



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea Magistrale in Management Pubblico e dei Sistemi Socio - Sanitari

La reingegnerizzazione dei processi: approfondimenti  
teorici e evidenze empiriche

---

Process reengineering: theoretical insights and  
empirical evidence

Relatore  
Prof. Enrico Cori

Tesi di Laurea  
Aurora Boschetti

Anno Accademico 2022 – 2023



## **Sommario**

INTRODUZIONE .....	1
I. LA REINGEGNERIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	3
1.1. Significati di reingegnerizzazione dei processi .....	3
1.2. Tipologie di intervento: riprogettazione radicale e incrementale .....	12
1.3. Alcune esperienze di reingegnerizzazione .....	15
II. VERSO IL CAMBIAMENTO .....	22
2.1. Il New Public Management .....	22
2.2. Il concetto di aziendalizzazione .....	30
2.3. Il cambiamento nella Pubblica Amministrazione .....	37
III. LA MAPPATURA DEI PROCESSI.....	47
3.1. Definizioni e tipologie di processi .....	47
3.2 Finalità della mappatura .....	54
3.3.2 L' esempio degli sportelli unici nella città di Modena e in provincia di Bologna:.....	62
3.3. Tecniche di mappatura .....	67
IV. UN PROGETTO DI REINGEGNERIZZAZIONE IN UNA PREFETTURA MARCHIGIANA .....	80
Premessa.....	80
4.1. L'organizzazione della Prefettura .....	84
4.2. Obiettivi del progetto di reingegnerizzazione .....	92
4.3. Il progetto di reingegnerizzazione .....	94

4.4. Stato di avanzamento .....	102
CONCLUSIONI.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	107
SITOGRAFIA.....	110

## INTRODUZIONE

La presente tesi, inerente la reingegnerizzazione dei processi, contiene approfondimenti teorici ed empirici. La prima parte del lavoro è basata sull'analisi della letteratura in tema di reingegnerizzazione dei processi nella Pubblica Amministrazione, a cui fa seguito l'analisi sul campo. La tesi ha come obiettivo quello di analizzare le possibilità della reingegnerizzazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione, mediante l'analisi di un'esperienza di ridefinizione dei processi operativi della Prefettura, in special modo quelli riguardanti gli uffici dell'Area III. L'analisi suggerisce l'adozione di un intervento di tipo incrementale, che non va a toccare la struttura organizzativa, ma il ridisegno dei processi esistenti (ruoli coinvolti, analisi delle interdipendenze, analisi dei tempi e valutazione delle modalità di coordinamento).

Nello specifico, nel primo capitolo si introduce il tema della reingegnerizzazione dei processi, un metodo di analisi e ridisegno organizzativo che, se attuato, testimonia la capacità della Pubblica Amministrazione di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione.

Nel secondo capitolo, si fa una rassegna della letteratura ripercorrendo i passi rappresentati dalla diffusione del New Public Management e del concetto dell'aziendalizzazione. Le innovazioni possono essere introdotte da nuove leggi o tecnologie o dalla necessità di fornire nuovi servizi ai clienti, che giustificano una reingegnerizzazione dei processi interni.

Nel terzo capitolo si analizza il concetto di mappatura dei processi, tecnica utilizzata per poi procedere alla riorganizzazione dei flussi di lavoro e dei processi.

Nel quarto capitolo, infine, si procede con l'analisi sul campo. L'analisi e l'indagine empirica degli argomenti trattati nella tesi sono stati possibili grazie alla disponibilità della Prefettura, che ringrazio per la collaborazione.

## **Primo capitolo**

# **LA REINGEGNERIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

### **1.1. Significati di reingegnerizzazione dei processi**

La reingegnerizzazione è la capacità della Pubblica Amministrazione di mettere in atto un cambiamento strategico dei flussi di lavoro al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione. L'efficienza misura la capacità di minimizzare gli input impiegati a parità (qualitativa e quantitativa) di output ottenuto o, in alternativa, la capacità di massimizzare (la qualità e la quantità) di output ottenuto a parità di impiego di un certo input.

