EURAC research

VI 18 – Nuova struttura dirigenziale

Analisi delle proposte del gruppo di lavoro nell'ottica del lean management

Dicembre 2015

Autore:

Prof. Dominik Matt

Traduzione tecnico-scientifica:

Sara Boscolo

Coordinamento generale:

Hanspeter Staffler, direttore generale dell'amministrazione provinciale

AUTONOME PROVINZ BOZEN - SÜDTIROL PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

PROVINZIA AUTONOMA DE BULSAN - SÜDTIROL

La prospettiva del lean management

Lean management significa “creare valore senza spreco”. Per questo un’organizzazione deve essere considerata da due punti di vista: quello del cliente, con le sue richieste da soddisfare nel modo più ottimale possibile, e quello dell’organizzazione, che deve funzionare in modo efficiente ed economico.

Il programma di governo della Provincia autonoma di Bolzano–Alto Adige per il periodo di legislatura 2014-2018 contiene l’impegno della Giunta provinciale a definire un programma organico di innovazione amministrativa e a darne graduale attuazione. Gli ambiti d’azione centrali del progetto di innovazione riguardano i campi tematici: nuova organizzazione, controllo della spesa, eccellenza amministrativa, sviluppo e cultura dell’organizzazione. L’obiettivo della Giunta è orientare l’azione dell’amministrazione provinciale a criteri di maggiore efficacia, efficienza e orientamento al cittadino.

0 Premessa

Il programma di governo della Provincia autonoma di Bolzano–Alto Adige per il periodo di legislatura 2014-2018 contiene l'impegno della Giunta provinciale a definire un programma organico di innovazione amministrativa e a darne graduale attuazione.

Gli ambiti d'azione centrali del progetto di innovazione riguardano i campi tematici: nuova organizzazione, controllo della spesa, eccellenza amministrativa, sviluppo e cultura dell'organizzazione. L'obiettivo della Giunta provinciale è orientare l'azione dell'amministrazione provinciale a criteri di maggiore efficacia, efficienza e orientamento al cittadino. La guida di questo progetto è in capo al direttore generale dell'amministrazione provinciale, dott. Hanspeter Staffler.

Il gruppo di lavoro "Nuova struttura dirigenziale" creato dal dottor Staffler, al quale sono stati invitati tutti i dirigenti e collaboratori, ha elaborato sotto la guida di Hansjörg Auer (moderatore) e dell'Istituto per il management pubblico dell'EURAC (accompagnamento scientifico), un concept per il ripensamento e la riorganizzazione della struttura dirigenziale dell'amministrazione provinciale della Provincia autonoma di Bolzano–Alto Adige.

Il gruppo di lavoro era formato da: Hansjörg Auer (moderatore), Cäcilia Baumgartner, Peter Höllrigl, Pasquale Imbemba, Volker Klotz, Nicoletta Minnei, Paolo Montagner, Walter Rier, Katia Tenti, Stefan Walder.

Il riordino dell'organizzazione e della struttura dirigenziale dovrà contemplare anche i principi del lean management. Per questo è stato incaricato della consulenza il Prof. Dominik Matt, esperto di lean management con una consolidata esperienza sia in campo scientifico che economico.

L'obiettivo del presente rapporto è analizzare le proposte del gruppo di lavoro nella prospettiva del lean management.

1 Metodologia

Per migliorare il livello di performance di un'organizzazione non basta tracciare delle linee e dei rettangoli e comporle in un organigramma. Il raggiungimento di obiettivi quali la crescita, il profitto o la produttività nelle imprese o, come nel caso presente, l'erogazione di prestazioni e servizi pubblici più efficaci e *user friendly* a costi più contenuti dipende in gran parte dall'organizzazione dei processi e delle procedure, dalla struttura organizzativa e dal sistema di governance di un'amministrazione pubblica.

Le amministrazioni pubbliche devono confrontarsi con una molteplicità di sfide il cui governo richiede un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse. L'ottimizzazione dei processi amministrativi con l'obiettivo di **massimizzare la creazione di valore per i "clienti" con risorse scarse** necessita di una strategia chiara. Il lean management è un approccio adatto a questo scopo che può essere applicato a livello sovra-settoriale e sovra-organizzativo.

1.1 Lean management

"Lean" vuol dire "creare valore senza spreco" ed è la parola chiave di una filosofia di management con una lunga storia di successo, iniziata alla Toyota e nel frattempo adottata in tutto il mondo non soltanto nella produzione industriale ma anche in svariati altri campi e settori [Matt/Rauch 2014, Matt et. al. 2015; Rauch et. al. 2015]. Il lean management è una cassetta degli attrezzi con diverse tecniche per aumentare il benessere nelle organizzazioni. L'obiettivo è organizzare i processi e la struttura organizzativa in modo tale che per i rispettivi "prodotti" (servizi/prestazioni) siano necessarie meno risorse possibile a parità di qualità e orientamento al cliente.

L'attuazione del lean management nell'amministrazione pubblica presuppone che i collaboratori siano disposti ad ampliare la loro visuale e ad imparare dall'industria a ricercare le attività che non creano valore (spreco, giapp. "muda") e ad elaborare strategie per evitarle. L'obiettivo è **un'organizzazione snella e orientata al cliente**, con tempi di lavorazione più brevi e processi decisionali velocizzati attraverso un sistematico orientamento al processo e la riduzione delle interfacce.

Un'organizzazione snella dovrebbe sempre concentrarsi su cosa produce realmente **valore**: qual è il risultato desiderato (prodotto)? Per questo dovrebbe iniziare con il definire obiettivi

(valore) puntuali e magari misurabili. Gli obiettivi possono essere anche molto differenti da un'organizzazione all'altra; analogamente, non esiste il design organizzativo in assoluto "migliore" ma, in ogni caso, quello più adatto per il raggiungimento dei propri obiettivi. Qualsiasi decisione volta a ridefinire l'assetto di un'organizzazione dovrebbe quindi essere scrupolosamente valutata in rapporto al suo contributo per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Spesso quando si inizia un progetto organizzativo la prima cosa che si fa è disegnare "linee e rettangoli" per trovare subito una risposta alla domanda "qual è la struttura giusta?". Sia la scienza (Systems Design, Systems Engineering → vedi cap. 1.2) che l'esperienza pratica di ingegneria dei sistemi organizzativi mostrano però che proprio questa è la strada sbagliata. La giusta domanda da porre quando si decide di cambiare un sistema è: "quali sono i requisiti funzionali del sistema", discendenti dalle richieste dei diversi "clienti", ovvero stakeholder dell'organizzazione.

Molti sforzi profusi nei progetti di riorganizzazione vengono dispersi e i risultati attesi non vengono raggiunti a causa del fatto che all'inizio non si chiarisce abbastanza quali siano questi requisiti. A questo si aggiunge che spesso **si** analizza e si chiarisce troppo poco come interagiscono fra loro le persone in un'organizzazione e chi/come deve prendere le decisioni al fine di garantire un sistema di erogazione dei servizi efficace, efficiente e orientato al destinatario. Questi due principi, **l'orientamento al cliente** e **l'orientamento al processo**, caratterizzano le organizzazioni orientate al lean management.

Altrettanto importante è dimensionare correttamente il dispendio occorso per l'erogazione di un servizio e le risorse da allocare, secondo la cosiddetta logica "**pull"**. L'idea "lean" retrostante è che in un'organizzazione per processi orientata al destinatario (cliente) viene erogata la prestazione giusta (prodotto, servizio), nella giusta quantità e qualità, al tempo e nel posto giusto, ad un costo giusto. In altre parole: un'organizzazione snella si orienta in modo flessibile al fabbisogno effettivo senza assorbire inutili risorse dove queste non servono. La capacità di adattarsi in modo flessibile ai bisogni rappresenta una delle sfide maggiori per l'organizzazione e le persone che ci lavorano. Attraverso una qualificazione più alta, la job rotation, il lavoro di gruppo e una maggiore responsabilizzazione dei collaboratori è possibile produrre di più con meno risorse e al tempo richiesto.

