, 1999), intervistando numerosi manager di successo, osservano che la caratteristica comune a tali leader è l'attenzione al fattore umano.

Elementi fondamentali risultano quindi:

- la capacità di elaborare una visione, cioè una prospettiva strategica e creativa sulle possibilità e sugli obiettivi futuri;
- l'attenzione a comunicare, per diffondere le informazioni e coinvolgere nella visione i membri del gruppo/organizzazione;
- il conseguimento di credibilità attraverso una guida per esempi;
- la tendenza a responsabilizzare e sostenere i collaboratori, anziché accentrare e conservare per sé il ruolo di esperto;
- l'autostima e l'apertura allo sviluppo personale.

Occorre, però, distinguere il concetto di management da quello di leadership. Il management è l'insieme di attività che consentono di «gestire organizzazioni complesse, di assicurare l'ordine e rispettare ciò che è stato pensato e budgettato, sia in termini temporali che economici» (D'Egidio e Moller, 1992). Leadership, invece, vuol dire «fornire una visione del futuro, comunicare con chiarezza la direzione e la strategia da seguire, stimolare le capacità potenziali e la responsabilizzazione delle persone verso il conseguimento di obiettivi noti ed anche verso orizzonti non ancora prevedibili all'inizio del processo di cambiamento» (Baldini, Miola, Neri, 1999).

Il manager e il leader non sono figure alternative, ma bensì complementari. Il primo gestisce la struttura, soprattutto nelle attività di routine, il secondo gestisce l'innovazione e la complessità.

Kotter (in Baldini-Miola-Neri,1999) evidenzia la relazione tra i livelli di complessità/cambiamento e i livelli di leadership necessari (vedi figura pagina seguente). Alti livelli di managerialità sono necessari nel caso di alta complessità del progetto,

mentre alti livelli di leadership sono necessari nel caso di un forte cambiamento organizzativo.

Il manager è colui che conosce il processo globale, dirige e controlla i suoi collaboratori, considerandoli come esecutori, perciò svolgono un ruolo fondamentali nei progetti complessi, in quanto possiedono un Know-how necessario che conferisce loro «autorevolezza» all'interno del gruppo di lavoro. L'autorevolezza, affiancandosi all'autorità che i manager hanno grazie alla gerarchia, completa il loro potere all'interno del gruppo.

Nei progetti caratterizzati da una certa complessità e innovatività, il capo progetto non può conoscere tutto il processo. In questo caso, egli deve soprattutto formare, motivare e sostenere il gruppo. Questo ruolo può essere svolto solamente da una persona con grandi doti di leadership.

Nel caso di progetti complessi con forte cambiamento organizzativo, occorrono elevati livelli di leadership e di managerialità.

Cambiamento organizzativo	Alto	La leadership è essenziale	Sono richieste elevate capacità sia di management sia di leadership
	Basso	Sono sufficienti limitati livelli di management e leadership	Il management è fondamentale
		Bassa	Alta

*Complessità del progetto*

## 2.6 – CONCLUSIONI

La P.A. è attualmente oggetto di forti spinte al cambiamento da tutti i punti di vista. La trasformazione in corso impone alle singole amministrazioni non solo la necessità di innovarsi e adattarsi alle spinte in atto ma anche di «imparare a cambiare» continuamente per adattarsi ad operare in un contesto mutevole e sempre più esigente. Di fronte a tale stimolo, l'analisi dei casi di innovazione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha consentito di mettere a fuoco sia potenzialità che limiti.

I problemi emersi sono sostanzialmente di due tipi: di *ordine strutturale* e di *ordine metodologico*. A questi due tipi di problemi sono state associate due soluzioni:

- il rafforzamento all'interno del Ministero di un Ufficio per l'Innovazione, in grado di operare come promotore e sostenitore del cambiamento e come portatore di conoscenze, competenze e metodologie orientate alla gestione dell'innovazione;
- alcune linee guida nella gestione dei progetti di innovazione.



In particolare, l'attivazione dell'Ufficio per l'Innovazione, risponderebbe alle indicazioni fornite anche da Consiel e Main nel Rapporto Finale del *Progetto Cambia P.A.* (2000). Le due società di consulenza, avendo effettuato una ricognizione sui processi di innovazione organizzativa in atto nelle amministrazioni centrali, suggeriscono cinque linee di azione per sostenere ed accelerare i processi di cambiamento:

- *Accelerare il processo di attuazione:* (i) parallelizzando le attività e condividendo fin dalla fase dell'impostazione dei progetti tutti i soggetti coinvolti; (ii) anticipando la progettazione delle soluzioni organizzative e gestionali, in parallelo con l'evoluzione del processo normativo; (iii) simulando in anticipo gli effetti delle azioni in programma.
- *Sviluppare la comunicazione e il processo di condivisione all'interno delle amministrazioni* attraverso l'elaborazione di un piano di comunicazione interna che punti a informare, condividere e coinvolgere le risorse intorno agli obiettivi e al percorso attuativo della riforma. Tale stimolo alla comunicazione spetta ai vertici delle amministrazioni, in quanto sono detentori della *vision* ma deve coinvolgere tutta la struttura. Inoltre, deve trattarsi di uno scambio a due vie.
- *Rafforzare i presidi e la rete di collegamento interorganizzativo* (network dell'innovazione), per accelerare e propagare l'innovazione, dove accanto all'azione delle singole amministrazioni vi è quella di soggetti centrali trasversali (Aipa, Task Force, ecc.).
- *Potenziare le risorse di competenza necessarie per la gestione dell'innovazione*, acquisendo: (i) modelli e strumenti per il governo dell'innovazione; (ii) l'approccio, le metodologie e le tecniche di project management; (iii) le tecnologie Ict come leva abilitante dei nuovi modelli organizzativi e di servizio ai clienti finali; (iv) la gestione della leadership; (v) la comunicazione interna e la comunicazione esterna; (vi) la gestione delle risorse umane nelle fasi del cambiamento; (vii) il gruppo di lavoro ed il lavoro di gruppo.

Dato che è difficilmente immaginabile un aumento delle risorse economiche a disposizione della P.A., per acquisire tali elementi sono diverse le strategie possibili:

- far emergere le competenze innovative nascoste;
- sviluppare iniziative formative;
- utilizzare le risorse esterne;
- pensare alla riforma come grande occasione di apprendimento organizzativo.

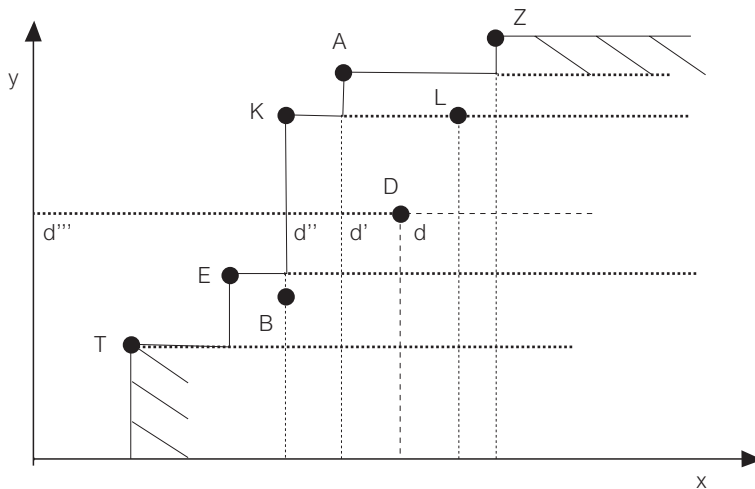
# ALLEGATO 1



## 1.1 – IL METODO FREE DISPOSAL HULL (FDH)

L'analisi di efficienza sviluppata, è finalizzata ad ottenere una rappresentazione dell'insieme di produzione attraverso i dati disponibili sugli *input* e sugli *output* e ad individuare la frontiera che delimita l'insieme allo scopo di misurare il grado di efficienza delle unità osservate. La metodologia adottata per l'analisi, il *free disposal*, è basata sull'ipotesi di libera disponibilità di *input* e di *output*; in particolare, tale ipotesi implica, con riferimento agli *input*, la possibilità di disfarsi dei fattori in eccesso rispetto alle necessità dell'unità produttiva, senza sostenere costi specifici (da notare che questo concetto è ben conosciuto in economia e si fonda sul concetto dell'uso alternativo di un bene. Infatti quando la quantità disponibile di una risorsa non può essere impiegata interamente in una data produzione e, inoltre, non esistono possibilità alternative d'impiego della quantità eccedente, l'ultima unità della risorsa rivela un prodotto marginale nullo e, quindi il suo prezzo è uguale a zero)

Figura1



La misura dell'efficienza per una metodologia di questo tipo richiede di desumere dall'insieme delle osservazioni disponibili  $F_0$  il limite, o frontiera, dell'insieme di produzione  $F$  e successivamente misurare la distanza tra ogni punto osservato in  $F_0$  e il limite  $F$ . Quest'ultimo, chiamato Free Disposal Hull FFDH- $v$  (dove  $v$  indica rendimenti di scala variabile) dell'insieme dei dati, è caratterizzato dall'input e dall'output disponibili. A partire da  $F_0$ , l'insieme  $F$  risulta, infatti, costituito da quei punti che producono meno output con lo stesso ammontare di input e/o che utilizzano più input per lo stesso ammontare di output. Nel caso si consideri un solo output  $y$  e un solo input  $x$  la frontiera dell'insieme di produzione  $F$  assume una caratteristica forma a gradini, rappresentata nella figura 1.

La misura che si ottiene con la tecnica proposta da Deprins, Simar e Tulkens, è quella che più si avvicina al concetto di inefficienza tecnica, in quanto un'osservazione, è dichiarata inefficiente unicamente sulla base del confronto delle quantità di risorse utilizzate per produrre una data quantità di output, senza riguardo alla considerazione della forma funzionale.

Questo metodo consente di costruire un indice di efficienza tecnica mediante un confronto diretto fra le unità considerate, che si concretizza nell'individuazione di osservazioni dominate ed osservazioni dominanti. In particolare, un'unità generica  $i$  può essere considerata di riferimento (dominante), per una unità generica  $j$  (dominata) se si verifica una delle seguenti condizioni:

- l'unità  $i$  produce di più dell'unità  $j$  utilizzando la stessa quantità di *input*;
- l'unità  $i$  produce la stessa quantità dell'unità  $j$  utilizzando meno *input*;
- l'unità  $i$  produce di più dell'unità  $j$  utilizzando meno *input*.

Se si considera una generica unità produttiva  $K$ , rappresentata sul grafico riportato in fig.1, si assume che ogni punto a destra e in basso di  $K$  (con più input per un dato output, come nel punto  $L$ ; oppure con meno output per lo stesso livello di input, come nel punto  $B$ ; o ancora, con più input e meno output, come nel punto  $D$ ) è un'osservazione dominata da  $K$ . Applicando le tre condizioni indicate a tutte le osservazioni  $k=1, \dots, n$ , si ottiene la frontiera basata il postulato di libera disponibilità. È opportuno evidenziare che utilizzando questa metodologia, per ogni osservazione dichiarata inefficiente esiste necessariamente almeno un'osservazione che la domina. Al contrario, un'osservazione non dominata nell'insieme di produzione è necessariamente dichiarata FDH efficiente. Uno degli aspetti più interessanti della metodologia presentata è che la sua applicazione consente di individuare, per ciascuna unità valutata, delle unità di riferimento da proporre come esempi concreti di miglior condotta manageriale. Data una generica unità è possibile inoltre individuare l'insieme delle unità dominanti ed efficienti, chiamato peer group; ad esempio, per l'unità  $D$  il peer group comprende le unità  $K$  e  $A$  che impiegano quantità minori di input rispetto a  $D$ . L'individuazione del gruppo delle dominanti efficienti rende possibile la valutazione del grado di efficienza tecnica raggiunto da una generica unità con riferimento alla quantità di input impiegata nella produzione di un dato livello di output. Tale valutazione, infatti, viene effettuata con riferimento alle quantità di risorse impiegate dalle unità appartenenti al peer group che vengono rapportate alle quantità impiegate dall'unità valutata, a parità di produzione. A partire dagli indicatori così calcolati, è possibile determinare il grado di efficienza tecnica realizzato dall'unità (che indicheremo con), che è rappresentato dal minore dei rapporti indicati. Data un'unità inefficiente, dunque, la relativa unità di riferimento principale viene a coincidere con quella che maggiormente la domina. Ad esempio, l'osservazione  $K$ , piuttosto che l'osservazione  $A$ , appare essere quella che domina maggiormente in input  $D$  e dunque il punteggio  $TE^{FDH-V}$  per  $A$  sarà relativo al rapporto  $(d''d'''/dd''')$  piuttosto che a  $(d''d'''/dd''')$ . La scelta di caratterizzare una situazione come efficiente o inefficiente riferendosi a tutte le altre che sono state o saranno osservate si basa sul postulato secondo il quale l'insieme di produzione dell'impresa resta fisso durante l'intero periodo di osservazione; si parla pertanto di efficienza intertemporale.