L'efficacia indica la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati ma, quando si parla di efficacia occorre ampliare il campo di osservazione: il conseguimento degli obiettivi programmati non implica necessariamente il soddisfacimento dei bisogni espressi dagli individui. *“L'efficacia si ramifica in interna ed esterna. La prima indica la corrispondenza dei risultati ottenuti con gli obiettivi programmati. La seconda è la corrispondenza degli obiettivi programmati con i bisogni realmente espressi dalla collettività”*<sup>1</sup>. *“Tradizionalmente, i concetti di efficienza ed efficacia sono stati adottati dal settore privato, mentre sono stati raramente adottati nel contesto delle amministrazioni pubbliche, che sono quasi universalmente definite*

---

<sup>1</sup> L. Del Bene, *Misurazione delle Performance*, Università Politecnica delle Marche, 2020-21, p. 18.

*inefficienti. Le organizzazioni pubbliche, infatti, sono meno esposte al mercato rispetto a quelle private e sono quindi meno motivate a ridurre i costi e a migliorare l'efficienza operativa*"<sup>2</sup>. Si hanno delle ragioni economiche che portano a migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche. Gli effetti della recente crisi economica, per esempio, hanno creato indubbiamente la necessità di avere amministrazioni più efficienti. Max Weber utilizza; il termine burocrazia per definire la forma moderna di organizzazione. Secondo lui: *"la burocrazia è l'apparato amministrativo per l'esercizio dell'autorità legale-razionale. La situazione ideale per governare la gestione del modello organizzativo è la combinazione di queste due forme di potere. La sintesi di queste due forme di potere è l'autorità burocratica"*<sup>3</sup>. Weber riporta che le amministrazioni pubbliche devono lavorare in modo efficace ed efficiente per funzionare meglio. Efficacia ed efficienza secondo Weber sono conseguenti all'applicazione dei principi di comportamento del burocrate. Ad oggi, rispetto al passato, però ci sono maggiori vincoli finanziari e meno risorse pubbliche che le portano ad essere inefficienti. Il Decreto Legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150 in attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, conosciuto come "riforma Brunetta" si propone obiettivi di

---

<sup>2</sup> M. Rinaldi, R. Montanari e E. Bottani, *Improving the efficiency of public administrations through business process reengineering and simulation: A case study. Business Process Management Journal*, 2015, p. 419.

<sup>3</sup> G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, 2008, pp. 193-194.

ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Il suddetto decreto è stato introdotto con l'obiettivo principale di consentire alla Pubblica Amministrazione di servire i cittadini in modo efficiente. Il decreto legislativo 150 del 2009 dà attuazione alla legge delega 15 del 2009 o riforma Brunetta, introducendo da un lato nuovi istituti, dall'altro delle modifiche del Testo Unico del 2001 in materia di dirigenza, di mobilità e di contrattazione collettiva.

La legge delega:

- *“riforma la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici in modo funzionale agli obiettivi prefissati dal legislatore;*
- *modifica la disciplina della contrattazione collettiva al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e assicurare il rispetto della ripetizione tra le materie sottoposte alla legge e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva;*
- *modifica ed integra la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;*
- *introduce nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa;*

- *modifica la disciplina della dirigenza pubblica al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico;*
- *modifica la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici per potenziare il livello di efficienza degli uffici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo”<sup>4</sup>.*

Le novità previste dal decreto legislativo 150 del 2009 sono:

- *“l’introduzione di un sistema di premialità del merito, sulla base di una valutazione delle performance sia delle strutture amministrative che dei singoli dipendenti;*
- *si contrappone ad essa l’utilizzo più incisivo delle sanzioni disciplinari;*
- *la contrattazione collettiva nazionale subisce interventi legislativi diretti alla semplificazione, alla trasparenza e alla finalizzazione dei risultati;*
- *al dirigente vengono affidate espressamente le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro”<sup>5</sup>.*