Infine, considerato che l'unica costante è il cambiamento il lean management individua nella ricerca della perfezione attraverso un **processo di miglioramento continuo (PMC)** un ulteriore principio guida di un'organizzazione snella.

1.2 Systems Engineering e Axiomatic Design

I principi basilari del lean management esposti nel capitolo 1.1 rappresentano delle linee guida per la progettazione di un'amministrazione "più efficace, efficiente e vicina al cittadino". In questo capitolo si tratterà ora di scegliere un metodo appropriato per tradurre gli obiettivi e i requisiti della nuova organizzazione/struttura dirigenziale in pilastri ed elementi idonei a ridefinire l'organizzazione in modo strutturato e sistematico.

Qualsiasi organizzazione rappresenta un sistema. Di architettura dei sistemi si occupa l'approccio interdisciplinare **System Engineering**, con il quale è possibile analizzare e ottimizzare in modo strutturato un sistema, specie se complesso, per poi attuarlo in una logica di orientamento al risultato. Nello specifico, si tratta qui di adottare l'approccio **Axiomatic Design** sviluppato al Massachusetts Institute of Technology mediante il quale le richieste dei clienti/stakeholder (CA – Customer Attributes) vengono tradotte in requisiti funzionali (FR – Functional Requirements) e in vincoli di sistema (C – Constraints) per arrivare, infine, alla scelta di soluzioni adatte, ossia di parametri di design (DP – Design Parameter), passando per un iter di progettazione sempre più dettagliato. Questa metodologia ha l'obiettivo di assicurare il pieno soddisfacimento dei requisiti funzionali e, quindi, un design di sistema ottimale.

Naturalmente bisogna tenere conto che un'organizzazione è un sistema dinamico. Cambiamenti non prevedibili del contesto (mercato, politica, ambiente…) possono rendere il design organizzativo scelto in partenza non più adatto per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Oppure cambiano gli obiettivi. In entrambi i casi aumenta la complessità dinamica. Quest'ultima può essere governata soltanto con un "re-set" sistematico del design organizzativo [Matt 2007].

Per una migliore leggibilità del presente rapporto l'approccio fin qui descritto non verrà ulteriormente approfondito; i lettori interessati possono consultare la letteratura specialistica [Suh N.P. 2001; Suh N.P. 2005].

2 Analisi dei risultati del gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro dedicato ha lavorato alla definizione della nuova struttura dirigenziale nel corso di diversi workshop. Dapprima sono stati elaborati alcuni principi basilari, o "linee guida". Questi principi formulano le richieste alla nuova organizzazione/struttura dirigenziale dell'amministrazione provinciale da diversi punti di vista. Secondo il metodo Axiomatic Design (vedi capitolo 1.2) tali principi guida possono essere definiti come AC (customer attributes), una sorta di mappa delle richieste dei diversi stakeholder. Sono la base per la definizione dei cosiddetti requisiti funzionali (FR – functional requirements) del nuovo sistema organizzativo. Nel capitolo 2.1 questi principi guida saranno analizzati nell'ottica del lean management.

2.1 Principi guida della nuova struttura dirigenziale

A partire dall'obiettivo generale della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige di lavorare in modo più efficace, efficiente e orientato al cittadino il gruppo di lavoro ha elaborato i seguenti 13 principi, o linee guida, della nuova struttura dirigenziale:

13 Linee guida / principi guida per la nuova struttura dirigenziale		Rif. al LM[1]
CA-1.	Separazione politica amministrazione	
CA-2.	Linearità tra politica e amministrazione	
CA-3.	La struttura dirigenziale segue la funzione	
CA-4.	L'amministrazione è organizzata per criteri funzionali	
CA-5.	Brevi processi decisionali (gerarchia piatta / meno istanze decisionali)	X
CA-6.	Riduzione delle interfacce (creazione di sinergie e riduzione delle duplicazioni) e velocizzazione dei processi	X
CA-7.	Unità organizzative più compatte	
CA-8.	Più autonomia decisionale ai collaboratori	X
CA-9.	La struttura deve contribuire alla velocizzazione dei processi	X
CA-10.	Orientamento della struttura agli ambiti della vita socialmente rilevanti	
CA-11.	Concentrazione sulle attività chiave	X
CA-12.	La struttura dirigenziale sostiene l'orientamento al cliente	X
CA-13.	La struttura dirigenziale si orienta al lean management	X

[1] LM = lean management

Il 15 luglio 2015 il prof. Dominik Matt ha presentato al gruppo di lavoro l'approccio lean management e ne ha poi discusso con i partecipanti. Nel corso di questo incontro il dott. Josef Bernhart (EURAC Research) ha presentato una proposta di linee e principi guida della nuova struttura dirigenziale che riassume le opinioni dei membri del gruppo di lavoro riguardo ai requisiti della nuova organizzazione/struttura dirigenziale. Questa proposta è stata accolta e approvata da tutti i partecipanti come base per i lavori successivi.

Questi principi saranno oggetto dell'analisi che segue. Per inciso, non è questa la sede per esprimere delle valutazioni sulla completezza di tali principi. **Si ritiene tuttavia raccomandabile una discussione di tali principi e requisiti entro una più larga cerchia di stakeholder (per es. rappresentanze di interessi).**

Passando ad analizzare i suddetti 13 principi dal punto di vista dei 5 principi fondamentali del lean management (vedi anche 1.1) si può osservare quanto segue.

VALORE

CA-12 assume che **"la struttura dirigenziale sostiene l'orientamento al cliente"**. Nel lean management il concetto di "valore" implica due aspetti fondamentali: l'orientamento al cliente (orientamento al cliente) e – di conseguenza – ai prodotti (orientamento al prodotto), laddove il concetto di prodotto si riferisce a qualsivoglia risultato di un processo produttivo, indipendentemente se questo è materiale (prodotto), immateriale (servizio) o se è una combinazione dei due. L'aspetto dell'orientamento al cliente è presente nel CA-12, tuttavia manca qualsiasi riferimento esplicito al concetto di valore del risultato di un processo (prodotto/prestazione). Questo è un aspetto molto importante, non da ultimo perché se si riesce a definire in modo chiaro il valore di una prestazione per il destinatario sarà più facile anche determinare i costi della sua erogazione. In altre parole: un'organizzazione può anche essere molto orientata al cliente e sforzarsi di orientare i suoi processi al soddisfacimento di ogni richiesta del cliente. Ma nulla garantisce che questi sia anche disposto a pagare il corrispettivo economico diretto del servizio fruito, pagando per intero il valore ricevuto.

Al tempo stesso una chiara definizione del "prodotto" può aiutare a misurare con più precisione l'efficienza del processo di produzione del servizio. Questo concetto può essere espresso con la cosiddetta **regola delle 6G** della logistica: "il giusto prodotto, nel luogo giusto,

al momento giusto, nella giusta quantità e qualità e al costo giusto". Il principio guida **CA-11 "concentrazione sulle attività chiave"** può essere in parte interpretato in questa direzione. In quanto implica la domanda: qual è la nostra attività chiave? Questa stessa domanda va fatta anche per i prodotti: quali prodotti sono effettivamente richiesti? Con quale frequenza e in quale quantità? Quali prodotti sono poco o per nulla richiesti e possono quindi essere eliminati oppure ceduti sovrapprezzo su specifica richiesta?