L'utilizzo della metodologia presentata consente di non formulare ipotesi a priori sulla convessità della tecnologia di produzione e rende, dunque, piuttosto flessibile

l'adattamento della frontiera ai dati quando l'insieme di riferimento sia caratterizzato, almeno localmente, dall'esistenza di non-convessità. Un limite di questo approccio, che pone come detto l'enfasi sui confronti diretti, è che un'unità organizzativa potrebbe essere considerata efficiente solo in virtù del fatto di essere posta in un'area dell'insieme di riferimento in cui non vi siano altre osservazioni con le quali potrebbe essere confrontata. Di conseguenza, i punteggi di efficienza ottenuti per tali unità che, seguendo la terminologia di Tulkens (1993) verranno definite efficienti *by default* (si veda ad esempio il caso delle osservazioni Z e T). Un metodo che consente di ovviare, almeno in parte, a questo problema è basato sull'aggregazione degli *output* e degli *input* in gruppi omogenei ottenuti attraverso un appropriato sistema di ponderazione. Ad esempio, esprimendo in termini di valore monetario le quantità fisiche di risorse impiegate è possibile ottenere grandezze che risultino direttamente sommabili.

La trattazione finora svolta, è basata sull'ipotesi di rendimenti di scala delle attività di tipo variabile; in alternativa è possibile ipotizzare rendimenti costanti ossia tali che ad un aumento della scala di attività corrisponda un aumento proporzionale dei costi di produzione. L'introduzione di tale ipotesi consente di tracciare una diversa frontiera, rispetto alla quale operare i confronti tra tutte le osservazioni, la cui costruzione si basa sui postulati di proporzionalità ed additività che si aggiungono a quello del *free disposal*.

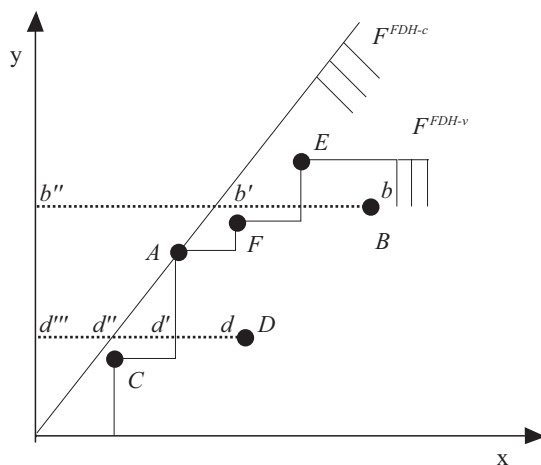
Con l'ipotesi di proporzionalità si assume che, data una qualsiasi osservazione, si può ottenere una possibilità produttiva semplicemente moltiplicando per un fattore non-negativo il vettore degli *input* e quello dell'*output*. Abbiamo, cioè, che:

se  $(x,y) \in F$  e  $k > 0$ , allora  $(kx,ky) \in F$ , dove  $F$  rappresenta l'insieme delle possibilità produttive.

Il secondo postulato, quello dell'additività, afferma che, partendo da due osservazioni, la somma dei vettori degli *input* consente una produzione pari alla somma dei vettori dell'*output*:

se  $(x,y) \in F$  e  $(w,z) \in F$ , allora  $(x+w, y+z) \in F$ .

Figura 2



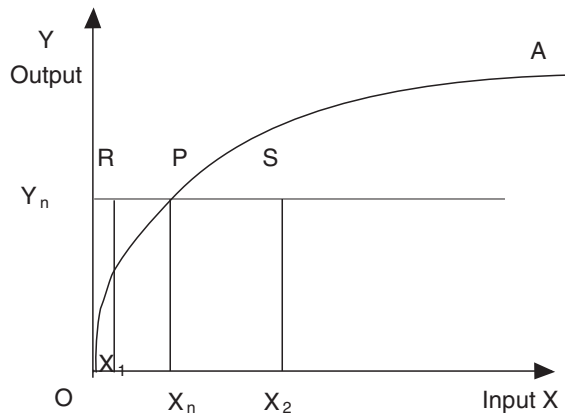
Considerando il caso particolare di un solo *input* ed un solo *output*, rappresentato nella fig.2, la frontiera di produzione  $F^{FDH-c}$  a rendimenti di scala costanti, costruita sulla base dei postulati precedenti, assume la forma di una retta. Il livello di efficienza tecnica in *input* () è dato dal rapporto  $(b'b'/bb')$  che indica, nel caso in cui gli *input* siano espressi in termini monetari, la riduzione di costo realizzabile operando in condizioni di efficienza tecnica. Come si nota dal grafico l'insieme costruito a partire da  $F^{FDH-c}$  include l'insieme  $F^{FDH-v}$ . Solo l'osservazione A è efficiente rispetto alle due tecnologie e inoltre la riduzione richiesta sia per B che per D è più ampia nell'ipotesi di rendimenti di scala costante che nell'ipotesi di rendimenti di scala variabili; in generale risulta  $F^{FDH-c} < F^{FDH-v}$ .

## 1.2 LA MISURA DELL'EFFICIENZA TECNICA ATTRAVERSO LE «FUNZIONI DI FRONTIERA»

Con il concetto «*misura di efficienza*» si intende la differenza esistente tra il processo realmente attivato ed uno standard ottimale teorico. In altri termini, il livello di efficienza raggiunto da un'amministrazione, viene misurato rispetto ad una curva ottimale o *frontiera* la quale, dati n fattori della produzione, indica il massimo livello di output ottenibile con quei fattori.

È immediato associare il concetto di frontiera di produzione a quello di funzione di produzione; infatti la funzione di produzione delimita il cosiddetto *insieme delle possibilità di produzione* e rappresenta quindi una linea divisoria tra ciò che è possibile produrre in maniera efficiente e ciò che non lo è.

Graficamente:



Considerando la produzione di un solo output ( $Y_0$ ) attraverso l'impiego di un solo input ( $X$ ), la funzione di produzione è rappresentata dalla curva OA.

Questa costituisce una frontiera tra il possibile e l'impossibile, nel senso che si ammette che tutti i punti al di sotto della frontiera siano punti possibili: se un output  $Y_0$  è ottenuto con la quantità di input  $X_0$  (punto P), si ammette che lo stesso output possa essere prodotto con una quantità di input maggiore, come quella corrispondente a  $X_2$  (punto S), ma si esclude che possa essere prodotto con una quantità di input minore, quale quella corrispondente a  $X_1$  (punto R).

Tornando al problema della misurazione dell'efficienza dell'attività produttiva di un'impresa, considereremo efficiente la stessa impresa se, durante un dato periodo, gli input da essa impiegati e gli output da essa ottenuti corrispondono ad un punto situato sulla funzione di produzione; al contrario essa sarà inefficiente se questo punto è situato al di sotto della frontiera.

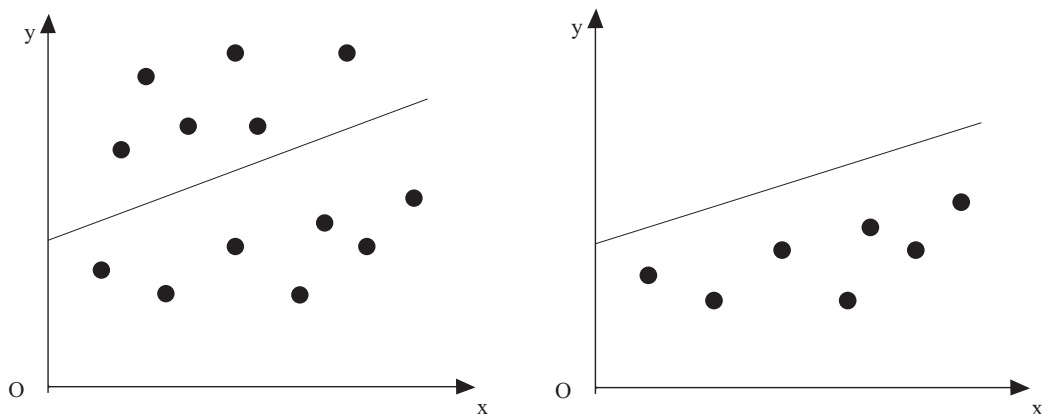
Naturalmente il discorso è esattamente identico se si considera una qualunque amministrazione o ente pubblico anziché un'impresa

Un qualunque indicatore di efficienza misurerà la distanza che intercorre tra la produzione realmente ottenuta dall'amministrazione e la frontiera teorica ed assumerà valore 1 quando non esiste inefficienza, ovvero quando i punti che rappresentano la produzione effettiva giacciono tutti sulla frontiera e diminuirà fino ad arrivare a zero, quando l'inefficienza aumenta, cioè ci si allontana dallo *standard* ottimale.

Con l'evolversi delle ricerche in materia, l'espressione funzione frontiera è stata associata ad un filone di studi che ha criticato i modelli tradizionali di funzione di produzione; quest'ultimi più che individuare la frontiera come un insieme delle possibilità di produzione, individuano una sorta di *funzione di produzione media*.

#### *Funzioni medie e funzioni di frontiera*

Nei modelli tradizionali l'output viene specificato come funzione lineare degli input del processo produttivo e di un termine stocastico con distribuzione normale e media nulla; una tale relazione implica la stima di una frontiera di produzione media ove i valori dell'output possano giacere, con la stessa probabilità, al di sopra o al di sotto.



Più precisamente, l'attributo «media» si intende riferito all'output ovvero, la funzione di produzione così ottenuta, corrisponde a quantità di output che le imprese o gli enti ottengono in media in corrispondenza di date quantità di input.

Questa formulazione della frontiera non è, in effetti, coerente con quanto si è detto sulla frontiera teorica che dovrebbe giacere sempre al di sopra dei punti che rappresentano l'output del processo.

Normalmente, quando si specifica un modello di frontiera, si aggiunge all'equazione un termine di disturbo casuale, che rappresenta tutti i possibili errori commes-



si durante la rilevazione dei dati e la successiva manipolazione e/o comunque non controllabili dall'azienda.

Questo tipo di specificazione della funzione di frontiera trova giustificazione nel fatto che la componente erratica ( $\epsilon$ ) può essere scomposta in due componenti distinte ( $u$  e  $v$ ) in modo che,  $\epsilon = v - u$ , dove  $u$  rappresenta l'inefficienza vera e propria e statisticamente sarà quindi una *variabile aleatoria* distribuita in modo asimmetrico con media negativa non nulla e  $v$  rappresenta tutto l'insieme dei *disturbi casuali non controllabili* e quindi avrà una distribuzione simmetrica con media nulla.

Da un punto di vista teorico, la funzione di produzione media, non permette il confronto tra un'osservazione e la sua posizione ottimale, ovvero con la funzione frontiera, pertanto la sua costruzione implica affrontare il problema di *stima* di una funzione che esprima il livello massimo ottenibile di produzione, cioè come utilizzare i dati a disposizione per soddisfare il concetto teorico.

Gli studi delle tecnologie di frontiera possono essere classificati secondo il modo in cui la frontiera stessa è specificata e stimata.

Rifacendosi al classico lavoro di Forsund-Lovell-Schmidt del 1980, possiamo proporre una classificazione della letteratura in materia di funzioni frontiera di produzione.

Le frontiere vengono distinte, a seconda che si utilizzi un modello parametrico o non parametrico, in:

- *funzioni Parametriche*
- *funzioni non Parametriche*

#### *Funzioni parametriche*

L'approccio parametrico si basa su procedure di stima di tipo econometrico applicate ad una specifica forma funzionale (Cobb – Douglas, Translog, etc.).

Ovviamente alle diverse frontiere, ognuna poggiante su particolari ipotesi, corrispondono valutazioni diverse sulle performance conseguite dalle unità operative analizzate e, mentre è possibile proporre uno schema dei vari modelli esistenti, ci sembra problematico procedere ad una classificazione di merito degli stessi. Un modello può essere più adatto degli altri a rappresentare una particolare situazione, ma potrebbe risultare meno valido in un contesto diverso.

Esistono due modalità di impiego dei metodi inferenziali per la stima dei modelli di frontiera parametrici, a seconda che si faccia riferimento ad un modello generale di tipo deterministico o ad uno di tipo stocastico e si distinguono nel seguente modo:

- *frontiere parametriche deterministiche*
- *frontiere parametriche stocastiche*

Nel primo caso, tutte le osservazioni si troveranno da una sola parte dello spazio delimitato dalla frontiera e la componente errore (scostamento tra produzione osservata e produzione teorica) sarà attribuita a comportamenti inefficienti tecnicamente; invece nel secondo caso, la frontiera sarà caratterizzata da una collocazione che potremo definire aleatoria, sicché non tutte le osservazioni si troveranno necessariamente in un solo versante rispetto alla frontiera stessa e, in questo caso, verrà distinta una componente erratica ed una di inefficienza tecnica.

Le *frontiere parametriche deterministiche* possono essere ulteriormente distinte, in base alla procedura di stima utilizzata, in:

- frontiere parametriche deterministiche *non statistiche*
- frontiere parametriche deterministiche *statistiche*

#### *Funzioni di frontiera deterministiche non statistiche*

Per quanto riguarda la *frontiera deterministica non statistica*, questo modello sottende l'ipotesi che tutti i valori debbano giacere sotto la frontiera di produzione.

La produzione effettiva è la produzione massima meno un errore di inefficienza dato, come già accennato dalla distanza tra la produzione teorica e quella ottimale.

Questo approccio ha il vantaggio di caratterizzare la tecnologia di frontiera in una semplice forma matematica, allo stesso tempo pone, però, una limitazione al numero di osservazioni che possono essere dichiarate tecnicamente efficienti. Inoltre un'altra limitazione che si pone, è la sensibilità della frontiera stimata alle osservazioni estreme.