Per quanto riguarda la misurazione delle performance, occorre differenziare le organizzazioni pubbliche da quelle private per diversi motivi. Le organizzazioni pubbliche fanno maggiore affidamento sugli stanziamenti, ma non è la semplice

---

<sup>4</sup> L. Galantino, *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, Torino 2019, pp.11-12.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

esistenza degli stanziamenti di fondi pubblici che disincentiva la produttività ed efficienza, ma l'assenza o l'inefficacia di controlli sulla gestione di tali fondi. *“La misurabilità (così come il miglioramento) delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche ha sempre suscitato perplessità, sia al livello concettuale che dal punto di vista delle potenzialità di applicazione. Un ulteriore problema è che i sistemi di valutazione delle performance per le amministrazioni pubbliche non dovrebbero prendere in considerazione solo i risultati economici (i profitti o le perdite), ma anche la percezione dell'utilità sociale”*<sup>6</sup>. In molti casi la misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni viene effettuata sfruttando tecniche tipiche del settore privato, in altri casi ci si limita a valutare la conformità ai requisiti di legge. In particolare, alcuni autori sviluppano degli indicatori chiave di performance (KPI) specifici per tali organizzazioni. *“Secondo Tempieri, l'efficacia è calcolata come il rapporto fra i risultati e gli obiettivi (ad esempio, il numero di pratiche prodotte e quelle attese) e misura la capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi pianificati. L'efficienza può essere espressa come il rapporto tra i risultati e le risorse disponibili (ad esempio il numero di pratiche prodotte e il tempo di apertura) e valuta la capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi pianificati. L'adeguatezza, infine, confronta le risorse*

---

<sup>6</sup> M. Rinaldi, R. Montanari e E. Bottani, *Improving the efficiency of public administrations through business process reengineering and simulation: A case study*. *Business Process Management Journal*, 2015, p.422.

*utilizzate con il raggiungimento degli obiettivi pianificati*”<sup>7</sup>. In molti casi la reingegnerizzazione dei processi è motivata dalla necessità di utilizzare strumenti TIC (tecnologie dell’informazione e comunicazione) e le tecnologie offerte dal Web 2.0 al fine di migliorare le problematiche sopra elencate. *“L’uso crescente delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione TIC, unito alla possibilità di interoperabilità, allo sviluppo di politiche dell’inclusione digitale e alle possibili offerte delle tecnologie del Web 2.0 (il cosiddetto e- government è tra le leve che le pubbliche amministrazioni europee possono sfruttare per operare in modo più efficace ed efficiente”*<sup>8</sup>. *“Il Web 2.0 è l’insieme delle tecnologie per organizzare internet come una piattaforma in cui tutti possono inserire i propri contributi ed interagire con gli altri utenti. Il web 2.0 è la rete intesa come una piattaforma con tutti i dispositivi collegati; le applicazioni web 2.0 sono quelle che permettono di ottenere la maggior parte dei vantaggi intrinseci della piattaforma fornendo il software come un servizio in continuo aggiornamento e che migliora con l’utilizzo delle persone”*<sup>9</sup>. La tecnologia offre le opportunità e consente di fornire le informazioni economiche e sociali necessarie ai cittadini.

La maggior parte dei governi dei paesi in via di sviluppo promuove politiche e programmi sui siti web. *“Il modello che emerge è che per uno sviluppo efficace*

---

<sup>7</sup> Ivi, p. 423.

<sup>8</sup> Ivi, p.420.

<sup>9</sup> V. Calabrò, *Il web 2.0: analisi e potenzialità (articolo)*, 2009.