FLUSSO DI CREAZIONE DEL VALORE

Una volta definito il valore per il destinatario della prestazione si passa all'analisi dei processi necessari per la produzione delle prestazioni, "dalla materia prima fino al cliente". L'attenzione va posta su tutte quelle attività che contribuiscono a creare valore. Tutte le altre attività, che non contribuiscono a creare valore o che sono solo di supporto, vengono classificate come "spreco". L'obiettivo è analizzare queste attività e possibilmente eliminarle o ridurle. Questo stretto orientamento al processo complessivo da una parte e alla creazione di valore dall'altra consentono di ottimizzare il processo di erogazione della prestazione e di recuperare efficienza senza per questo ridurre minimamente il valore per il destinatario della prestazione.

Il principio guida **CA-6 "riduzione delle interfacce (creazione di sinergie e riduzione delle duplicazioni)"** considera sostanzialmente questo aspetto. Tuttavia per arrivare ad un flusso di produzione del valore senza sprechi o con sprechi ridotti occorre prima analizzare e ottimizzare di conseguenza tutti i processi amministrativi a partire dal "valore" definito in precedenza come risultato (prestazione) richiesto e misurabile. Per questo non basta cambiare l'assetto organizzativo o ridefinire il concetto di ruolo e di dirigenza. Un efficace snellimento dell'apparato amministrativo può essere raggiunto solo attraverso una riorganizzazione dei processi orientata al risultato (prestazione) e al cliente, con una chiara responsabilizzazione sui processi soprattutto del livello direttivo operativo.

PRINCIPIO DEL FLUSSO

Uno dei più importanti principi organizzativi del lean management è il cosiddetto principio del flusso, il flusso continuo di lavorazione. In molte organizzazioni si ottimizza entro i confini di una ripartizione ma questo approccio orientato alla funzione non porta necessariamente

all'optimum. Se si guarda al processo di erogazione di una prestazione dal punto di vista del risultato (prodotto) si nota che spesso informazioni, documenti o materiali non passano alla fase di lavorazione successiva a causa di tempistiche e sequenze di attività non concordate in precedenza.

Nell'ottica del lean management è insito qui un grande potenziale di miglioramento con ricadute molto positive sull'efficienza dell'intero flusso di valore. Infatti, se si riesce a rimuovere gli ostacoli e ad armonizzare il flusso di lavoro e a riorientarlo al flusso di valore si crea un presupposto fondamentale per una modalità di lavoro efficiente, rispondente al mandato e largamente libera da sprechi.

I principi guida **CA-5 "brevi processi decisionali (gerarchia piatta/meno istanze decisionali)"**, **CA-8 "più autonomia decisionale ai collaboratori"**, **CA-9 "la struttura deve contribuire alla velocizzazione delle procedure"** e, naturalmente, il principio molto generale **CA-13 "la struttura dirigenziale si orienta al lean management"** rispondono in parte a questo principio fondamentale del lean management ma hanno il limite, già più volte richiamato, di essere strettamente formulati nella prospettiva della struttura organizzativa. Occorre qui sottolineare nuovamente che un'organizzazione realmente snella inizia sempre dalla riduzione degli sprechi nei processi e nelle procedure di lavoro: prima viene il processo, poi la struttura (dirigenziale)!

LOGICA PULL

La logica pull richiede di attivare un processo soltanto quando le circostanze lo richiedono espressamente. Spesso viene applicata quando il flusso di lavorazione viene interrotto o rallentato a causa di tempi non coerenti tra le singole Questa logica si orienta al già citato principio del flusso e deve essere presa in considerazione ogni qualvolta si analizza un processo. A questo livello ancora molto generale di formulazione dei requisiti non è possibile stabilire alcun collegamento diretto con il sistema di produzione di tipo pull.

RICERCA DELLA PERFEZIONE – PROCESSO DI MIGLIORAMENTO CONTINUO

Alla perfezione non si può arrivare ma solo tendere. Fermarsi vuol dire tornare indietro. Dal momento che l'ambiente circostante cambia in continuazione e i progressi fatti vengono ben presto riassorbiti nella routine quotidiana bisogna puntare al miglioramento continuo. Con il

cosiddetto principio del miglioramento continuo i collaboratori vengono costantemente sollecitati ad interrogarsi sui processi e a portare nuove idee. Di fatto, nessuno meglio di loro conosce quel lavoro. I collaboratori devono sviluppare l'attitudine a individuare autonomamente le anomalie nei processi e a proporre delle soluzioni. Il principio guida **CA-8 "più autonomia decisionale ai collaboratori"** rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per questo. Nel processo di introduzione di un'amministrazione (veramente) snella i collaboratori devono essere addestrati ai metodi del miglioramento continuo e accompagnati per un più lungo periodo tramite il coaching.

I requisiti da CA-1 a CA-4 e il CA-10 non hanno alcun legame diretto con i principi del lean management.

2.2 Aggregazione dei 13 principi guida in pacchetti di lavoro

I CA's (customer attributes) nascono in genere dalla consultazione degli stakeholder interessati tramite questionari, brainstorming o rilevazioni e pertanto non sono ancora "sgrezzati". I requisiti possono già contenere in parte delle proposte di soluzione (DP's – design parameter) come anche essere formulati solo come vincoli (C's – constraints). Con il metodo Axiomatic Design è possibile fa discendere progressivamente dalla quantità totale dei CAs adeguati requisiti funzionali (functional requirements) e, a propria volta, associare questi ultimi a degli DP's. Associando direttamente ad ogni singolo DP un FR si ottiene infine una matrice.

Alla fine della modellazione si va a vedere in che modo i DP's dipendono dai FR's. Un rapporto di dipendenza viene contrassegnato con una "X" mentre se non c'è alcun tipo di dipendenza questa sarà contraddistinta nella matrice con una "0". Nel caso ideale viene a formarsi una matrice diagonale, ossia ogni DP influenza esattamente e soltanto il FR per il quale era stato pensato. Questo caso ideale rappresenta un "design ottimale" ma succede raramente.

Un design comunque molto buono si raggiunge quando, invertendo l'ordine di successione delle righe FR-DP, si ottiene una cosiddetta matrice triangolare. In questo caso ci troviamo di fronte ad un design potenzialmente buono, purché venga mantenuto l'ordine di successione prestabilito dalla numerazione nell'elaborazione delle relazioni FR-DP.

<u>Nota</u>: in mancanza di una descrizione dettagliata dei CAs, per la modellazione il requisito CA-1 "Separazione politica amministrazione" è stato interpretato come **"FR1: cooperazione regolata tra politica e amministrazione"**. Questa interpretazione **assume** che il gruppo di lavoro abbia inteso la separazione non tanto come un'azione scollegata di politica e amministrazione quanto piuttosto come una collaborazione regolata in modo chiaro tra questi due livelli. La seguente tabella mostra il design che risulta dall'aggregazione dei 13 CAs secondo la modellazione FR-DP:

FR1	Cooperazione regolata politica amministrazione	**X**	0	0	0	0	DP1	Modello organizzativo a tre livelli: programmatico e di indirizzo, di pianificazione, esecutivo
FR2	Linearità tra politica e amministrazione	0	**X**	0	0	0	DP2	Raggruppamento per ambiti della vita con attribuzione diretta alla politica
FR3	Brevi processi decisionali (gerarchia piatta/meno istanze decisionali)	0	0	**X**	0	0	DP3	Maggiore ampiezza di controllo tramite una maggiore autonomia decisionale e operativa e responsabilità dei collaboratori, unità organizzative compatte e conseguente collegamento tra compito/competenza e responsabilità
FR4	Riduzione delle interfacce (creazione di sinergie e riduzione delle duplicazioni) e velocizzazione dei processi	0	0	**X**	**X**	0	DP4	Orientamento al processo/orientamento al cliente con chiara definizione dei risultati dei processi di lavorazione quali elementi dell'approccio snello e principi di funzionamento della nuova organizzazione (organizzazione per processi)
FR5	Concentrazione sulle attività chiave e corrispondente gestione	0	0	**X**	**X**	**X**	DP5	La struttura dirigenziale e le corrispondenti posizioni organizzative seguono una logica di processo (organizzazione per processi) e ne garantiscono il rispetto attraverso strumenti di gestione adeguati, un monitoraggio costante e decisioni rapide

Il design, ovverossia l'attuazione dei 13 CA's in appropriate relazioni FR-DP, è potenzialmente buono perché può essere classificato come matrice triangolare[2]. Questo vuol dire che l'introduzione dei principi organizzativi è vincolata ad un ordine di successione prestabilito dalla matrice. FR1-DP1, FR2-DP2 e FR3-DP3 sono relazioni indipendenti per cui possono essere introdotte in qualsiasi momento. FR4-DP4 dovrebbe essere intrapresa solo dopo aver introdotto le tre relazioni più sopra citate e, infine, FR5-DP5 per ultima.

Di conseguenza le prime tre relazioni FR-DP possono essere raggruppate in un unico pacchetto di lavoro (PL) per la riorganizzazione dell'amministrazione provinciale chiamato "**PL-1 Nuova struttura dirigenziale e strutturazione per ambiti della vita"**.

Il secondo pacchetto di lavoro **PL-2 "Ottimizzazione dei processi nell'amministrazione provinciale secondo i principi del lean management"** può essere iniziato dopo aver concluso il PL-1. Interessando molti e diversi ambiti (della vita), con i rispettivi servizi da apprestare, conviene predisporre un programma pluriennale "Lean management" per un'introduzione graduale e in più fasi del lean management nell'amministrazione provinciale.

Con l'ultimo pacchetto di lavoro **AP-3 "Organizzazione dei processi secondo i principi del lean management"** si procede alla ridefinizione dei ruoli, delle responsabilità e delle competenze ai diversi livelli dirigenziali a partire dai processi riorganizzati ed ottimizzati secondo il principio dell'"organizzazione per processi". Per evitare che si creino interfacce ciascun processo va assegnato ad un process–owner, un dirigente con responsabilità sul risultato e compiti di direzione e coordinamento sia all'interno del processo di sua competenza, sia tra i processi collegati che precedono e seguono. I collaboratori vengono assegnati a team di processo, strutture dedicate che seguono un processo dall'inizio alla fine. L'obiettivo è, attraverso il trasferimento di competenze e responsabilità ai collaboratori e la creazione di team di processo autonomi, accrescere l'ampiezza di controllo e alleggerire i livelli gerarchici.

[2] Sempre a condizione che l'ipotesi avanzata per il FR1 venga confermata dal gruppo di lavoro; diversamente dovrebbe essere ridefinita la modellazione.

2.3 Nuova struttura dirigenziale e strutturazione per ambiti della vita (PL-1)

2.3.1 Cooperazione regolata tra politica e amministrazione (FR-1)

Il requisito funzionale della cooperazione regolata tra politica e amministrazione viene associato ad un modello organizzativo articolato in tre livelli gerarchici (figura 1): un **livello apicale di indirizzo e programmazione, un livello intermedio di pianificazione e un livello base esecutivo** [cfr. Matt/Rauch 2012] o livello operativo.

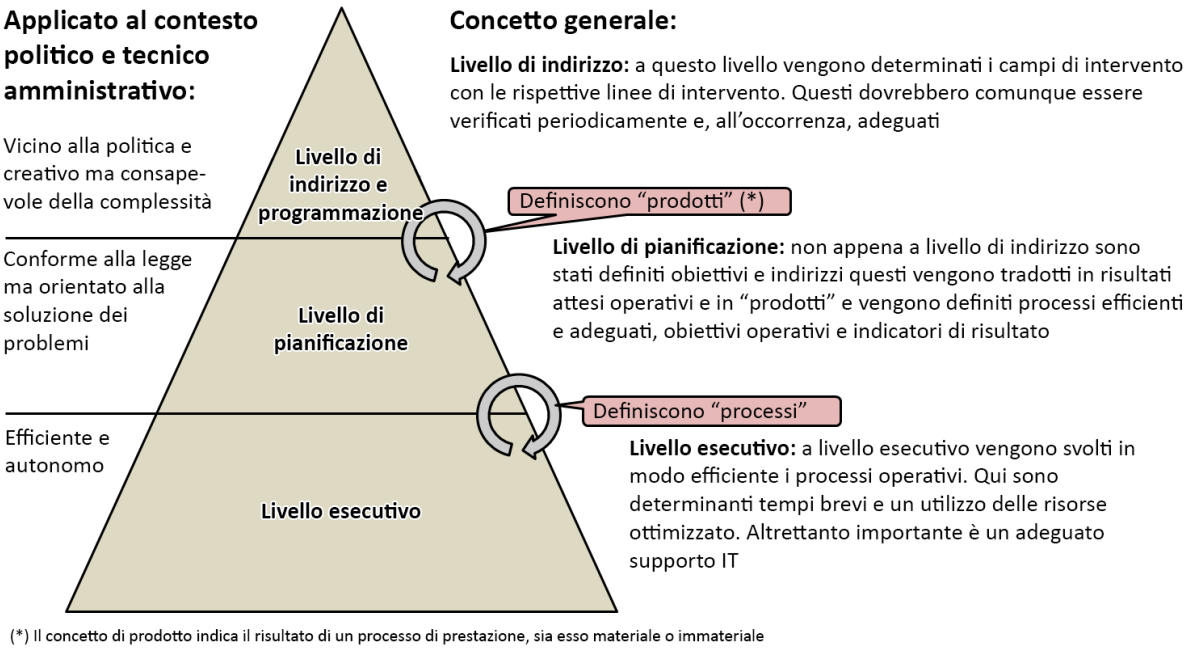

Fig. 1: Modello a tre livelli, adattamento da [Matt/Rauch 2012]

Il concetto dei livelli dirigenziali è un approccio fondamentale della direzione aziendale. Nella letteratura di tipo economico-aziendale molti autori concordano sulla tripartizione della struttura direttiva in top-, middle- e lower-management. Il ben noto e spesso citato modello di management di San Gallo distingue il **livello direttivo normativo, strategico e operativo** [Bleicher 2011]. Il livello normativo forma il frame normativo della direzione aziendale ed ha il compito di definire indirizzi, obiettivi, norme e regole del gioco al fine di assicurare la sopravvivenza e la competitività dell'azienda. Il livello strategico sviluppa piani e strategie operative per il perseguimento e l'attuazione di questi indirizzi secondo una logica per obiettivi. Il livello direttivo operativo, infine, traduce questi piani e strategie nella prassi aziendale quotidiana. I suoi compiti sono di gestione dei collaboratori e di direzione e controllo

dei processi aziendali. A questo livello l'organizzazione per processi si rispecchia in una corrispondente struttura organizzativa-dirigenziale.