Il problema di fondo resta quello di non poter utilizzare alcuna procedura statistica di verifica della bontà dell'adattamento dei dati al modello in quanto non è stata fatta alcuna assunzione circa la distribuzione del termine erratico  $u$  e questo limita notevolmente l'applicabilità e la significatività di tale approccio. Esso infatti è definito non statistico proprio per l'assenza di proprietà statistiche degli stimatori della funzione di produzione.

#### *Funzioni di frontiera deterministiche statistiche*

Nel caso, invece, delle funzioni di frontiera deterministiche statistiche, per tentare di risolvere almeno in parte i problemi legati ai modelli di frontiera deterministici non statistici, si formulano precise ipotesi circa la distribuzione del termine di errore. Così facendo è possibile utilizzare gli usuali metodi di stima dei parametri e verifica di ipotesi.

Si stimano, con il metodo dei minimi quadrati ordinari, i parametri ed i termini costanti del modello di produzione.

Ammettiamo che le  $u_j$  (residui) siano indipendenti ed identicamente distribuite, con media e varianza finite e che le  $x_j$  (variabili indipendenti) siano indipendenti dalle  $u_j$  e che la distribuzione di  $u$  sia nota. Il momento cruciale di questo modello arriva al momento della scelta di una distribuzione per  $u$  in quanto le stime ottenute dipenderanno in maniera assai rilevante da tale scelta.

Essendo la distribuzione di  $u$  asimmetrica per ipotesi le stime dei parametri ottenute con i minimi quadrati ordinari risulteranno doppiamente distorte in quanto, oltre alla componente di inefficienza, si dovrà considerare anche la distorsione dovuta all'eventuale *progresso tecnico*.

Per ovviare a tale inconveniente si può ricorrere a due tecniche dette rispettivamente *minimi quadrati corretti* e *minimi quadrati modificati* che derivano direttamente dalla stima dei minimi quadrati ordinari.

#### *Minimi quadrati modificati*

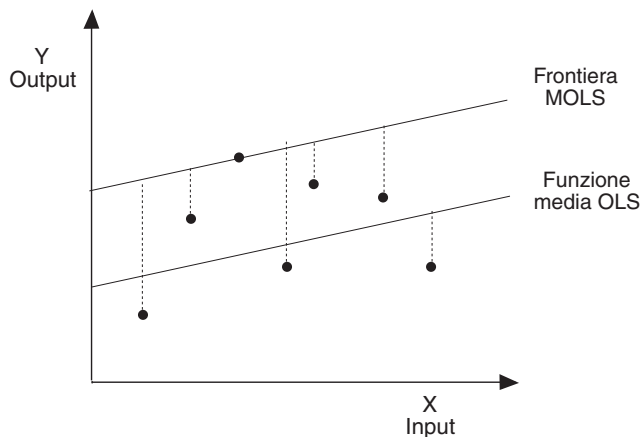
Applicando il metodo dei minimi quadrati modificati (*MOLS*) si ottiene una frontiera che sicuramente starà al di sopra di tutti i punti rilevati.

Infatti, l'idea base di questo approccio, è quella di stimare, con il metodo dei minimi quadrati ordinari, i parametri ed i termini costanti del modello di produzione scelto e di correggere successivamente il termine costante di una quantità pari al più grande dei residui della regressione.

La retta di regressione viene così *traslata* di una quantità tale che tutte le osservazioni dovranno sicuramente giacerle sotto, eliminando così il problema.

Questo metodo è particolarmente efficace quando le osservazioni campionarie si distribuiscono all'incirca lungo una retta, ovvero quando esiste una correlazione lineare piuttosto forte tra i punti del campione.

Infatti, in presenza di un «*outlier*» ovvero un punto molto distante dagli altri, la frontiera stimata sarebbe senz'altro sovrastimata e quindi poco significativa.



### *Minimi quadrati corretti*

Con il metodo dei minimi quadrati corretti (*COLS*), dopo aver stimato con i minimi quadrati ordinari i parametri ed i termini costanti del modello di produzione scelto, si corregge il termine costante e la componente errore aggiungendo il valore medio ( $\mu$ ) dei residui ( $u$ ), che per ipotesi, essendo la distribuzione asimmetrica, è diverso da zero.

Anche in questo caso la retta di regressione viene così spostata verso l'alto.

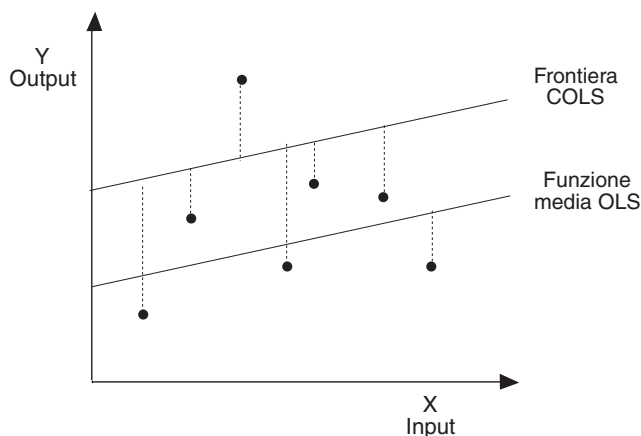
Il difetto di questo metodo sta nel fatto che, a causa delle correzioni apportate al termine costante e alla componente di errore, alcune informazioni potrebbero trovarsi al di sopra della frontiera stimata, violando la condizione di partenza.

Infatti, nel termine di errore confluiscono sia gli effetti delle variabili non controllabili dall'impresa, sia quelli imputabili ad errori di rilevazioni e questi avranno segno sia positivo sia negativo.

Quindi, eccetto per l'ipotesi di normalità di  $u$  il modello è perfettamente coerente con le ipotesi dei minimi quadrati ordinari.

Si può dimostrare che le stime che si ottengono applicando il metodo dei minimi quadrati ordinari al secondo modello sono consistenti. Con questo metodo si elimina il problema della non simmetricità della distribuzione di  $u$  e quindi le stime ottenute non saranno più distorte.

Il problema che rimane da risolvere a questo punto è semplicemente la scelta della *distribuzione di  $u$* : nella pratica le distribuzioni più utilizzate sono la «gamma», l'«esponenziale» e la «normale troncata». La scelta del tipo di distribuzione dipende dal fenomeno che stiamo analizzando e, in particolare, si sceglie quella distribuzione che meglio interpreta il comportamento inefficiente tra diverse aziende, o di un'azienda nel tempo.



### *Funzioni di frontiera stocastiche*

Le *frontiere di produzione stocastiche* ipotizzano che il processo produttivo sia sottoposto a *due tipi di disturbi*:

- uno legato al fenomeno dell'inefficienza delle singole unità produttive e quindi includente anche fenomeni che possono essere controllati dai dirigenti dell'impresa;
- il secondo che tiene conto degli effetti casuali – errori di misurazione, variabili esplicative non osservate, shock aleatori che non possono essere controllati.

Considerare globalmente gli shock esogeni, sia favorevoli che sfavorevoli, insieme agli errori di misurazione ed alla vera e propria inefficienza tecnica dell'impresa in un unico termine di errore, etichettando l'insieme come «inefficienza», è sia teoricamente che empiricamente scorretto.

In altre parole, se si indica con il termine generale di errore del modello si potrà scrivere che  $u$  riassume gli elementi di inefficienza dell'ente e sarà quindi a media non nulla con distribuzione asimmetrica positiva e  $v$  rappresenta tutto l'insieme di «shock» non controllabili dall'azienda e gli eventuali errori di misurazione. Per questo motivo  $v$  avrà una distribuzione simmetrica con valore atteso nullo e varianza finita.

Il principale pregio di questo modello è quello di isolare gli elementi erratici non controllabili dall'azienda, da quelli che invece è in grado, almeno potenzialmente, di eliminare, ovvero l'*inefficienza tecnica*.

Per contro, questi tipi di modelli, presentano alcuni difetti che li rendono poco utilizzabili: innanzitutto sono poco flessibili, nel senso che la scelta delle distribuzioni

dei termini erratici è spesso obbligata da convenienze di tipo statistico più che economico; inoltre, non è possibile decomporre il residuo di ogni osservazione nelle due componenti, ma si può semplicemente conoscerne una media di tutte le osservazioni.

#### *Riferimenti bibliografici*

GAZZEI, LEMMI, VIVIANI (1997), *Misure statistiche di performance produttiva*, Cleup.

DEPRINS D., SIMAR L. e TULKENS H. (1984), *Measuring Labor-Efficiency in Post Offices, The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurement*, Amsterdam, North-Holland, pp.243-267.

GIUSTI F. (1994), *Modelli Neoclassici di Produzione*, Università «La Sapienza», Roma.

VIVIANI A. (1996), *Tecnologie di produzione ed efficienza nella distribuzione commerciale, Atti della XXXVIII Riunione Scientifica della SIS*, Rimini, Vol.II.

BROECK, FORSUND, HJALMARSSON, MEEUSEN (1980), *ON THE ESTIMATION OF deterministic and stochastic frontier production functions*, *Journal of Econometrics*, Vol. 13.

### 1.3 – ALCUNE ESPERIENZE DI VALUTAZIONE COMPARATIVA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In questa sezione saranno commentate alcune esperienze significative di controllo di gestione e valutazione comparativa realizzate in ambito pubblico che risultano di particolare interesse per la metodologia adottata.

#### *L'esperienza del Ministero dell'Economia e delle Finanze*

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, avvalendosi dell'apporto dell'Istat, ha realizzato nel 1998 un'esperienza finalizzata allo studio ed alla sperimentazione di nuove metodologie per la misurazione di costi e rendimenti delle sedi periferiche del Ministero.

In particolare, erano state formulate alcune ipotesi di tipo sperimentale per lo studio dell'efficienza tecnica e delle performance realizzate dalle sedi periferiche. La scelta di questo particolare ambito di indagine era stata suggerita dalle caratteristiche possedute dalle unità periferiche che sono generalmente di numerosità abbastanza elevate e che presentano funzioni, linee di attività, procedure e strutture organizzative interne generalmente omogenee tra di loro. In questo modo, è possibile impiantare un sistema di valutazione fondato su funzioni standard di produzione e di costo che vengono stimate in base ad osservazioni *cross section*.

Per la realizzazione dell'indagine erano state considerate le 95 Direzioni provinciali e ad ognuna di esse era stato inviato un questionario tramite il quale si chiedevano informazioni circa le attività svolte dall'ufficio ed i prodotti o i servizi offerti.

La metodologia utilizzata si basava sulla stima di frontiere di efficienza ricavate applicando il metodo FDH (Free Disposal Hull)<sup>17</sup> ai dati rilevati e per ciascun centro di servizio nel quale era stato ripartito l'organigramma di ciascuna sede. Per

<sup>17</sup> Si veda l'allegato 1.1

centro di servizio si intende una realtà organizzativa interna alla sede periferica anche se di rado esso viene istituito con un atto formale dall'amministrazione di appartenenza. A ciascun centro di servizio veniva attribuita una parte dei processi svolti dall'unità periferica. L'attribuzione dei processi ai centri di servizio veniva effettuata secondo il criterio dell'omogeneità delle funzioni e degli obiettivi perseguiti mediante la produzione di atti finali o caratteristici che costituiscono lo specifico output dei singoli processi.

Accanto ai centri di servizio che raggruppano i processi ed i prodotti finali o intermedi, era stato identificato un centro di servizi generali e di supporto nel quale confluivano tutte le attività gestionali e di funzionamento dell'unità organizzativa considerata nel suo complesso, nonché i relativi prodotti interni.

La scelta di valutare l'efficienza per singoli centri di servizio è basata sull'ipotesi che sussistano alcune condizioni relative all'attività svolta in essi ed alle caratteristiche della struttura organizzativa interna. In particolare, in questo lavoro, si assume che le attività raggruppate in uno stesso centro siano tra loro il più possibile omogenee e che, di conseguenza, risulti massimizzata l'eterogeneità dei centri. L'individuazione dei centri di servizio a seguito di un processo di aggregazione delle attività omogenee deve inoltre trovare riscontro nell'organizzazione interna dell'unità produttiva. È infatti necessario, affinché risulti significativa la valutazione della performance riferita al centro di servizio, che le singole aree di produzione omogenea siano autonome nello svolgimento dei compiti specifici assegnati e che a tale indipendenza organizzativa corrisponda l'attribuzione di una responsabilità economica e gestionale. L'indipendenza tra i centri di servizio è condizione essenziale perché la valutazione dei risultati ottenuti in un singolo centro non risulti condizionata da eventuali collegamenti con altri centri che intervengano nello svolgimento dell'attività produttiva.

L'individuazione dei centri di servizio, che prevede il raggruppamento dei processi e dei corrispondenti prodotti, ha contribuito a risolvere alcuni aspetti problematici inerenti l'analisi dell'efficienza, in particolare nel caso di unità operanti nel settore pubblico. In primo luogo, in fase di rilevazione dei dati, è risultata meno problematica la misurazione delle risorse umane, strumentali e tecnologiche effettivamente impiegate per la produzione dei diversi insiemi di *output* omogenei per funzione amministrativa, raggruppati nel medesimo centro di servizio. Dall'altro lato, è stato possibile rappresentare la complessità dell'attività amministrativa svolta da ciascuna unità periferica mediante un numero sufficientemente ampio di indicatori di prodotto, limitando al contempo le possibilità di ottenere situazioni non comparabili che sarebbero altrimenti dichiarate efficienti per *default* in base all'applicazione del metodo del *Free Disposal Hull*.