*dell'e-government bisogna sfruttare i benefici della TIC: una visione ben ponderata e obiettivi realizzabili sono indicatori importanti per il successo dello sviluppo dell'e-government; essa sembra avere una forte relazione con il reddito pro-capite*"<sup>10</sup>.

Nel caso delle amministrazioni pubbliche, le innovazioni possono essere introdotte da nuove leggi o tecnologie o dalla necessità di fornire nuovi servizi ai clienti; tutte queste circostanze giustificano una reingegnerizzazione dei processi interni. *“Il ripensamento dei processi interni e la valutazione delle prestazioni, formalizzati all'approccio della reingegnerizzazione dei processi aziendali è una procedura raccomandata ogni volta che si introducono innovazioni”*<sup>11</sup>.

L'introduzione dei processi innovativi del e-government nella Pubblica Amministrazione ha cambiato il tipo di comunicazione tra cittadino, imprese e Pubblica Amministrazione. Il cambiamento guidato dall'esterno si affianca al mutamento che molte pubbliche amministrazioni propongono all'interno dell'organizzazione. L'approccio dell'e-governance nella pubblica amministrazione mira a:

---

<sup>10</sup> P.Pariso e A. Marino, *From digital divide to e-government: re-engineering process and bureaucracy in public service delivery Electronic Government an International Journal*, 2020, p. 314.

<sup>11</sup> M. Rinaldi, R. Montanari e E. Bottani, *Improving the efficiency of public administrations through business process reengineering and simulation: A case study. Business Process Management Journal*, 2015, pp. 419- 420.

- *“migliorare l’efficacia amministrativa*
- *migliorare la trasparenza dei procedimenti*
- *garantire un trattamento paritario per tutti i cittadini*
- *ridurre i costi e i tempi”*<sup>12</sup>.

Il Business Process Re-engineering BPR è una metodologia di ridisegno dei processi. Richiama una prospettiva olistica che incoraggia l’integrazione di nuovi obiettivi, risorse umane e organizzazione. Il BPR implica un nuovo modo di lavorare seguendo procedure supportate dalle tecnologie e dalle infrastrutture di comunicazione e di informazione, con personale consapevole degli obiettivi dell’organizzazione, dotato delle competenze necessarie per raggiungerli. *“I processi sarebbero stati riprogettati in modo da fornire valore aggiunto ai clienti del governo. Essi sarebbero stati collegati alla nuova missione e agli obiettivi strategici dei Dipartimenti del Governo Federale (FED)”*<sup>13</sup>. Le domande che i soggetti che lavorano all’interno dell’azienda dovrebbero porsi sarebbero le seguenti:

- Perché facciamo quello che facciamo?

---

<sup>12</sup> Pubblica Amministrazione di Qualità (P.A.Q.), *Come modernizzare e rendere più efficiente la pubblica amministrazione*, 2014.

<sup>13</sup> M. Parys e N. Thijs, *Business Process Reengineering; or how to enable bottom-up participation in a top-down reform programme. In annual meeting of the European Group of Public Administration*, 2003, pp. 3-4.

- Perché lo stiamo facendo nel modo in cui siamo abituati a farlo?

Le fasi della procedura del BPR sono:

Prima	seconda	terza	quarta	quinta
	Definizione di obiettivi, strategie e principi	Elaborazione “to be”	Analisi dei Gap	Implementazione
Identificazione delle opportunità Legami		Valutazione e evoluzione di “as it”	Pianificazione ed attuazione	
		Identificazione “Quik Wins”	Piano di investimento	

Durante la prima fase vengono specificati la mission e la vision, gli obiettivi strategici e operativi. Viene definito, poi, l’ambito di intervento del BPR. Le opportunità di reingegnerizzazione sono identificate sulla base delle risorse disponibili e si identificano i rischi. Le possibilità di cambiamento vengono classificate come priorità. Ed ogni opportunità di mutamento è descritta nel dettaglio nel programma. Nella seconda fase, in linea con gli obiettivi strategici e

operativi per ciascun cambiamento, viene approfondita l'analisi dei rischi e sono identificati gli ostacoli. In questa fase si delineano i cosiddetti progetti "quik wins" (vittoria facile). Nella successiva fase si elaborano i processi futuri "to be" e si procede all'analisi della situazione "as it".