Altri autori distinguono il livello dirigenziale strategico, tattico e operativo ma i principi di fondo sono in genere sostanzialmente simili al modello di San Gallo. Quest'ultimo modello sembra adatto per stabilire un parallelo con il rapporto tra politica e amministrazione. Riguardo al livello più elevato, il cosiddetto management normativo, questo modello afferma:

"Il management normativo si orienta alla *creazione di utilità* per i gruppi di riferimento. Definisce obiettivi adeguati ai fini dell'impresa nel contesto della società e dell'economia e comunica agli attori del sistema sociale senso e identità interna ed esterna dell'impresa. Il management normativo risponde *in forza del suo ruolo costitutivo* per tutte le attività d'impresa. Sul piano della politica d'impresa questo si concretizza nella definizione di una *mission* per lo sviluppo dell'impresa." [Bleicher 2011, p. 89]

Questo livello normativo e programmatico ben contraddistingue il compito della politica. La politica definisce gli obiettivi e gli indirizzi che rappresentano da una parte **l'interesse di governo della politica**, dall'altra **l'interesse del cliente dei cittadini**. Qui un aspetto centrale è la **concentrazione sui "prodotti" (servizi) quale risultato di processi amministrativi** [Hill 1997]. Il concetto di "prodotto" starebbe qui a indicare il risultato di un processo di prestazione in quanto le prestazioni amministrative sono in genere servizi il cui produttore è in ogni caso parte del prodotto. Capacità, caratteristiche personali e identità del collaboratore coinvolto nel processo produttivo influenzano in modo rilevante il valore percepito dal destinatario della prestazione e la qualità della prestazione. Questo discorso vale allo stesso modo per le prestazioni di consulenza, educative, culturali, per i servizi sanitari e molti altri ancora.

Torna qui un **collegamento con i principi del lean management**: il "**valore"**. L'orientamento al valore/prodotto non solo crea trasparenza e consapevolezza sui costi ma consente inoltre di documentare e misurare la prestazione e di creare sistemi di incentivi correlati al miglioramento dei servizi. Grazie alla possibilità di misurare il "value for money" diventa chiaro quali prestazioni vengono cedute a quali costi e con quale qualità [Hill 1997].

Un'area di particolare attenzione è lo snodo tra programmazione politica, o livello normativo, e pianificazione o livello strategico dell'amministrazione. Quest'ultimo funge da cerniera tra l'interesse di governo della politica e la sua attuazione a livello di direzione operativa secondo una logica il più possibile per obiettivi. Il compito specifico del livello direttivo intermedio è definire in accordo con la politica prodotti adeguati e organizzare i prodotti così definiti in adeguati gruppi di prodotto. Deve inoltre operare nel rispetto delle norme vigenti verificando al tempo stesso la fattibilità degli attuali volumi di prodotto e il raggiungimento il più possibile efficiente degli obiettivi pianificati per mezzo dei prodotti scelti. In particolare, la valutazione di fattibilità a livello di processo deve procedere in stretto accordo tra il livello direttivo intermedio e quello di base. Solo così è possibile garantire che il processo di produzione di una prestazione sia il più possibile efficiente e privo di sprechi fin dal suo inizio.

2.3.2 Linearità tra politica e amministrazione (FR-2)

Come si è visto al punto 2.3.1 è soprattutto l'interesse politico a far sì che la scelta dei volumi di prodotto sia compatibile con la capacità di gestione interna. Raggruppando i prodotti in gruppi di prodotto e attribuendo a loro volta i gruppi di prodotto ad ambiti di prodotto si arriva ad una gerarchia di prodotti orientata al risultato [Hill 1997]. Questa strutturazione per ambiti di prodotto porta però ragionevolmente anche a un cambiamento dell'organizzazione, con una catena lineare di istruzioni dalla definizione degli obiettivi (programmazione, normativa) alla loro traduzione in strategie (pianificazione, strategico) fino all'attuazione (esecuzione, operativa).

Per quanto riguarda l'aggregazione dei prodotti/gruppi di prodotto in ambiti di prodotto il gruppo di lavoro "Nuova struttura dirigenziale" ha proposto l'introduzione di **otto ambiti della vita**:

- Economia e lavoro, innovazione e ricerca
- Mobilità
- Costruire e abitare
- Natura e ambiente, agricoltura e foreste, sicurezza e protezione civile
- Formazione e lingue, arte e cultura (*risp. per le lingue: dt / ita / lad)*
- Politica, diritto e relazioni esterne
- Amministrazione, informatica e digitalizzazione, statistiche e censimenti
- Salute e benessere, famiglia, sociale e comunità

Qui non si ravvisa alcun collegamento con il lean management, anche perché non è possibile una valutazione scientifica nell'ottica del lean management.

2.3.3 Brevi processi decisionali, gerarchia piatta, meno istanze decisionali (FR-3)

La struttura gerarchica di un'organizzazione è fondamentalmente determinata dal numero delle linee di comando, ovvero di livelli dirigenziali. Se ce ne sono tanti si parla di gerarchia verticale lunga mentre se ce ne sono pochi la struttura è piatta. All'aumentare della lunghezza di una gerarchia verticale aumenta anche il carico di comando, cioè il numero delle relazioni che intercorrono fra unità di direzione (e rispettive unità di staff) e unità operative.

Come abbiamo esposto nel capitolo 1.1 **"lean" vuol dire "creare valore senza spreco".** Si tratta fondamentalmente di un concetto e di un pacchetto di metodi mirati per l'ottimizzazione dei processi. Tutte le attività che non contribuiscono direttamente a creare "valore" nel senso di risultato atteso (prodotto/servizio) dal destinatario di una prestazione sono quindi possibilmente da evitare. Rientra in questa categoria qualsiasi forma di spreco organizzativo: tempi di attesa nei processi, regole e procedure poco efficienti, disordine dell'ambiente di lavoro. Il lean management **non fornisce alcuna raccomandazione diretta sullo schema di struttura organizzativa o dirigenziale** in quanto parte dall'idea base di un'organizzazione per processi orientata alla produzione a spreco zero di un risultato di prestazione percepito dal destinatario come una prestazione "di valore".

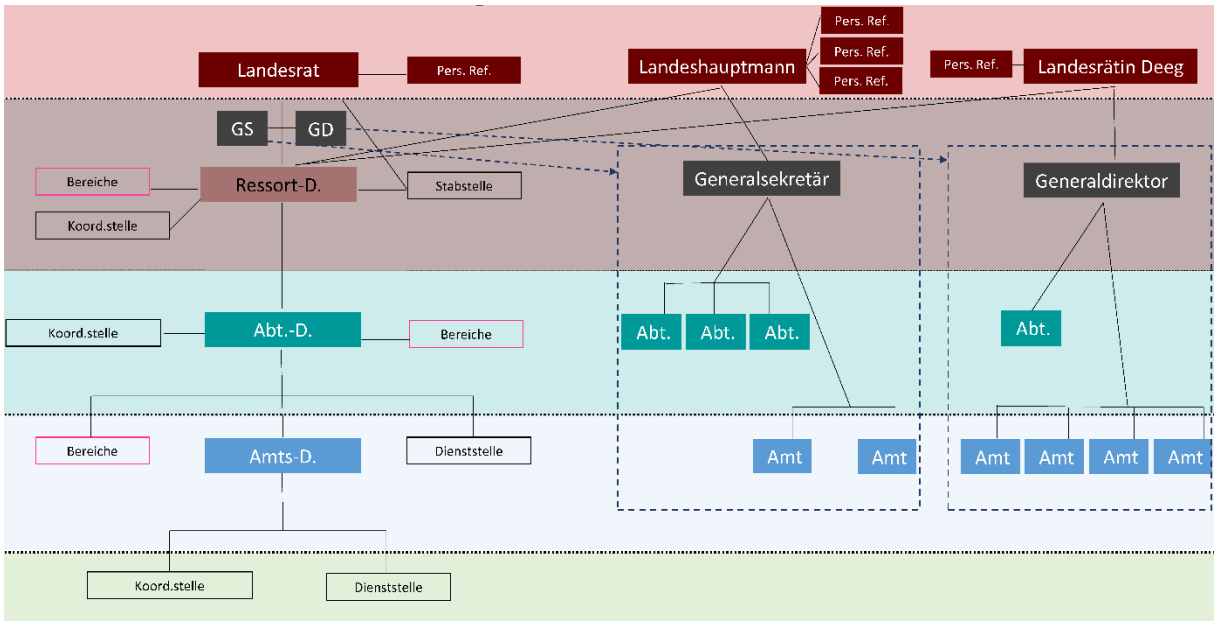

Fig. 2: Concetto di struttura dirigenziale attuale 1992 [gruppo di lavoro 2015]