I risultati relativi alla sperimentazione condotta presso le direzioni provinciali sono stati condizionati da alcuni problemi inerenti la qualità dei dati acquisiti. In sede di controllo delle informazioni raccolte per la costituzione della banca dati, è stato possibile riscontrare la presenza di valori anomali nella misurazione delle quantità di prodotto realizzate. Una prima elaborazione dei dati ha confermato, per le variabili di *output*, l'esistenza di una notevole variabilità tra le osservazioni non pienamente giustificata da differenze nei processi produttivi svolti. In proposito, occorre precisare che l'acquisizione dei dati è avvenuta tramite l'invio di un questionario alle singole sedi periferiche, redatto sulla base delle indicazioni fornite

dai collaboratori individuati a livello centrale presso la Ragioneria Generale dello Stato. In particolare, tale analisi preliminare ha portato alla definizione della lista delle attività svolte presso le ragionerie provinciali e dei relativi tempi standard, riportata in allegato. Le 185 attività individuate sono state successivamente aggregate in 16 prodotti omogenei e ricondotte all'interno dei 5 reparti in cui risultano organizzate le sedi periferiche. Di fatto, la scelta di effettuare la rilevazione con riferimento ad una lista di attività molto dettagliata non è risultata sufficiente per garantire l'uniformità dei dati e per evitare che venissero adottate soluzioni discordanti nella misurazione dell'*output*, per le attività caratterizzate da prodotti non specificamente definiti.

L'indagine condotta sulle unità periferiche della P.A. ha avuto piuttosto il carattere di sperimentazione ed affinamento della metodologia presentata. I risultati ottenuti sono stati, in parte, condizionati dai problemi riscontrati in fase di acquisizione dei dati dai diversi sistemi informativi esistenti. In fase di adozione degli strumenti proposti per la valutazione della performance come supporto ai processi decisionali e di controllo della gestione, l'attivazione di flussi informativi adeguati e tempestivi consente di ottenere risultati significativi nell'elaborazione e nella corretta interpretazione degli indicatori di efficienza.

La possibilità di ottenere informazioni in grado di segnalare la presenza di eventuali situazioni caratterizzate da condizioni di inefficienza risulta particolarmente utile per i diversi livelli decisionali esistenti all'interno della struttura organizzativa.

Per quanto riguarda i responsabili delle singole unità organizzative, è evidente il vantaggio derivante dalla possibilità di ottenere sia una valutazione comparativa della *performance* realizzata sia l'indicazione delle unità efficienti da assumere come riferimento concreto. A livello centrale invece, risulta particolarmente rilevante la disponibilità di dati sintetici che forniscano un quadro completo delle posizioni di efficienza relativa per l'insieme delle unità periferiche.

La sperimentazione condotta, aldilà dei risultati specifici ottenuti in termini di valutazione delle *performance*, ha senza dubbio evidenziato le potenzialità implicite nell'applicazione delle frontiere all'analisi dell'efficienza di unità organizzative operanti in ambito pubblico, individuando, contestualmente, le criticità e gli interventi necessari per migliorare la qualità e l'affidabilità degli indicatori. Una corretta interpretazione delle indicazioni fornite dagli strumenti di analisi proposti costituisce la condizione indispensabile perché risulti veramente efficace il contributo da essi fornito nell'ambito dei processi decisionali e di controllo della gestione.

### *Il Ministero di Giustizia: l'esperienza del sistema giudiziario*

Il progetto «*La costruzione di un sistema di controllo di gestione del Ministero di Giustizia*», che la Commissione Tecnica della Spesa Pubblica sta svolgendo su incarico del Ministero di Giustizia, affronta il problema dell'efficienza dell'intero settore giudiziario, compresa l'amministrazione penitenziaria.

Il sistema giudiziario viene analizzato nel suo insieme, a livello aggregato, e a livello di singoli uffici giudiziari, che possono essere considerati come le «unità produttive» del sistema stesso.

La ricerca è stata condotta per evidenziare come le gravi disfunzioni del settore, (la grande mole di lavoro arretrato, la lunghezza eccessiva dei procedimenti, il livello

dei costi), vanno ricercate anche in eventuali errori nella scelta della dimensione degli uffici e nella combinazione dei «fattori» che concorrono alla produzione del servizio.

Nella ricerca è stata, pertanto, proposta una valutazione dell'efficienza di scala dei singoli uffici giudiziari allo scopo di individuare quelle unità che, per dimensione, risultano essere distanti dai parametri di scala considerati ottimali.

L'analisi può essere riassunta in tre fasi:

- costruzione di un *data base* che raccoglie, a livello delle singole unità produttive, la consistenza fisica e il costo dei fattori produttivi (magistrati, personale amministrativo, immobili, attrezzature informatiche, altre attrezzature) e il volume della domanda del servizio e del prodotto (rappresentati dal movimento dei procedimenti divisi per materia e grado del contendere);
- analisi descrittiva del sistema giudiziario e valutazione delle relazioni intercorrenti tra le variabili di maggior rilievo: distribuzione delle risorse produttive e richiesta del servizio, congestione e produttività dei diversi fattori, variabilità dei costi del servizio;

Stima econometrica della relazione tipica caratterizzante l'attività giudiziaria per individuare le scelte dimensionali ottimali delle unità produttive.

Per quanto riguarda la costruzione della banca dati, il Ministero ha utilizzato una scheda di rilevazione, dalla quale sono stati ricavati i seguenti indicatori.

L'aspetto più interessante del lavoro è sicuramente quello che riguarda la stima della funzione di costo, che consente di valutare l'impegno economico richiesto da ciascun *output* che si vuole produrre.

Il tipo di funzione scelta per rappresentare il processo produttivo è quella translogaritmica che permette di catturare, con buona approssimazione, tutte le curve, ossia i cambiamenti di andamento, della relazione tra *input* e *output* oggetto dell'indagine.

L'analisi ha poi preso in considerazione la valutazione dell'efficienza organizzativa dei singoli uffici giudiziari.

Per valutare l'efficienza dimensionale degli uffici giudiziari è stato utilizzato l'indice di elasticità di scala per ciascuno di essi:

Si hanno rendimenti di scala crescenti per  $ES > 1$ , decrescenti per  $ES < 1$  e costanti per  $ES = 1$ .

$$ES = \frac{1}{\sum_{i=1}^n \frac{\partial y}{\partial x}}$$

L'efficienza è raggiunta quando il valore di ES è unitario.

Ciò ha permesso di identificare gli uffici giudiziari sottodimensionati, permettendo un'analisi comparativa degli stessi. Attraverso la simulazione fatta per valutare gli effetti dell'introduzione del giudice unico di primo grado è stato possibile prevedere che la fascia di uffici sottodimensionati scenderà del 40%.



## SCHEMA DEGLI INDICATORI PER LA GIUSTIZIA CIVILE

<i>Unità di rilevazione:</i> Giudice di Pace, Preture, Tribunali, Corti d'Appello, Corte di Cassazione	
Indicatori di input	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Distribuzione dei magistrati in servizio per ufficio giudiziario, separati per funzione</li> <li>– Distribuzione del personale amministrativo in servizio per qualifica (dirigenti e non) e ufficio giudiziario</li> <li>– Ubicazione e dimensione degli stabili</li> <li>– Attrezzature informatiche</li> </ul>
Indicatori di costo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Costo totale-costo del personale e del capitale-per ufficio giudiziario</li> </ul>
Indicatori socio-territoriali	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dimensioni del bacino di utenza dei singoli uffici</li> <li>– Densità della popolazione servita</li> <li>– Caratteristiche sociologiche dell'area di interesse: reddito medio e tasso di criminalità</li> </ul>
Indicatori di output	<p>Procedimenti di cognizione ordinaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero procedimenti esauriti con sentenza</li> <li>– Numero procedimenti esauriti senza sentenza</li> <li>– Durata media dei procedimenti esauriti con sentenza</li> </ul> <p>Procedimenti in materia di lavoro e previdenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero procedimenti esauriti con sentenza</li> <li>– Numero procedimenti esauriti senza sentenza</li> <li>– Durata media dei procedimenti esauriti con sentenza</li> </ul> <p>Procedimenti speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero procedimenti esauriti con sentenza</li> <li>– Numero procedimenti esauriti senza sentenza</li> <li>– Durata media dei procedimenti esauriti con sentenza</li> </ul> <p>Procedure concorsuali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero procedimenti esauriti</li> <li>– Durata media dei procedimenti esauriti</li> </ul>

## SCHEDA DEGLI INDICATORI PER LA GIUSTIZIA PENALE

<p><i>Unità di rilevazione:</i> Uffici giudiziari: Procure (Procura generale presso la Corte di Cassazione, Procure generali presso le Corti d'Appello, Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari, i Tribunali per i minorenni e le Preture circondariali); Direzioni Distrettuali Antimafia; Preture, Tribunali, Corti d'Assise, Corti d'Appello, Tribunali per i minorenni.</p>	
Indicatori di input	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Distribuzione dei magistrati in servizio per ufficio giudiziario, separati per funzione (requirente e giudicante)</li> <li>– Personale di polizia giudiziaria (agenti e ufficiali) per sezione presso le singole Procure della Repubblica, presso il Tribunale ordinario, presso il Tribunale per i minorenni, presso la Pretura Circondariale</li> <li>– Distribuzione del personale amministrativo in servizio per qualifica (dirigenti e non) e ufficio giudiziario</li> <li>– Ubicazione (in centro e in periferia) e dimensione degli stabili</li> <li>– Attrezzature informatiche</li> </ul>
Indicatori di costo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Spese per il personale e altre spese per ufficio giudiziario</li> <li>– Retribuzioni medie lorde</li> </ul>
Indicatori socio-culturali	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dimensioni del bacino di utenza dei singoli uffici</li> <li>– Densità della popolazione servita</li> <li>– Caratteristiche sociologiche dell'area di interesse: reddito medio e tasso di criminalità</li> <li>– Livello di urbanizzazione</li> </ul>
Indicatori di output	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fase pre-processuale: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero di decreti (o ordinanze) di archiviazione</li> <li>– Numero di azioni penali</li> </ul> </li> <li>Fase processuale: giudizi speciali <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero procedimenti esauriti</li> <li>– Durata media dei procedimenti esauriti</li> </ul> </li> <li>Giudizio ordinario: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Numero procedimenti avviati</li> <li>– Numero procedimenti pendenti</li> <li>– Numero procedimenti esauriti</li> <li>– Durata media dei procedimenti esauriti</li> </ul> </li> </ul>

*Ministero di giustizia: l'esperienza dell'amministrazione penitenziaria*

L'analisi di valutazione comparativa dell'efficienza negli uffici giudiziari è stata estesa all'amministrazione penitenziaria.

L'obiettivo è stato quello di elaborare degli appropriati indicatori da utilizzare per valutare la *performance* delle singole strutture operanti nel sistema penitenziario.

Il metodo utilizzato in questo lavoro si concentra sulla valutazione del funzionamento delle strutture produttive in riferimento al loro *standard* efficiente. La determinazione di questo *standard* si basa sulla derivazione di frontiere efficienti di produzione e di costo.

In base agli *standard* ricavati vengono calcolati degli indicatori di efficienza relativi ad ognuno dei singoli istituti penitenziari. Le risorse produttive impiegate sono state determinate direttamente in termini di lavoro, capitale, beni e servizi intermedi. Il lavoro si identifica essenzialmente nel volume di personale impiegato: polizia penitenziaria, personale civile. L'apporto di capitale si manifesta essenzialmente nell'uso degli immobili, delle attrezzature e dei mezzi di trasporto, mentre i beni e i servizi intermedi sono costituiti per lo più da tutto quello che attiene al vitto e ai servizi sanitari.

Come risultato del processo produttivo è stato considerato il complesso di attività preposte allo svolgimento del trattamento penitenziario, vale a dire l'attività di detenzione, la sorveglianza e la rieducazione. La necessità di dare una valutazione aggregata e sintetica di queste ultime ha condotto a scegliere come variabile *proxy* il numero totale di presenze per istituto.

L'analisi dell'attività produttiva si concretizza, dunque, nell'esame del rapporto esistente tra il numero di presenze in ogni istituto ed il volume di risorse impiegate dallo stesso.

Per lo *standard* efficiente di costo viene adottato un approccio analogo a quello appena descritto ma, mentre nel caso della produzione l'oggetto dell'analisi è costituito dal rapporto tra risorse impiegate e risultato produttivo ottenuto; nel caso del costo ci si concentra sulla relazione esistente tra il risultato ottenuto ed i flussi di spesa totale effettivamente erogata da ogni istituto. Le stime degli *standard* sono effettuate su un campione di Istituti.

Nell'analisi del costo viene preso in considerazione anche l'aspetto qualitativo dell'*output*. Infatti, le principali variabili esplicative inserite nella funzione di costo sono costituite dalle quattro più importanti categorie di detenuti ospitate negli istituti penitenziari. Si tiene dunque conto dell'incidenza sul costo totale della composizione della popolazione carceraria.

La funzione econometrica adottata, sia per la funzione di produzione sia per la funzione di costo, è quella translogaritmica.