L'analisi del divario tra "as it" e "to be" è eseguita nella penultima fase. Viene definito un piano per l'implementazione contenente un piano di comunicazione, il budget, il piano delle risorse umane, ecc... Nell'ultima fase si assiste all'attuazione delle nuove procedure. Durante ogni fase sono pervisti dei feedback tra tutte le parti del progetto.

## **1.2. Tipologie di intervento: riprogettazione radicale e incrementale**

*"A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso nella letteratura manageriale e organizzativa si susseguono numerose definizioni di processo organizzativo. Una loro sintesi ci porta a definire il processo come una sequenza di attività logicamente collegate, che impiegano e gestiscono risorse di varia natura al fine di realizzare un determinato output. Gli input di un processo sono gli output di un processo a monte, così come gli output del processo possono rappresentare input di eventuali processi a valle: per questo si parla di catene fornitori-clienti. In questo senso l'azienda può essere rappresentata come una catena di processi, lungo la quale il prodotto/servizio realizzato può essere destinato ad un cliente interno o esterno. Ogni processo è formato da quattro elementi:*

- *input (informazioni e materiali immessi nel processo per dar luogo ad una trasformazione);*
- *vincoli (regole, istruzioni, informazioni che condizionano i processi);*
- *risorse (persone e mezzi utilizzati per svolgere le singole attività di trasformazione);*
- *output (risultati del processo) ”<sup>14</sup>.*

Per indentificare al meglio le tipologie di intervento bisogna distinguere tra i due approcci: incrementale e radicale. Il primo si riferisce al graduale miglioramento dei processi, il secondo è un approccio che implica il completo ridisegno dei processi. Entrambi i due approcci sono validi ed efficaci ma i risultati sono diversi. L’approccio radicale riconfigura l’organizzazione dell’azienda. *“Hammer e Champy (1993) propongono il BPR come totale superamento dei tradizionali principi di divisione del lavoro tra funzioni, allo scopo di realizzare un miglioramento dei parametri critici delle prestazioni. Tra i principali motivi che possono indurre le aziende ad interpretare un processo di reingegnerizzazione possono essere individuati:*

- *pressione competitiva dai mercati di riferimento;*
- *insoddisfacenti livelli di efficienza (soprattutto con riferimento al grado di soddisfazione dei clienti);*

---

<sup>14</sup> V. Cavaliere E. Cori e M. Bont, *Lineamenti di organizzazione aziendale*, Egea, 2020, p.323.

- *burocratizzazione dei processi aziendali;*
- *scarsa integrazione tra le diverse funzioni”<sup>15</sup>.*

Il BPR è una reingegnerizzazione o rimodellazione dei processi di alcuni o di tutti i processi informativi che coinvolgono un’organizzazione in generale o una parte di essa. Ne consegue che, nell’approccio radicale, apportare modifiche non sia sufficiente per ottenere determinati miglioramenti. Ridefinire da zero l’organizzazione dell’azienda significa scomporla dei processi chiave. Le logiche di riprogettazione del BPR conducono ad una nuova struttura organizzativa che si articola in tre elementi:

- *“la sequenza principale di attività che trasformano input in output (processo primario);*
- *la gamma dei processi che svolgono attività di supporto al processo principale (processi secondari);*
- *la gamma di funzioni orientate alla gestione dei processi di supporto”<sup>16</sup>.*

Nelle critiche mosse nei confronti dell’approccio radicale vi è la tendenza ad azzerare le vecchie strutture e processi, proprio come viene fatto nell’approccio effettuato dal BPR. In contrapposizione all’approccio radicale si ha quello incrementale o moderato che prevede la semplificazione delle strutture. “*Gli*

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ivi*, pp. 323-324.