Di qui si desume che una struttura organizzativa basata su un'organizzazione per processi debba cercare il più possibile di raccordare la responsabilità di direzione con la responsabilità di processo ed evitare qualsiasi spreco dovuto ad interfacce inutili, processi decisionali complicati e dispersione di informazioni. Di qui si desume anche che una gerarchia verticale lunga rappresenta un potenziale svantaggio dal punto di vista del pensiero snello perché la stratificazione in tanti livelli gerarchici crea continue interruzioni del flusso informativo con un conseguente possibile rallentamento del lavoro (per es. presa delle decisioni) e rischio di perdita o distorsione delle informazioni. In ogni caso questo vuol dire "spreco" perché vengono usate risorse per attività che non creano valore. Una gerarchia verticale corta presuppone necessariamente una maggiore ampiezza di controllo e un più marcato decentramento decisionale. Una maggiore ampiezza di controllo richiede però a sua volta una maggiore autonomia e responsabilità dei collaboratori al fine di evitare sovraccarichi in capo al superiore con conseguenti errori e perdita di qualità del risultato della produzione. Non ci sono delle regole valide in generale per determinare l'ampiezza di controllo e la lunghezza della linea di comando ottimali. Ma nel complesso si può notare che lo sviluppo coerente di un'organizzazione, e dei suoi collaboratori e dirigenti, secondo i principi del lean management facilita la transizione verso una struttura snella, autonoma e orientata al cliente.

La figura 2 mostra l'attuale configurazione della struttura dirigenziale secondo lo schema elaborato dal gruppo di lavoro [gruppo di lavoro 2015].

Il gruppo di lavoro ha sviluppato due varianti di "nuova struttura dirigenziale" rappresentate nelle figure 3 e 4 [gruppo di lavoro 2015] che dovranno infine essere discusse nella prospettiva del lean management. La variante 1 (figura 3) si distingue dall'attuale assetto organizzativo (figura 2) per l'eliminazione delle unità di staff ai tre livelli gerarchici dell'amministrazione provinciale (dipartimento, ripartizione e ufficio); le uniche unità di staff che vengono mantenute solo quelle degli assessori e del presidente della giunta. Il numero delle linee di comando resta invariato.

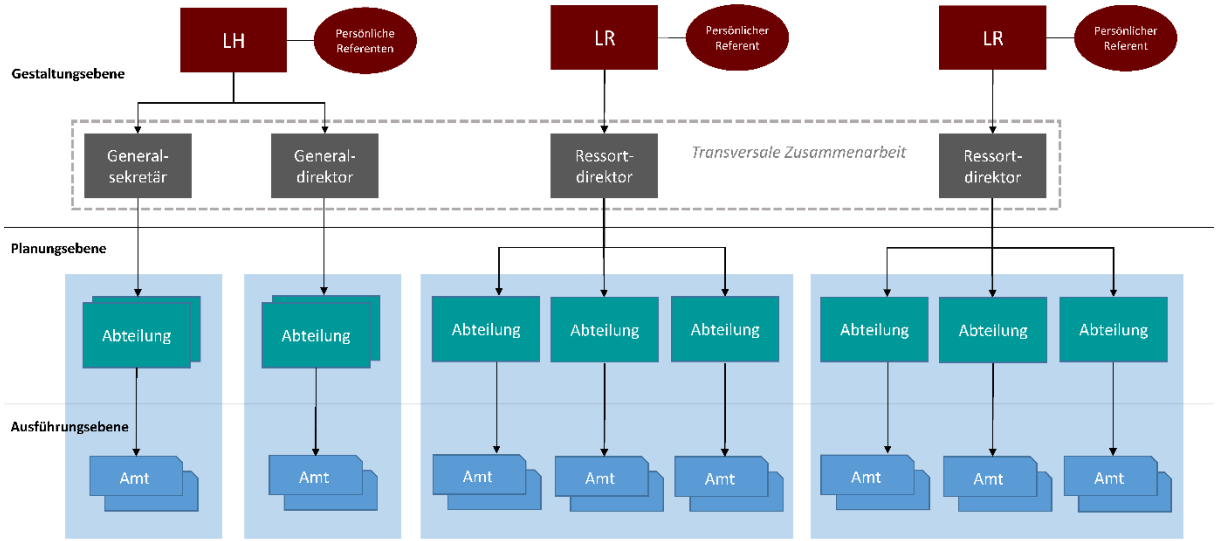

Fig. 3: Variante 1 di nuova struttura dirigenziale [gruppo di lavoro 2015]

L'eliminazione delle unità di staff ai tre livelli gerarchici dell'amministrazione provinciale riduce il carico di comando perché, come abbiamo visto, le unità di staff contano come unità di direzione e in questo modo si attenua il rapporto fra unità di direzione e unità operative, sempre che, per contro, non aumenti il numero delle posizioni dirigenziali a livello di ripartizione e di ufficio. Una riduzione del carico di comando comporta una diminuzione delle interfacce e quindi una minore complessità organizzativa. Questo è coerente con le logiche e i principi del lean management, al pari dell'accresciuta autonomia e responsabilità dei collaboratori che ne discende come logica conseguenza. Aumentano tuttavia le richieste ai dirigenti. Di qui la necessità di un arricchimento nelle professionalità di dirigenti e collaboratori e di un ripensamento del sistema degli incentivi di performance.

Variante 2

In confronto con la situazione attuale (figura 2) nella variante 2 (figura 4) sparisce il livello gerarchico dei direttori di dipartimento, con le uniche eccezioni del direttore generale e del segretario generale. Il direttore di dipartimento passa al comando dell'unità di staff insediata presso l'assessorato. Per il resto la variante 2 elimina, al pari della variante 1, pressoché tutte le funzioni di staff ai diversi livelli gerarchici dell'amministrazione provinciale salvo che a livello di assessorato e di presidenza della giunta.