Dalla stima della funzione di produzione è stato calcolato un indicatore in grado di misurare il grado di economie di scala, il quale si esprime attraverso il rapporto tra due variazioni percentuali, cioè:

$$S = \Delta\%Y / \Delta\%X$$

Nel particolare caso studiato si ha  $\Delta\%X = \Delta\%L = \Delta\%K_f = \Delta\%K_c$ ; in cui L rappresenta la forza lavoro,  $K_f$  il capitale fisso,  $K_c$  il capitale circolante.

Successive elaborazioni hanno permesso di verificare come le economie di scala variano in relazione alla dimensione. È stato infatti verificato che in un istituto piccolo le economie di scala sono più elevate che in uno medio e che in un istituto grande sono praticamente assenti.

Dalla stima delle funzioni di produzione e di costo si possono ricavare gli *standard* medi, rispettivamente di produzione e di costo, riferibili al campione costruito degli istituti penitenziari. Ciò ha permesso di effettuare delle valutazioni comparative di efficienza sui singoli istituti penitenziari.

Lo *standard* di efficienza è stato calcolato con riferimento alla frontiera efficiente di produzione.

Una misura del grado di efficienza viene calcolata come rapporto tra il numero effettivo di presenze  $Y_j$ , che il carcere  $j$  – esimo ospita, e quello teorico efficiente  $Y'_j$  che rappresenta il numero teorico di presenze che il carcere  $j$  – esimo dovrebbe ospitare, dato l'ammontare di risorse produttive che esso effettivamente impiega.

Esso può, quindi, essere espresso dalla relazione :  $V_j = Y_j / Y'_j$ .

In particolare si ha  $V_j = 1$  quando l'istituto  $j$  – esimo si trova sulla frontiera di efficienza. Il grado di inefficienza si ottiene da:  $ineff = 1 - V_j$ .

Per quanto riguarda i costi è stato seguito un ragionamento analogo, determinando, però, un indice di eccesso di costo dato da :  $T_j = C_{Tj} / C_{Tj}'$ ; in cui  $C_{Tj}$  rappresenta il costo teorico che l'istituto  $j$  – esimo dovrebbe sostenere dato l'*output* o gli *output* che esso effettivamente produce.

Gli indicatori ricavati sono sintetizzati nella seguente tabella:

#### INDICATORI DI EFFICIENZA PER SINGOLO ISTITUTO

Efficienza di scala	Efficienza di Costo	Efficienza di Produzione
$S = \Delta\%Y/\Delta\%X$	$V_j = Y_j/Y'_j$	$T_j = C_{Tj}/C_{Tj}'$

#### *Ministero delle Finanze: l'esperienza della Guardia di Finanza*

Il Ministero delle Finanze ha emanato, già da alcuni anni, la *Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione*, con la quale sono assegnati gli obiettivi e i programmi che ogni Centro di responsabilità di I livello, tra cui la Guardia di Finanza, è chiamato a conseguire.

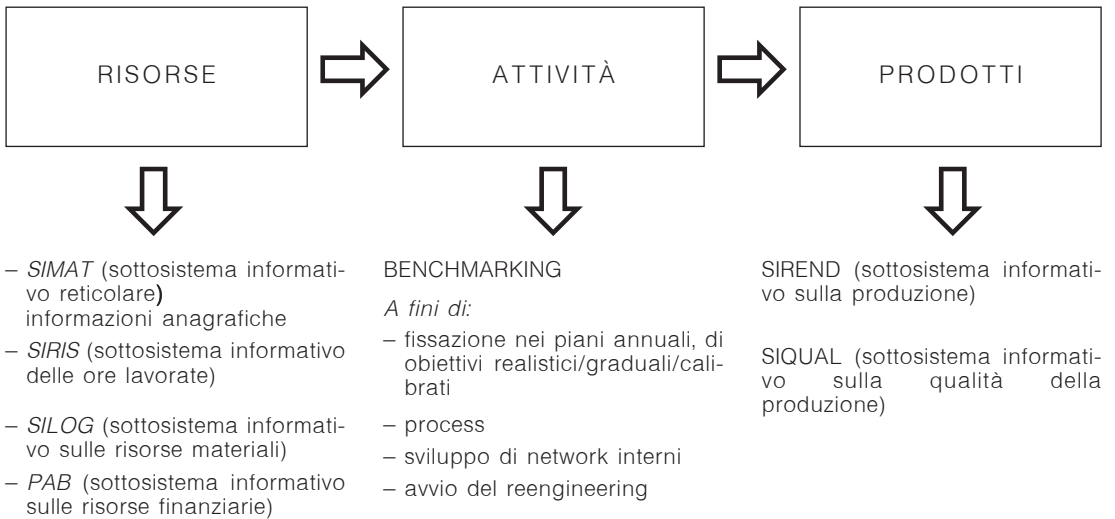
Il metodo si ispira all'ormai diffuso *Management by objectives* (M.B.O), il quale può essere definito come un sistema di gestione che si propone di utilizzare gli *obiettivi* per guidare ogni fase della gestione e per valutare, misurandole, le prestazioni del *Management*.

Gli obiettivi sono i risultati che si decide di conseguire in un tempo determinato e sono espressi in numeri finiti.

Detto questo, bisogna individuare *Cosa misurare* e *Come misurare*.

Stabilito che le dimensioni misurabili in una pubblica amministrazione possono essere riassunte in: *Risorse* (Umane, Materiali, Finanziarie), *Attività* (Processi di lavoro) e *Prodotti* (Prodotti strumentali rivolti a clienti interni, Prodotti finali rivolti a clienti esterni); presentiamo lo schema proposto dalla Guardia di Finanza:

SCHEMA DELLE SCELTE DEI MISURATORI E AZIONI PER IL MIGLIORAMENTO:



Con riguardo ai sistemi informativi, attualmente è a regime SIRIS che consente di conoscere quante *ore/uomo* vengono mensilmente versate, da ciascun reparto, nelle oltre mille linee di attività in cui è impiegato il personale del Corpo.

SIRIS è un sistema *Activity Based*, rileva gli impieghi contemporaneamente per centri di costo (codici d'impiego) e per centri di responsabilità (comandi).

Sono in fase di progettazione SIMAT, che sostituirà l'attuale sistema informativo matricolare basato prevalentemente su rilevazioni manuali, e SIREND, che sostituirà l'attuale STAT.

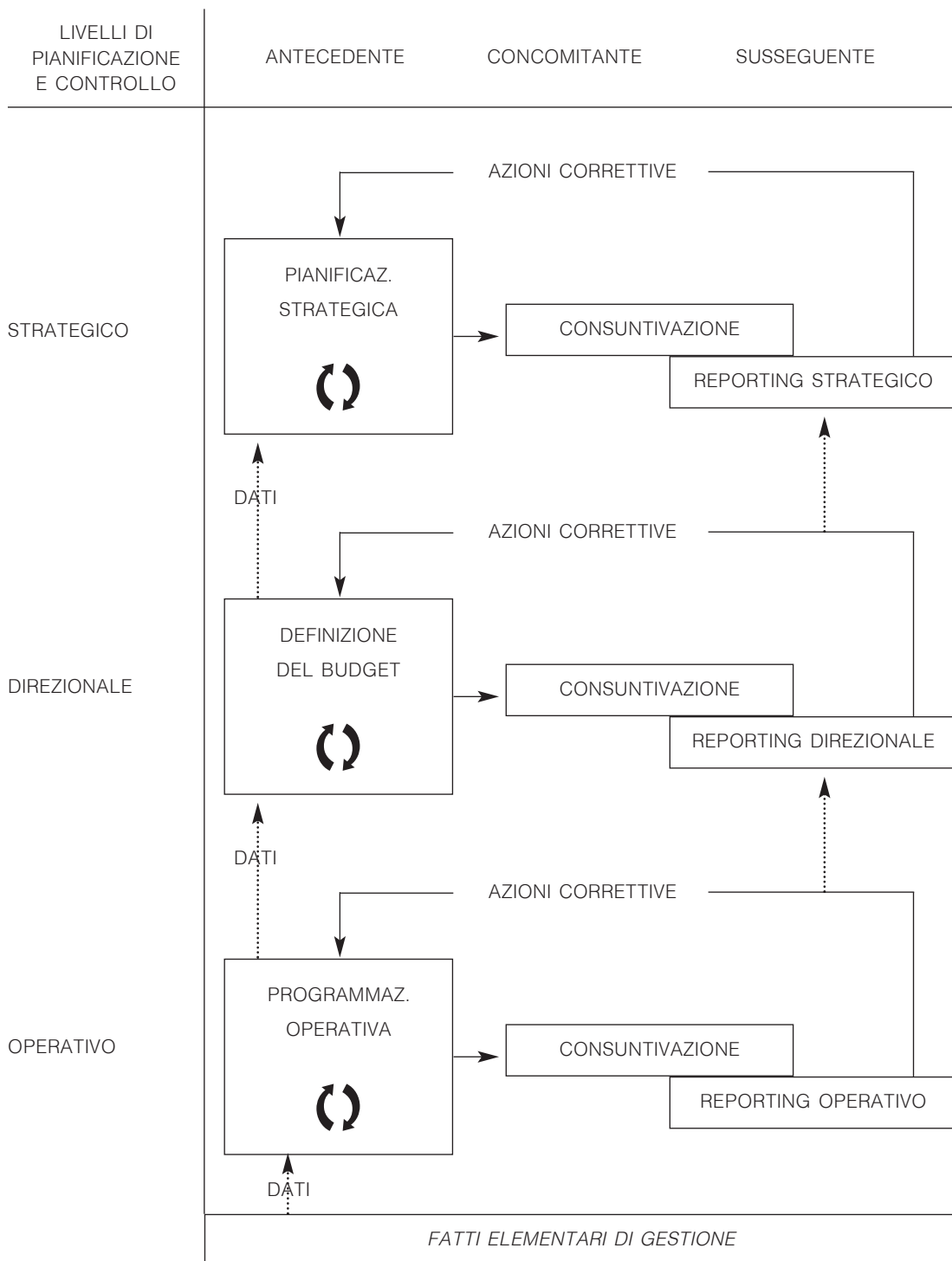
I principi cui si ispirano i sistemi informativi sono:

- principio di completezza;
- principio di univocità;
- principio di realtà (verificabilità delle informazioni);
- principio di interrelabilità delle informazioni;
- principio di intangibilità degli archivi.

Il Sistema di Pianificazione e Controllo di Gestione nella Guardia di Finanza si compone di quattro sottosistemi fondamentali:

1. Modello Logico di Pianificazione e Controllo di Gestione
2. Nuovo sistema integrato di Contabilità Gestionale
3. Piano Strategico Triennale per l'Innovazione
4. Piani annuali degli obiettivi.

Schema del Modello logico di Pianificazione e Controllo di Gestione



Il modello logico di Pianificazione e controllo si compone, essenzialmente di tre fasi: Controllo strategico, Controllo direzionale e Controllo operativo. Solo in quest'ultimo si può parlare di tecniche di valutazione comparativa.

Per quanto riguarda il sistema di contabilità gestionale, questo viene effettuato grazie alla perfetta corrispondenza tra nomenclatura SIRIS e Funzioni – Obiettivo/Missioni presentate nella griglia annuale; alla valorizzazione monetaria delle risorse umane impiegate ed alla strutturazione della nomenclatura per Centri di Costo.

SIRIS, infatti, si avvale di un sistema di codici d'impiego ad ognuno dei quali corrisponde un massimo di cinque campi, con i quali vengono identificate le varie tipologie di attività.

La procedura SIRIS consente, in sostanza, di ricavare le seguenti informazioni:

- calcolo del costo dei prodotti
- calcolo del costo del lavoro per destinazione economica (Contabilità Analitica Monetaria)
- controllo e contenimento dei costi di struttura
- supporto alle decisioni
- fornitura di *feed – back* mensili su obiettivi e programmi.

Inoltre, il Ministero delle Finanze predispose un Piano Strategico Triennale per l'Innovazione, che riguarda il «Progetto Efficienza Guardia di Finanza», il quale è un Piano Triennale, rimodulato ogni anno, che definisce i criteri e le modalità di attuazione della gestione per obiettivi della G. d. F.; i parametri annuali di riferimento del controllo e le principali azioni da compiere nel triennio (motivazioni, tempi, concatenazione). Il fine è quello di conferire trasparenza e visione prospettica alla gestione; guidare la pianificazione annuale; impedire decisioni opportunistiche sul breve termine. Il modello adottato nel Progetto Efficienza è quello della *Implementazione ad azioni sincrone*. L'Implementazione ad azioni sincrone è una forma originale di implementazione della gestione per obiettivi ideata dalla Guardia di Finanza; permette di avviare il nuovo metodo in modo graduale, coordinando le azioni su tutti i settori d'intervento e garantendo (nella sola fase dell'avvio) una forte azione di guida del I livello sui livelli subordinati.

Per misurare le Attività, la G.d.F. utilizza la tecnica del *benchmarking*, che viene presentata con la definizione del Piano annuale degli obiettivi, in cui si determina il Piano delle Attività per ogni livello gerarchico.

L'applicazione del *benchmarking interno* è giustificata dalla considerazione che esistono, nell'ambito di una stessa organizzazione, delle differenze sorprendenti in processi operativi in apparenza assolutamente identici, causate da molteplici fattori di carattere ambientale, culturale e professionale. Si tratta, allora, di capire perché ciò avviene e di prendere a riferimento la prestazione migliore effettuata in concreto.

La Guardia di Finanza ha iniziato, quest'anno, ad applicare un *benchmarking interno* con riferimento alle seguenti funzioni:

- funzione gestione del personale;
- funzione amministrazione delle risorse;
- funzione logistica – motorizzazione.

In seguito, la metodologia sarà estesa a tutti i principali processi di lavoro, quindi, sia per le attività indirette (cosiddette di funzionamento) sia per quelle dirette (cosiddette di esecuzione del servizio).

Per fare questo occorrono, come già specificato, informazioni su:

- quantità di prodotto realizzate;
- qualità della produzione conseguita;
- quantità di risorse assorbite.

Tali informazioni provengono da sistemi informativi progettati appositamente per la gestione per obiettivi. Attualmente il Corpo dispone di un solo sistema informativo, SIRIS, il quale rileva le ore/uomo lavorate per linee di attività.

Quali processi critici per il 1999, sono state individuate le funzioni per le quali risulta più semplice la determinazione di costo. I processi critici riguardano la gestione del personale, l'amministrazione delle risorse e la logistica – motorizzazione. Tutti processi, quindi, riguardanti attività strumentali e di supporto alla produzione (funzionamento) per i quali il *benchmarking* viene utilizzato per conseguire i seguenti risultati:

- contenimento dei costi di funzionamento, soprattutto nelle unità organizzative che più si sono discostate dal *benchmark*;
- diffondere le tecniche di lavoro che si sono rivelate migliori;
- incoraggiare la creazione di *network* interni a livello nazionale tra gli addetti alle medesime lavorazioni;
- reingegnerizzazione dei processi.

L'unità organizzativa che ha conseguito la prestazione eccellente nei processi critici viene individuata tramite la definizione del principale *cost driver*, cioè il fattore al variare del quale i processi di lavoro richiedono un maggiore o minore assorbimento di risorse (nella fattispecie, risorse umane, consuntivate da SIRIS).

Come principali determinanti di costo sono state considerate:

- la forza effettiva media, disponibile dall'archivio SIRIS, per la funzione gestione del personale;
- i fondi finanziari gestiti, disponibili dalle rilevazioni della Direzione di amministrazione del Comando Generale, per la funzione amministrazione delle risorse;
- il numero di automezzi, disponibile dalle rilevazioni della Direzione di motorizzazione, per la funzione logistica – motorizzazione.

Una volta decisi i processi di lavoro sui quali applicare la tecnica di *benchmarking* e individuate le determinanti di costo, sono state determinate le unità organizzative e le linee di attività da prendere per l'effettuazione delle comparazioni. Le unità organizzative prescelte sono Zone e reparti equiparati, mentre le linee di attività sono state individuate attraverso codici SIRIS, distinti per la gestione del personale, per l'amministrazione delle risorse, per la logistica – motorizzazione.

È stato, quindi, predisposto un elenco graduato delle prestazioni di ciascun II livello, basato sulle quantità di ore/uomo assorbite nei processi di lavoro delle medesime funzioni.

La graduatoria ha permesso di individuare le Zone con le prestazioni migliori e più economiche.

Le informazioni sono state raccolte in schede e documenti descrittivi per l'avvio delle azioni di *reengineering* dei processi di lavoro e per la verifica dei carichi di lavoro.





## ALLEGATO 2



## 2.1 – I PRESUPPOSTI TEORICI

### 2.1.1 – *L'organizzazione innovativa*

Il presente paragrafo ha l'obiettivo di delineare le caratteristiche di un contesto organizzativo – inteso sia come *struttura* che come *cultura* – in grado di stimolare e favorire processi innovativi.

L'organizzazione innovativa può essere definita come «un insieme integrato di componenti che operano insieme per creare e consolidare il tipo di ambiente che rende possibile il sorgere di innovazioni» (Tidd *et al.*, 1999). Non è facile, quindi, definire «staticamente» un'organizzazione innovativa, ma si possono individuare i fattori e le condizioni che favoriscono l'innovazione e quelli che, viceversa, costituiscono attrito e resistenza.

Di seguito si propone un'esposizione sintetica di tali fattori, rimandando alla bibliografia di riferimento per una trattazione più ampia.

#### *Leadership, volontà di innovare*

L'apprendimento ed il cambiamento sono in un certo senso «destabilizzanti», in quanto introducono elementi di incertezza. Per questo, le organizzazioni sviluppano comportamenti che resistono all'introduzione di cambiamento. L'introduzione di innovazione, quindi, necessita di forti energie per superare questa inerzia.

Un elemento che favorisce la tendenza alla conservazione dello status quo è rappresentato dalle competenze chiave: quando si è consapevoli di saper fare bene una cosa, difficilmente si è disposti a cambiarla. Inoltre, si tende a mantenere stabili tutte le condizioni a contorno.

L'organizzazione dovrebbe fare in modo che i portatori di novità siano messi nelle condizioni di esprimere le proprie idee. In particolare, deve esistere uno sforzo continuo da parte dell'alta direzione teso alla promozione dell'innovazione e della circolazione delle buone idee. Le decisioni, le strategie, i provvedimenti, sia di breve che di lungo periodo devono essere sempre orientati all'innovazione, sensibilizzando ed educando tutta l'organizzazione. In questo modo, l'alta direzione si fa anche carico dei rischi connessi all'innovazione. Ogni progetto di innovazione reca in sé dei rischi, connessi all'incertezza dei risultati, riducibili nella misura in cui si raccolgono informazioni, si elaborano dati e si valutano attentamente le alternative.

Il *leader* può essere considerato un «produttore di cultura» (Testa, 1996) e quindi le sue parole ed i suoi gesti conferiscono particolare significato alle azioni organizzative. Le sue azioni hanno sempre influenza sulla cultura organizzativa di cui è

responsabile, in quanto gli individui prendono i leader come riferimento comportamentale. Ciò vuol dire anche, che far crescere ed evolvere la cultura in azienda è compito innanzitutto dei leader.

Per poter essere promotori del cambiamento, i «leader»:

- devono essere percettivi per capire bene se stessi e la realtà che li circonda;
- devono farsi carico del disagio, resistenza o indifferenza che accompagna l'apprendimento e il cambiamento;
- devono saper coinvolgere e motivare le persone alla condivisione del potere, delle competenze e delle informazioni necessarie a diffondere la stessa leadership.

Vivere il cambiamento all'interno delle organizzazioni come un evento traumatico oppure come il primo passo di un cammino di miglioramento, dipende in buona misura dal leader, da come riesce a preparare le condizioni per questa fase. I risultati migliori si ottengono quando si pongono le condizioni che rendono il cambiamento come naturale evoluzione di un processo.

### *Struttura appropriata*

La migliore delle innovazioni non può avere successo se il contesto organizzativo non è favorevole. Creare un clima favorevole non è semplice e richiede la creazione di strutture e processi organizzativi che rendono possibile la crescita culturale e il cambiamento. In altre parole, occorre preparare l'ambiente affinché esso sia in grado di recepire l'innovazione. A tale scopo uno scorrevole flusso di informazioni e la cooperazione interfunzionale costituiscono fattori di successo<sup>18</sup>.

Due studiosi americani (Burns e Stalker, 1961) hanno individuato due categorie estreme di organizzazioni: quelle «organiche» e quelle «meccanicistiche». Quelle organiche sono adatte a situazioni di rapido cambiamento; quelle meccanicistiche sono adatte alle situazioni più stabili. Secondo Lawrence (1983) diventano sempre più frequenti i casi in cui l'innovazione coinvolge intere organizzazioni, attraverso ampi programmi di cambiamento organizzativo fatti di lavoro in parallelo, coinvolgimento di specialisti di altre funzioni o divisioni, coinvolgimento dell'utenza, lavorando in team. Altri studiosi (Child, 1981) hanno condotto studi per l'individuazione della struttura organizzativa «migliore» e sono giunti alla conclusione che le organizzazioni di successo sono quelle che sviluppano la combinazione più adatta tra struttura e circostanze operative.

Mintzberg (1985), ha individuato diversi tipi di strutture organizzative e ha osservato che le strutture tendono ad essere sempre più flessibili e creative proprio per una gestione sempre più efficace dell'innovazione. Tidd (1999) ne propone una sintesi, descrivendo le caratteristiche chiave e le conseguenze per l'innovazione di ciascun archetipo.

<sup>18</sup> Tali condizioni difficilmente sono riscontrabili nelle strutture «rigidamente gerarchiche», in cui la comunicazione è a senso unico e la circolazione delle informazioni incontra molto attrito.

<i>Archetipi di organizzazioni</i>	<i>Caratteristiche chiave</i>	<i>Conseguenze per l'innovazione</i>
Struttura semplice	Tipo organico centralizzato: è controllato dal centro ma può rispondere velocemente ai cambiamenti dell'ambiente. Di solito è piccola e spesso direttamente controllata da una sola persona. I punti di forza sono la velocità di risposta e di chiarezza dello scopo. I punti deboli sono la vulnerabilità agli errori di giudizio o ai pregiudizi del decisore e le limitate risorse per la crescita.	Le piccole imprese nell'alta tecnologia hanno spesso strutture semplici. I punti di forza stanno nell'energia, nell'entusiasmo e nell'intuizione imprenditoriale: le aziende innovative dalla struttura semplice sono spesso altamente creative. I punti deboli sono la stabilità e la crescita di lungo periodo, nonché una eccessiva dipendenza verso persone chiave che possono non sempre muoversi nella direzione giusta.
Macchina burocratica	Organizzazione centralizzata meccanicistica, controllata dai sistemi centrali. Struttura che funziona come una macchina complessa dove le persone sono quasi considerate come ingranaggi. Il modello mette in rilievo la funzione del suo insieme e la specializzazione delle parti al punto che sono velocemente e facilmente intercambiabili. Il loro successo deriva dalla realizzazione di sistemi efficienti che semplificano i compiti e routinizzano il comportamento. I punti di forza di questi sistemi sono l'abilità nel trattare processi complessi integrati. I punti deboli stanno nella potenziale alienazione degli individui e nella costituzione di rigidità nei sistemi non flessibili.	Le macchine burocratiche per innovare hanno bisogno di specialisti e l'innovazione va incanalata. In essi l'innovazione è elevata ma concentrata in specialisti e agisce a livello di sistema. I punti di forza delle macchine burocratiche sono la stabilità e l'attenzione rivolta alle abilità tecniche nella progettazione di sistemi per compiti difficili. I punti deboli sono, da un lato, la rigidità e la mancanza di flessibilità di fronte ai cambiamenti rapidi, i limiti posti all'innovazione proveniente dai non specialisti.
Organizzazione per divisioni	Una forma organica decentralizzata elaborata per adattarsi alle sfide dell'ambiente locale. Di solito caratteristico di grandi organizzazioni, questo modello prevede specializzazioni in unità semi-indipendenti. Ne sono un esempio le unità di business strategiche e le divisioni operative. I punti di forza di questo modello sono l'abilità ad occuparsi di compiti specifici ricorrendo allo stesso tempo all'aiuto del centro. I punti deboli sono gli attriti interni tra centro e periferia.	L'innovazione in questo caso segue spesso un modello «centro-periferia» in cui le riflessioni che riguardano l'intera organizzazione vengono realizzate nelle strutture centrali mentre il lavoro più applicativo e specifico viene svolto al livello periferico. I punti di forza di questo modello includono l'abilità di concentrarsi nello sviluppare competenze in nicchie specifiche e di far circolare e far condividere conoscenze acquisite in diversi luoghi dell'organizzazione. I punti deboli includono la «forza centrifuga» e l'attrito e la competizione tra le diverse divisioni, il che ostacola la condivisione della conoscenza.
Burocrazia professionale	Forma meccanicistica decentralizzata, con il potere localizzato negli individui. Questo tipo di organizza-	Questo tipo di struttura è tipica dell'attività di consulenza per progettazione e per l'innovazione

Segue:

<i>Archetipi di organizzazioni</i>	<i>Caratteristiche chiave</i>	<i>Conseguenze per l'innovazione</i>
	<p>zione è caratterizzata da livelli relativamente alti di abilità professionali: ne sono esempi i team specializzati nelle società di consulenza, negli ospedali e negli studi legali. Il controllo si basa in larga misura sull'adesione a determinati standard («professionalità») e gli individui possiedono un elevato grado di autonomia. I punti di forza di tale organizzazione comprendono elevati livelli di abilità professionali e la capacità di mettere d'accordo i team.</p>	<p>all'interno e all'esterno per l'organizzazione. I punti di forza di questo modello sono l'abilità tecnica e gli standard professionali. I punti deboli includono la difficoltà di gestire individui con forte autonomia e l'elevato potere di conoscenza.</p>
Adhocrasia	<p>Modello di organizzazione adatta ad affrontare l'instabilità e la complessità. Le adhocrasie non sempre hanno vita lunga, ma offrono un alto livello di flessibilità. Basate su team dotati di elevati livelli di abilità individuali ma anche di capacità nel lavoro di gruppo. Le regole e la strutturazione interna sono minime e finalizzate all'esecuzione del lavoro. I punti di forza del modello sono l'abilità nel fronteggiare elevati livelli di incertezza e la creatività. I punti deboli comprendono l'incapacità di lavorare insieme in maniera efficiente a causa di conflitti irrisolti e una mancanza di controllo dovuta all'assenza di strutture formali o di standard.</p>	<p>Questa è la forma più comunemente adottata dai team per progetti innovativi; per esempio, per lo sviluppo di un nuovo prodotto o per un rilevante cambiamento di processo. I punti di forza delle adhocrasie sono gli alti livelli di creatività e di flessibilità. I punti deboli comprendono la mancanza di controllo e un eccessivo impegno verso il progetto a discapito del resto dell'organizzazione.</p>
Orientata alla missione	<p>Modello emergente associato alla condivisione di valori comuni. Questo tipo di organizzazione è tenuto insieme dall'adesione dei membri a uno scopo comune e spesso altruistico; è il caso per esempio di organizzazioni di volontariato. I punti di forza sono l'alto impegno e la capacità degli individui di prendere iniziative senza consultare gli altri per via della visione condivisa dello scopo generale. I punti deboli comprendono la mancanza di controllo e di sanzioni formali.</p>	<p>L'innovazione guidata dalla missione può avere molto successo, ma richiede energia e un senso dello scopo chiaramente definito. Gli aspetti della gestione della qualità totale e gli altri principi organizzativi guidati dai valori si confanno a queste organizzazioni, insieme alla ricerca di un miglioramento continuo che non è una reazione agli stimoli esterni ma proviene dall'interno. I punti di forza si trovano nel senso dello scopo comune e l'autorizzazione degli individui a prendere iniziative in quella direzione. I punti deboli stanno nel fatto che la definizione dello scopo dipende eccessivamente dai portatori della visione.</p>

### *Le figure chiave*

La probabilità di successo di un progetto di innovazione dipende dalla presenza di un individuo chiave che sostenga fortemente la causa e la promuova con convinzione ed entusiasmo, condizione necessaria per la diffusione all'interno dell'organizzazione. Le figure chiave possono essere di diversi tipi ed assumere diversi ruoli, ai fini della riuscita di un progetto.