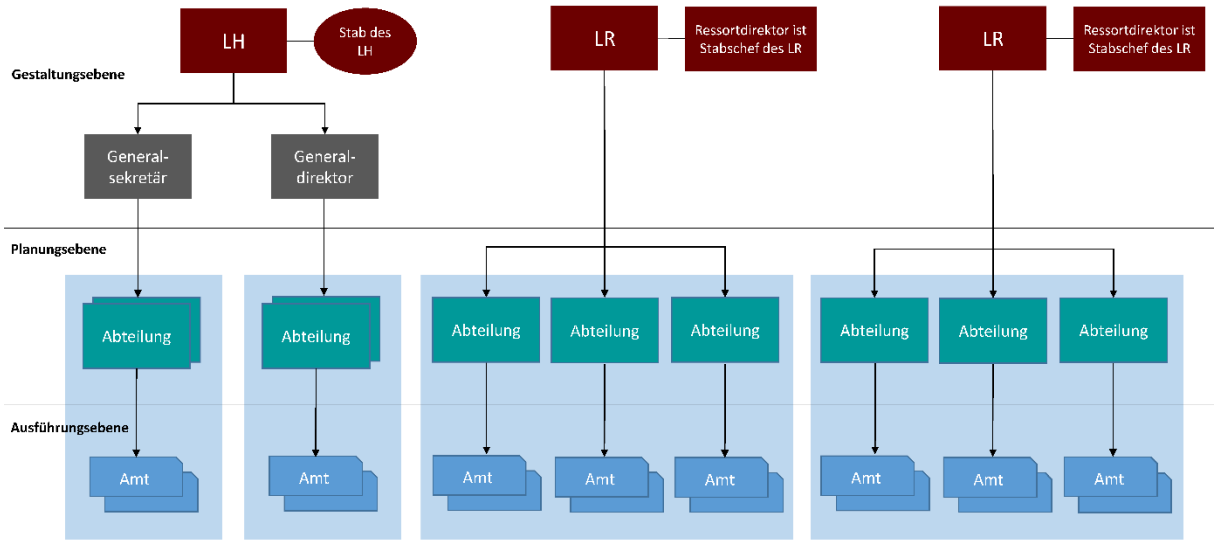

Fig. 4: Variante 2 della nuova struttura dirigenziale [gruppo di lavoro 2015]

In questo modo nei singoli dipartimenti verrebbero a cadere un livello gerarchico e tutte le unità di staff e resterebbero sotto l'assessorato solo due livelli direttivi. Si arriverebbe quindi a una riduzione sia delle linee di comando sia del carico di comando, con conseguente eliminazione di interfacce, accorciamento dei processi decisionali e contenimento della complessità organizzativa. Anche qui è importante trasferire alle persone operative tutte le competenze necessarie per renderle autonome e responsabilizzarle sui risultati.

In entrambe le varianti (fig. 3 e fig. 4) l'eliminazione delle unità di staff ai tre livelli gerarchici (dipartimento, ripartizione e ufficio) potrebbe potenzialmente ridurre il carico di comando, sempre che questo non venga accresciuto da un aumento delle posizioni dirigenziali. In pratica, l'unico modo per accorciare i processi decisionali è trasferire più responsabilità e potere decisionale ai livelli tecnico e direttivo operativo.

2.4 Ottimizzazione dei processi nell'amministrazione provinciale secondo i principi del lean management (WP-2)

L'introduzione del lean management in una struttura della grandezza di un'amministrazione provinciale è un processo che non si risolve nel giro di breve tempo; al contrario può richiedere degli anni finché dalla mobilitazione e pianificazione iniziali si arriva alla sua penetrazione in tutta l'organizzazione. L'esperienza mostra che una pianificazione e un'attuazione affrettate si scontrano con una incomprensione generale dovuta a un'informazione carente o inesistente, innescando resistenze interne ed esterne che ostacolano il regolare decorso del

progetto e possono persino portare al suo fallimento. A fronte di un programma di cambiamento di questa portata è dunque necessaria una preparazione e pianificazione molto accurata

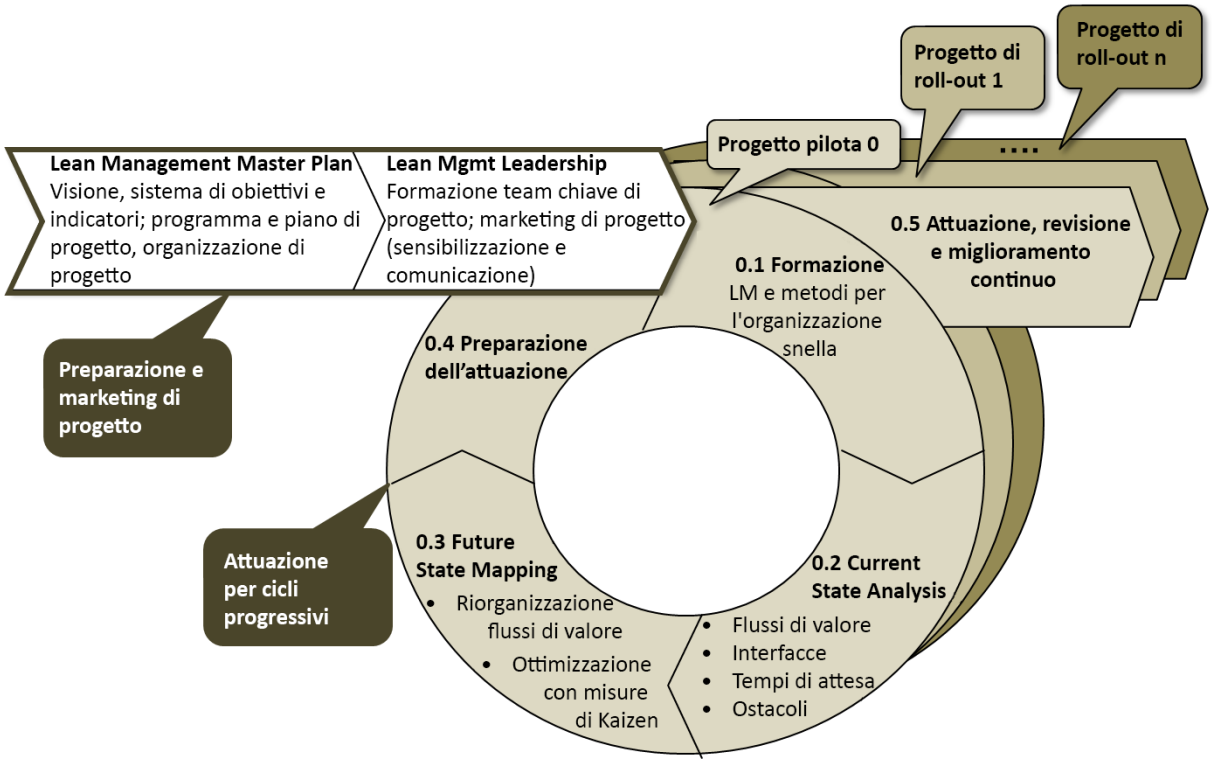

Fig. 5: Modello procedurale per l'introduzione del lean management [cfr. Matt et. al. 2014]

Il programma di lean management schematizzato in figura 5 si basa su una fase d'introduzione a cui seguono diversi cicli di sotto-progetti da attuare secondo tempistiche personalizzate in funzione delle specifiche esigenze e possibilità del rispettivo settore.

La fase dell'introduzione è dedicata alla preparazione e al marketing del progetto. Forma il presupposto e insieme la garanzia per ottenere un ampio consenso da parte del personale e una percezione esterna positiva. Questa fase si articola in due sotto-fasi: nella prima, chiamata "Lean Management MasterPlan", il top-management elabora una visione generale condivisa e un correlato sistema di valori attesi di risultato e di relativi indicatori. Su tale base vengono elaborati e decisi un programma e un piano di progetto e l'organizzazione di progetto complessiva.

Nella seconda sotto-fase, denominata "Lean Management Leadership", vengono formati i team chiave di progetto individuati nell'organizzazione di progetto. Questi formano il canale

di informazione e il punto di contatto per tutte le questioni inerenti il programma lean management e hanno inoltre un importante compito di sensibilizzazione e comunicazione.