L'*esperto tecnico* è colui che detiene la conoscenza tecnica su un certo problema. Egli avrà una comprensione della tecnologia su cui poggia l'innovazione e sarà in grado di risolvere i problemi tecnici che via via si presenteranno durante l'implementazione. Il suo contributo, però, non è soltanto tecnico ma anche motivazionale, in quanto è il soggetto che può indurre fiducia nei casi in cui si presentano problemi apparentemente senza soluzione.

Senza il sostegno dell'organizzazione, i tecnici non riusciranno mai a introdurre un'innovazione. Inoltre esistono anche problemi di natura organizzativa (reperimento risorse, coinvolgimento, formazione, risoluzione di conflitti, ecc.) che possono essere gestiti da un'altra figura chiave: lo *sponsor organizzativo*. Questa persona, di solito, è molto influente ed è capace di tirare i vari fili dell'organizzazione. Grazie a questa figura si possono rimuovere molti ostacoli. È necessario che lo sponsor organizzativo creda fortemente nell'innovazione che promuove. Altra figura di primaria importanza è il *capo del team di progetto*.

Non sono poi da sottovalutare i *sostenitori negativi*, cioè coloro i quali «remano contro» perché hanno interesse a che l'innovazione non progredisca. Se tali individui non vengono individuati e adeguatamente gestiti, possono generare numerosi ostacoli e addirittura compromettere la riuscita del progetto.

Altro individuo chiave è il cosiddetto *guardiano*. L'innovazione ha a che fare con l'informazione, ed in particolare il successo è strettamente connesso ad una buona comunicazione. Alcuni studi hanno dimostrato che la circolazione delle informazioni è spesso opera di individui all'interno dell'organizzazione che agiscono da guardiani, occupandosi di raccogliere le informazioni dalle varie fonti e di passarle a coloro che le sanno sfruttare al meglio o semplicemente sono interessati. Uno studio condotto da Allen (1987), ha dimostrato l'importanza cruciale della comunicazione nelle innovazioni di successo, ed in particolar modo ha evidenziato il ruolo dei guardiani, i quali, pur non avendo incarichi formali nei progetti, erano molto ben inseriti nella struttura sociale informale.

### *Formazione e sviluppo delle risorse umane*

Le organizzazioni di successo si distinguono anche per l'investimento in formazione e sviluppo delle risorse umane. È stato ampiamente dimostrato da diversi studi il rapporto diretto esistente tra tale investimento e capacità di innovare. Fornire dei nuovi strumenti di lavoro, delle nuove metodologie o, semplicemente, delle nuove procedure, senza arricchire le conoscenze di coloro che utilizzeranno tali innovazioni è senza dubbio perdente. La formazione e lo sviluppo non solo forniscono le conoscenze necessarie al miglior utilizzo di un'innovazione, ma hanno un notevole potenziale in termini di motivazione. Gli individui, infatti, apprezzano l'investimento che l'organizzazione fa su di essi e si sentono valorizzati. La formazione e lo sviluppo, inoltre, rendono le persone in grado di assumersi maggiori responsabilità e di dimostrare maggiore intraprendenza.



Il possesso di abilità, conoscenze e fiducia nella realizzazione, stimolano la creatività ed incoraggiano la sperimentazione. La formazione è uno strumento molto efficace per combattere la resistenza all'innovazione. L'innovazione è ritenuta una minaccia, in quanto genera la sensazione di richiedere conoscenze e competenze che l'individuo non possiede. Perciò, formare le persone riduce il senso di inadeguatezza nei confronti del cambiamento.

Infine la formazione «educa all'apprendimento». Indurre gli individui in un atteggiamento di apprendimento continuo, tramite la condivisione della conoscenza, è la condizione ideale affinché l'organizzazione diventi una «learning organization» (Nonaka, 1991).

### *Coinvolgimento «diffuso» nell'innovazione*

Un'efficace gestione dell'innovazione richiede sia l'orientamento strategico da parte dei vertici dell'organizzazione che il coinvolgimento di tutte le risorse umane, in quanto ciascuno è possessore di capacità creative e abilità di *problem solving*. Esiste un potenziale innovativo diffuso nell'organizzazione che risiede nelle conoscenze, competenze e abilità dei membri dell'organizzazione. Occorre, quindi, trovare il modo per mettere a frutto questo potenziale innovativo. I singoli operatori, infatti, sono coloro che svolgendo attività di routine conoscono i processi in cui sono coinvolti, le loro criticità e le possibili soluzioni. Introdurre il concetto del «miglioramento continuo» e motivare i soggetti a farsi promotori di innovazioni incrementali aumenta notevolmente il potenziale innovativo di un'organizzazione (Davenport, 1995).

Il miglioramento continuo è un concetto cardine su cui si basa il modello giapponese, il quale ha provocato un vera e propria rivoluzione organizzativa nelle aziende industriali negli anni '80-'90 (Turati, 1994). Esso costituisce un importante strumento nel coinvolgimento delle risorse umane nei processi di innovazione. Inoltre, esiste un effetto collaterale da non sottovalutare: più un soggetto è motivato al miglioramento continuo, più è ricettivo nei confronti del cambiamento, cioè oppone meno resistenza al cambiamento (Caffyn, Bessant e Silano, 1996).

Il coinvolgimento delle risorse umane nell'innovazione è un processo lento e, soprattutto, graduale. I risultati, quindi, non sono evidenti nel breve periodo ma nel lungo. Il risultato più concreto nel breve periodo è l'educazione al cambiamento, il quale diventa norma e non più eccezione.

### *Lavoro in team efficiente*

L'innovazione generalmente coinvolge un certo numero di persone, che hanno l'obiettivo comune di risolvere un problema. La capacità di coordinare diversi punti di vista, diversi approcci al problema, facilita e ottimizza il processo di innovazione. Ciò avviene nel lavoro di squadra.

È stato dimostrato che i gruppi possiedono una ricchezza in termini di capacità di generazione di idee e di flessibilità delle soluzioni senz'altro maggiore di quella dei singoli individui che lavorano individualmente. Lavorare insieme, condividendo idee, esperienze e conoscenze è un elemento fondamentale nella gestione dei processi di innovazione.

I team di lavoro efficaci non sono un risultato casuale, bensì sono la risultante di scelte ben ponderate. Investire nella selezione dei partecipanti, nella formazione del

team, assegnare obiettivi chiari, condivisi e misurabili, attribuire compiti ben definiti, sono elementi chiave per un lavoro di gruppo efficace (Dinsmore, 1990).

Diversi studiosi hanno condotto ricerche sul lavoro in team ed hanno individuato elementi critici ai fini di un buon lavoro di squadra. Archibald (1996), in particolare, individua i seguenti elementi che determinano esiti positivi:

- obiettivi chiari e ben compresi;
- piano di lavoro realistico con scadenze chiare;
- regole di comunicazione e flussi informativi «ragionati»;
- leadership efficace;
- meccanismi di risoluzione dei conflitti;
- buon collegamento con l'intera organizzazione.

Tali elementi riguardano essenzialmente il modo di lavorare. Esiste poi un altro pre-requisito fondamentale per il rendimento del team: la sua composizione. Nell'individuazione dei componenti del team, bisogna tener presente le caratteristiche comportamentali ed il ruolo di ciascun membro. I team più efficienti sono quelli che presentano maggiore varietà<sup>19</sup> nella composizione. In generale, gli elementi critici della composizione del team, risultano essere i seguenti:

- dimensione;
- struttura;
- contesto organizzativo in cui il team lavora.

### *Clima creativo*

Le condizioni «ambientali» in cui i processi, le attività, le decisioni prendono forma e vita hanno un peso molto rilevante, in quanto condizionano i comportamenti dei soggetti. Un fattore ambientale molto rilevante è la cultura di un'organizzazione, intesa come «l'insieme di valori condivisi e le norme concordate». Dalla cultura discende il comportamento e questo dà vita ad un certo modo di fare le cose, diverso per ciascuna organizzazione.

Un'organizzazione sarà caratterizzata da un clima creativo quando trasmette norme comportamentali che incoraggiano la creatività dei soggetti e favoriscono l'innovazione. Kanter (1994) individua una serie di elementi che soffocano l'innovazione:

- il predominio delle relazioni verticali restrittive;
- le scarse comunicazioni trasversali;
- strumenti e risorse limitati
- comandi dall'alto verso il basso;
- veicoli per il cambiamento formali e limitati;
- rafforzamento di una cultura dell'inferiorità;
- attività di innovazione non focalizzata;
- procedure contabili non di supporto.

<sup>19</sup> Varietà sia in termini di competenze e conoscenze che in termini di stile comportamentale.

Questi elementi prediligono il rispetto delle regole e l'obbedienza alla gerarchia. La creazione di un clima creativo, invece, coinvolge lo sviluppo di strutture organizzative appropriate, decisioni, piani e procedure della comunicazione, incentivi e riconoscimenti, formazione e addestramento, sistemi di valutazione.

I sistemi premianti sono indicativi dei valori che permeano un'organizzazione. Molto spesso, infatti, si assiste a premi collegati al rispetto delle procedure e delle regole, piuttosto che alla capacità di cambiare le cose. In un'organizzazione che favorisce l'innovazione, gli individui che hanno buone idee sono messi nelle condizioni di portarle avanti perché l'organizzazione stessa è consapevole di trarne vantaggio.

### 2.1.2 – Il Project Management

Il Project Management rappresenta un approccio per gestire il cambiamento organizzativo e tecnologico nelle organizzazioni pubbliche e private. Può essere definito come un metodo di gestione delle risorse organizzato per fasi e teso al raggiungimento di un obiettivo predefinito non ripetitivo né usuale. Le esigenze che giustificano la nascita di un progetto di innovazione sono di duplice natura:

- *progetti di ristrutturazione*: hanno l'obiettivo di introdurre un forte cambiamento nell'organizzazione. In questi casi si parla di innovazione radicale;
- *progetti di miglioramento*: più frequenti e diffusi, hanno l'obiettivo di introdurre piccoli cambiamenti volti a migliorare processi e/o prestazioni. In questi casi si parla di innovazione incrementale.

La differenza tra i due tipi di progetti è comprensibile osservando innanzitutto che i primi coinvolgono tutta l'organizzazione; i secondi, invece, soltanto una parte. Sebbene le differenze siano profonde, si possono comunque effettuare delle considerazioni valide per entrambi.

La descrizione che precede pone in evidenza che tutti i tipi di progetto comportano una modifica sia della tecnologia che delle procedure dell'organizzazione che li attua. Essi agiscono principalmente sulla cultura interna attraverso un accrescimento di know-how, di competenze e di esperienze, e proietta una nuova immagine sull'utenza di servizi di qualità.

L'ambito di applicazione del Project Management non è unico, ma può variare da contesti organizzativi strutturati *ad hoc* a quelli funzionali più classici. Tuttavia, l'incidenza sulle organizzazioni assume contorni diversi passando da organizzazioni strutturate ad organizzazioni più funzionali. In quest'ultimo caso il Project Management diviene uno stimolo per il cambiamento delle organizzazioni verso modelli più fertili per tale metodologia. Nel primo caso (ambienti strutturati-gerarchicamente), il Project Management diviene uno strumento potente e flessibile che si integra senza difficoltà nell'organizzazione.

Relativamente ai progetti, si possono effettuare due tipi di considerazioni, riguardanti le caratteristiche e la gestione.

- *Caratteristiche del progetto*

Il contenuto di un progetto varia in ogni fase del ciclo di vita. In particolare, in ciascuna fase si mettono in atto processi *ad hoc* e prodotti (risultati intermedi) che servono da input per la fase successiva.