L'esperienza mostra che un programma organico di lean management inizia idealmente con un progetto pilota. Una volta che questo sia stato concluso con successo si può passare al roll-out di uno o più sotto-sistemi in parallelo, secondo le risorse disponibili. Sia il progetto pilota che i successivi progetti di roll-out seguono sempre la stessa logica di processo. Nella prima fase (step 1) il team di progetto incaricato dell'attuazione del sotto-progetto viene formato ai principi e ai metodi del pensiero snello. Segue (step 2) la cosiddetta "Current State Analysis", la mappatura e analisi degli attuali flussi di valore, compresi interfacce, tempi di attesa e ostacoli. Nella fase 3 (step 3), chiamata "Future State Mapping", viene elaborata una visione condivisa dello stato futuro del flusso, nonché le misure (kaizen di sistema e di processo) necessarie per la sua attuazione. Nella fase 4 viene impostato un piano di attuazione delle misure valutate in precedenza. Infine, nella fase 5 si passa all'attuazione concreta delle singole misure e alla loro verifica *in-itinere*, nonché all'attivazione del processo di miglioramento continuo.

2.5 Organizzazione per processi secondo i principi del lean management (WP-3)

Attraverso l'organizzazione per processi un'organizzazione si orienta alla lavorazione a flusso continuo. Questa è la logica conseguenza dell'ottimizzazione dei processi (vedi 2.4) e collega, in prima linea a livello di direzione operativa, la funzione organizzativa con la responsabilità di processo. Idealmente il dirigente, o anche un/a collaboratore/trice sottoposto/a, diventa un "process owner", o titolare del processo, con responsabilità totale su un processo, dal suo inizio al risultato finale.

I vantaggi dell'organizzazione per processi sono molteplici:

- concentrazione sulle attività che creano valore e quindi sul risultato di performance
- accorpamento dei processi in unità organizzative compatte con riduzione delle interfacce e coordinamento semplificato
- trasparenza elevata
- maggiore responsabilità, polivalenza e motivazione dei collaboratori
- meno errori e tempi più brevi attraverso responsabilità regolamentate in modo chiaro

- elevata flessibilità in rapporto a un ambiente in rapido e costante cambiamento.

Questi vantaggi, però, sono tutt'altro che scontati. La vita di un'organizzazione è fatta di azioni compiute da persone per persone e con persone. Tanti nuovi modelli organizzativi non decollano se non si riesce a persuadere della loro bontà la testa e il cuore dei collaboratori mettendoli nella condizione di poterne apprezzare i vantaggi.

Nuove richieste richiedono nuove competenze dei collaboratori ma offrono anche nuove opportunità di sviluppo. Lo sviluppo organizzativo deve quindi essere accompagnato da un adeguato sviluppo del personale. Questo si concretizza nella formazione dei dirigenti, in nuove forme di collaborazione con i collaboratori e nell'aumento della qualificazione e motivazione dei collaboratori.

Anche la questione di come possa configurarsi la progressione di carriera all'interno di una struttura piatta, per esempio mediante possibilità di sviluppo al di fuori della mansione svolta o la copertura di posizioni organizzative di più alto valore (per es. direzione pro tempore di un progetto o assunzione di compiti particolarmente interessanti), dovrà essere presa in attenta considerazione, specie nel contesto di un'amministrazione pubblica e dello sviluppo futuro.

Sintesi conclusiva

In uno scenario di cambiamento sempre più accelerato delle strutture economiche, sociali e tecnologiche le amministrazioni pubbliche devono confrontarsi con sfide crescenti e sempre nuove che impongono un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse. Per questo motivo, sotto la guida del dottor Hanspeter Staffler, direttore generale dell'amministrazione provinciale, è stato costituito un gruppo di lavoro che, con l'accompagnamento scientifico dell'Istituto per il management pubblico dell'EURAC, ha elaborato un concept per il ridisegno e la riorganizzazione della struttura dirigenziale nell'amministrazione provinciale della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige.

Sono stati elaborati 13 principi guida della nuova struttura dirigenziale che considerano anche elementi e principi di lean management. Su questa base sono state elaborate e discusse diverse ipotesi di riordino della struttura dirigenziale. I principali motivi ispiratori sono stati, da una parte, la garanzia di linearità tra politica e amministrazione attraverso l'introduzione di otto cosiddetti ambiti della vita, dall'altra una chiara definizione dell'assetto del rapporto

politica e amministrazione con l'obiettivo di velocizzare i processi decisionali attraverso iter decisionali più corti (gerarchia piatta/meno istanze decisionali).

A questo riguardo il gruppo di lavoro ha proposto sostanzialmente due varianti la cui principale differenza è l'inquadramento dei direttori di dipartimento ora nella linea (variante 1, fig. 3), ora a capo dell'unità di staff (variante 2, fig.4). Elemento comune ad entrambe queste varianti è, attraverso l'eliminazione delle unità di staff ai tre livelli gerarchici (dipartimento, ripartizione, ufficio), la potenziale riduzione del carico di comando, a parità di posizioni dirigenziali.

Nell'ottica del lean management va tuttavia osservato che l'elaborazione di un nuovo organigramma ha in sé un'influenza molto limitata sul miglioramento della performance organizzativa. L'erogazione di servizi pubblici più efficaci, efficienti e orientati all'utente dipende infatti in gran parte dall'organizzazione dei processi e dal trasferimento di responsabilità e autonomia decisionale ai collaboratori e alla direzione operativa. Per il suo carattere sovra-settoriale e inter-istituzionale il lean management offre un approccio adatto a questo scopo. In ogni caso, la riorganizzazione di un'amministrazione pubblica secondo i principi del lean management richiede necessariamente un confronto serrato con i processi, specie a livello di direzione e lavoro operativo, così come con la cultura dirigenziale e organizzativa; perché qui risiede il più grande potenziale per lo sviluppo di un'amministrazione pubblica efficiente.

Letteratura

Arbeitsgruppe (2015). Konzeptpapier der Arbeitsgruppe „VI 18 - Neue Führungsstruktur“

Bleicher K (2011). Das Konzept Integriertes Management. 8. Aufl., Frankfurt am Main, Campus Verlag GmbH, ISBN 978-3-593-39440-4.

Hill H (1997). Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. In: E. Schmidt-Aßmann/ W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, Nomos-Verlag, S. 65 ff.

Matt DT (2007). Reducing the Structural Complexity of Growing Organizational Systems by Means of Axiomatic Designed Networks of Core Competence Cells. Journal of Manufacturing Systems, vol. 26, p. 178-187, ISSN: 0278-6125

Matt DT (2012). Application of Axiomatic Design principles to control complexity dynamics in a mixed-model assembly system: a case analysis. International Journal of Production Research, vol. 50, p. 1850-1861, ISSN: 0020-7543

Matt DT, Rauch E (2012). Design of a Scalable Modular Production System for a Two-stage Food Service Franchise System. International Journal of Engineering Business Management, vol. 4, ISSN: 1847-9790

Matt DT, Rauch E (2014). Implementing lean in engineer-to-order manufacturing: Experiences from a ETO manufacturer. In: Modrák V; Semančo P, Handbook of research on design and management of lean production systems. p. 148-172, Hershey, PA: IGI Global, Business Science Reference, ISBN: 978-1-4666-5039-8

Matt D. T., Franzellin, V. M., Rauch E. (2014). Lean Hospital - Mit Motivation und Methode zum schlanken Krankenhausbetrieb. DAS KRANKENHAUS, vol. 106, p. 538-542, ISSN: 0340-3602

Matt DT, Rauch E, Franzellin VM (2015). An axiomatic design-based approach for the patient-value-oriented design of a sustainable Lean healthcare system. International Journal of Procurement Management, vol. 8, p. 66-81, ISSN: 1753-8432

Rauch E, Dallasega P, Matt DT (2015), Axiomatic Design Based Guidelines for the Design of a Lean Product Development Process, Procedia CIRP, Volume 34, Pages 112-118, ISSN 2212-8271

Suh N.P. (2001): Axiomatic Design: Advances and Applications. Oxford Univ. Press, New York

Suh N.P. (2005): Complexity: Theory and Applications. Oxford University Press, New York.