Nelle prime fasi del progetto l'attenzione si focalizza su come ottenere il risultato atteso e sulle caratteristiche e le prestazioni del prodotto/servizio da fornire oltre che sui suoi costi e tempi. Successivamente l'attenzione si sposta sul controllo del raggiungimento degli obiettivi e del rispetto dei costi e dei tempi previsti dal piano.

È convinzione diffusa che al fine di evitare ritardi o schedulazioni accelerate per il recupero dei tempi l'attività di controllo debba essere integrata con la pianificazione sin dalle prime fasi del progetto. Nella pianificazione e controllo è fondamentale individuare prima e mantenere poi una continuità di responsabilità durante il ciclo di vita progettuale. Ciò infatti può migliorare la trasparenza del processo produttivo e consente di evitare perdite informazioni di interesse rilevanti per il progetto, legate all'uscita dal progetto di chi ha tenuto, fino a quel momento, le fila delle relazioni interne ed esterne.

Il problema delle responsabilità è particolare nella gestione per progetti. L'attuazione del Project Management in organizzazione, provocando dei cambiamenti nel tipo di autorità prevalente, incide su meccanismi di attribuzione delle responsabilità. L'attuazione del project management passa allora da un'analisi della struttura funzionale dell'organizzazione al fine di coadiuvare il cambiamento comportamentale del personale coinvolto nel progetto.

Nella gestione dei progetti l'attenzione si sposta dalla gestione delle risorse alla gestione delle attività e quindi viene posta particolare enfasi sui risultati da raggiungere. Concretamente, nella gestione dei progetti vengono assegnate risorse e un numero variabile di professionalità ad attività spesso mai svolte prima. È comunque fondamentale per la buona riuscita del progetto che gli skill manageriali e le risorse possano essere focalizzate su uno o pochi progetti speciali i cui requisiti tecnici non si differenziano notevolmente dalla normale modalità di lavoro di routine.

La metodologia di lavoro del Project Management si basa su due componenti formalmente integrate:

- quella relativa alle tecniche di gestione (strumenti di pianificazione, modelli di previsione, metodi di controllo dell'avanzamento dei lavori, ecc);
- quella relativa ai comportamenti legati alla variabile umana (leadership, motivazione, assertività, gestione dei gruppi, riunioni, presentazioni ecc). L'unione di queste due componenti costituisce un sistema socio-tecnico.

### *Gestione del progetto*

La gestione del progetto può essere ricondotta a una sequenza di attività elementari senza alcun rapporto gerarchico tra di loro. Le attività, dunque, coesistono, si intrecciano e si alternano a seconda della situazione contingente e in funzione del raggiungimento degli obiettivi. All'interno di queste attività possono essere individuate delle componenti fondamentali utilizzate dai manager a supporto delle diverse attività.

Le componenti strutturali del progetto sono:

- i processi;
- i livelli d'intervento;
- i piani di interpretazione;
- le fasi e le milestone

Relativamente ai *processi*, nella gestione di un progetto esistono tre tipi di processi: il processo di sviluppo, quello gestionale e quello di assicurazione della qualità.

Il processo di sviluppo si basa sull'insieme di attività organizzative e di supporto. Le prime permettono di individuare e formalizzare un problema-utente, definire una soluzione e fornire un prodotto/servizio finale attraverso il raggiungimento di una sequenza di obiettivi progettuali intermedi. Le seconde, di supporto, sono finalizzate alle revisioni con il committente, alla gestione dei dossier documentali, alla valutazione dei prodotti chiavi in mano, ecc. La struttura di tale processo è strettamente collegata alla tipologia del progetto.

Il processo gestionale attiene all'insieme delle attività aventi l'obiettivo di giustificare economicamente il processo di sviluppo e i suoi prodotti, di seguirne l'evoluzione e infine di concluderlo. Obiettivo di questo processo è quello di coordinare persone e disporre risorse materiali in un'organizzazione capace di raggiungere degli obiettivi collettivi con definiti livelli di qualità, tempi e costi.

Il processo di assicurazione della qualità riguarda l'attività di verifica di rispondenza dei procedimenti e dei prodotti ai modelli predeterminati ed alle esigenze organizzative, svolgendo nel contempo una azione propulsiva sugli standard qualitativi. La sua principale funzione è quella di concorrere al raggiungimento degli obiettivi istituzionali di progetto attraverso una serie di attività tra loro correlate.

Il *livello d'intervento* concerne le attività di impostazione, pianificazione, controllo e organizzazione svolte dal capo progetto. Queste attività sono fra loro strettamente collegate e si influenzano vicendevolmente. Infatti il modo in cui un'attività viene imposta incide sul modo in cui la si pianificherà che a sua volta influenzerà la distribuzione e assegnazioni di risorse e cioè l'organizzazione.

Relativamente ai piani di interpretazione esistono tre livelli: (i) il piano gestionale e organizzativo orientato al raggiungimento degli obiettivi e al conseguimento dei risultati progettuali; (ii) il piano relazionale riferito al coordinamento e alla gestione delle relazioni e finalizzato al reperimento e alla formazione del personale, al raggiungimento di una convergenza attiva di tutti gli interessati al progetto sugli obiettivi, alla gestione dei rapporti con i diversi organismi coinvolti mediante l'organizzazione dei gruppi di lavoro e l'assegnazione di responsabilità e compiti; (iii) il piano economico orientato alla preventivazione economica e finanziaria del progetto e al controllo economico nell'attuazione dello stesso.

Infine, le *fasi principali* del progetto sono tre: progetto preliminare, progetto esecutivo o realizzazione, progetto di assistenza e mantenimento.

## 2.2 – CHECK LIST UTILIZZATA PER LA SELEZIONE DEI CASI

### 1. Stato di avanzamento

Il progetto si è concluso?

Sì  No

Con successo?

Sì  No

È possibile «misurare» i risultati?

Sì  No

## 2. Importanza del progetto

L'innovazione legata al progetto è di tipo radicale o incrementale? Ovvero: senza tale innovazione i processi sarebbero sostanzialmente diversi?

Radicale  Incrementale

## 3. Origine e motivazione del progetto

Chi ha promosso l'innovazione? L'origine è di natura normativa (legislatore), organizzativa (il capo divisione, etc) o gestionale (per il miglioramento, ecc.)?

Normativa  Organizzativa  Gestionale

L'innovazione è di tipo top-down o bottom-up?

Top-down  Bottom-up

## 4. Relazioni con soggetti esterni

L'innovazione richiede un coinvolgimento di soggetti esterni al Ministero?

Sì  No

Se sì, il Ministero detiene comunque il controllo del processo?

Sì  No

## 5. Impatto organizzativo

All'interno del Ministero l'impatto organizzativo dell'innovazione introdotta è stato significativo?

Molto  Abbastanza  Poco  Nulla

L'innovazione ha richiesto specifici interventi di formazione del personale?

Sì  No

## 6. Contenuto tecnologico

L'innovazione introdotta ha comportato l'adozione di nuove tecnologie?

Molte       Alcune       Poche       Nulla

### 2.3 – GRIGLIA DI RIFERIMENTO PER LO SVOLGIMENTO DELLE INTERVISTE

Studiare casi di innovazione vuol dire innanzitutto ricostruire la storia delle innovazioni che sono state introdotte o che si è tentato di introdurre attraverso specifici progetti. Dalla ricostruzione, poi, si possono estrapolare i fattori critici, gli elementi chiave a cui sono riconducibili determinati effetti, conseguenze, comportamenti, che hanno inciso sul percorso di innovazione.

Una possibile griglia per la ricostruzione di alcuni casi di innovazione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze è proposta di seguito, ipotizzando un colloquio con una persona coinvolta con compiti di responsabilità nella gestione di un progetto.

#### *Descrizione del progetto*

1. Ci descriva a grandi linee il contenuto del progetto (contenuti, durata, ecc.).
2. Il progetto si è già concluso?
3. Quali obiettivi (espliciti) aveva?

#### *Le fasi*

4. Da dove è partita l'idea? Come è stata condivisa e con chi?
5. È stata svolta un'analisi delle possibili alternative?
6. Come mai è stata scelta una specifica alternativa?
7. Sono state assegnate delle specifiche risorse umane, finanziarie, al progetto?
8. Chi ha proceduto alla stesura del progetto?
9. È stata seguita una metodologia di pianificazione del progetto?
10. Il progetto è stato sottoposto ad approvazione? Da chi?
11. Quali fasi prevedeva il progetto? Le descriva.
12. Quali sono stati gli input e gli output di ciascuna fase?
13. Erano previste delle verifiche intermedie?
14. Quali problemi avete incontrato?
15. Quali sono state le modalità operative? Ci descriva come sono stati condotti i lavori.

#### *Il risultato*

16. Quali sono i risultati attesi/ottenuti? Sono congruenti con gli obiettivi iniziali?
17. I risultati sono misurabili quantitativamente/qualitativamente? Che metro viene utilizzato?
18. Il progetto ha avuto effetti organizzativi (per esempio, innovazione di processo, ecc.)?
19. Cosa hanno imparato i soggetti coinvolti? E l'organizzazione nel suo complesso?

20. Sono stati necessari dei corsi di formazione per il personale interno?
21. Sono state introdotte nuove figure professionali o nuove competenze?
22. Sono state introdotte nuove metodologie? Quali?
23. Sono state introdotte nuove tecnologie? Quali? Con quale criterio sono state scelte?

#### *Analisi critica*

24. Lei quale ruolo aveva nel progetto? Da chi ha ricevuto tale incarico?
25. Le altre persone coinvolte nel progetto condividevano obiettivi, strumenti e risorse?
26. Sono stati rispettati i tempi? Chi e perché non li ha rispettati?
27. Esisteva conflittualità o collaborazione all'interno del gruppo di lavoro?
28. Provando a disegnare un semplice flusso del processo, riuscirebbe ad identificare, per ciascuna fase i fattori critici di successo e di insuccesso?
29. Ci sono stati risultati (positivi e negativi) inattesi? A cosa li attribuisce?

#### 2.4 – BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI

- AA.VV. (1995), *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Fondazione Agnelli, Torino.
- ARCHIBALD R.D. (1996), *Project Management*, F. Angeli, Milano.
- ARGYRIS C. e SCHON D. (1998), *Apprendimento organizzativo*, Guerini e Associati, Milano.
- AZZONE G. e DENTE B. (1999), *Valutare per governare*, Etas Libri, Milano.
- BALDINI, MIOLI, NERI (1998), *Lavorare per progetti: project management e processi progettuali*, F. Angeli, Milano.
- CIBORRA C. e LANZARA F. (1999), *Labirinti dell'Innovazione*, Etas Libri, Milano.
- CLELAND D.I. e HERZNER H (1986), *Engineering Team Management*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- COSTA G. (1985), *Management Pubblico: organizzazione e personale nella pubblica amministrazione*, Etas Libri, Milano.
- DAVENPORT T. (1995), *Innovazione dei processi. Riprogettare il lavoro attraverso l'Information Technology*, F. Angeli, Milano.
- DE IOANNA P. (2000), *La questione del controllo strategico tra indirizzo politico e gestione amministrativa: una prima verifica*, dispensa distribuita all'interno del ciclo di seminari su *La Modernizzazione dello Stato*, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.
- DE IOANNA P. (2001) *Riforma del bilancio e riforma della Pubblica Amministrazione*, dispensa distribuita all'interno del ciclo di seminari su *La Modernizzazione dello Stato*, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.
- DILTS R. (1998), *Leadership e visione creativa*, Guerini e Associati, Milano.
- DINSMORE P.C. (1990), *Human Factors in Project management*, Anacom, New York.
- GRAHAM R.J. (1997), *Project Management. Cultura e tecniche per la gestione efficace*, Guerini e Associati, Milano.



MALERBA F. (2000), *Economia dell'Innovazione*, Carocci, Roma.

MANZOLINI L., Soda G., Solari A. (1994), *L'organizzazione snella. Processi di cambiamento per innovare l'impresa*, Etas Libri, Milano.

MARCH J.C. (1981), «Footnotes to Organizational Change», in *Administrative Science Quarterly*, december.

MINTZBERG H. (1985), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna.

NACAMULLI R. (1993), *Capacità organizzative*, Etas Libri, Milano.

NADLER D.A. e TUSHMAN M.L. (1990), «Beyond the Charismatic Leader: Leadership and Organizational Change», in *California Management Review*, Vol. 32, N.2.

NONAKA I. (1998), «The Knowledge creating company», in *Harvard Business Review*, Nov-Dec.

OSTROFF F. e SMITH D. (1992), «The Horizontal Organization», in *The McKinsey Quarterly*, N. 1.

PIERANTOZZI D. (1998), *La gestione dei processi nell'ottica del valore*, Egea, Milano.

RAVAGNANI R. (2000), *Information Technology e gestione del cambiamento organizzativo*, Egea, Milano.

TIDD J., BESSANT J. e PAVITT K. (1999), *Management dell'Innovazione*, Guerini e Associati, Milano.

TURATI C. (1998), *L'organizzazione semplice*, Egea, Milano.

Siti consultati, nelle sezioni relative alla P.A.

[www.aipa.it](http://www.aipa.it)

[www.formez.it](http://www.formez.it)

[www.funpub.it](http://www.funpub.it)

[www.tesoro.it](http://www.tesoro.it)

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.normeinrete.it](http://www.normeinrete.it)

[www.palazzoichigi.it](http://www.palazzoichigi.it)