*obiettivi perseguiti attraverso un intervento di BPI (Business Process Improvement) possono riguardare dei temi di attraversamento dei singoli processi, lo sviluppo della conoscenza sviluppata e detenuta dal processo in generale dall'azienda. In particolare, è necessario:*

- *definire i confini (inizio e fine del processo) identificando i relativi ruoli;*
- *descrivere e rappresentare il processo;*
- *progettare un efficace sistema di controllo;*
- *individuare le operazioni che non producono valore aggiunto;*
- *individuare le aree di possibile miglioramento*<sup>17</sup>.

Dopo aver analizzato i due approcci è importante domandarsi cosa orienta la scelta. Non è corretto affermare che una modalità sia più efficace dell'altra e viceversa. La scelta si effettua valutando la specificità della situazione concreta, in relazione a che cosa ha originato il bisogno di cambiamento e al grado di adeguatezza dell'attuale configurazione dei processi rispetto agli obiettivi prefissati.

### **1.3. Alcune esperienze di reingegnerizzazione**

Il Business Process Re-engineering (BPR) si sviluppa negli Stati Uniti negli anni 80 e nei primi anni 90, prima nel settore privato e poi in quello pubblico. *“Il BPR mette in discussione molti degli assunti su cui si basa il modo in cui le organizzazioni riduzionismo-frammentazione e scomposizione delle organizzazioni*

---

<sup>17</sup> *Ivi*, pp. 324-325.

*nei compiti più semplici. In secondo luogo, incoraggia le organizzazioni a capitalizzare gli sviluppi sostanziali della tecnologia. In terzo luogo, consente di trarre vantaggio dalla formazione e dalle capacità più sviluppate del personale impiegato”<sup>18</sup>. Nella maggior parte dei casi i progetti BPR sono iniziative isolate. “Negli Stati Uniti e nel Regno Unito il BPR è stato introdotto come parte di programmi olistici. Nel 1993 il vicepresidente Al Gore formulò la National Performance Review, una riforma di “alto profilo” che avrebbe portato un governo “che funzionava meglio e costava meno”. La National Performance Review affermava che la reingegnerizzazione significava dimenticare come erano organizzate le agenzie, decideva cosa dovessero fare e progetta le strutture migliori per farlo. Nel 1994, 31 delle 68 agenzie federali intervistate hanno dichiarato di aver iniziato o completato il BPR. Il Regno Unito ha fatto parte del mondo anglofono dominato dal managerialismo. I governi conservatori sono stati particolarmente aperti al pensiero manageriale generico e alle idee introdotte dal settore privato”<sup>19</sup>.*

Con riferimento al settore pubblico, bisogna interrogarsi sulla fattibilità politica ed economica della riprogettazione dei processi aziendali. Si può affermare che

---

<sup>18</sup> M. Parys e N. Thijs, *Business Process Reengineering; or how to enable bottom-up participation in a top-down reform programme. In annual meeting of the European Group of Public Administration*, 2003, pp. 3-4.

<sup>19</sup> *Ivi*, pp. 5-6.

esistono possibilità di implementazione del BPR all'interno della Pubblica Amministrazione. Le organizzazioni pubbliche sono vincolate da determinate tipologie di legami a differenza di quelle private in cui i cambiamenti radicali potrebbero essere problematici. Il motivo è che questi mutamenti, a loro volta, ne innescheranno altri in altre aree. Considerando che ogni area di un'azienda pubblica è monitorata, un cambiamento efficace non può avvenire senza il consenso delle altre parti. Ne consegue che, cambiare la struttura, la cultura ed il modo di lavorare di queste organizzazioni sia molto difficile. *“Il BPR ha il potenziale per stabilire il livello di ambizione di un cambiamento previsto; quindi, può motivare e mobilitare le persone per un cambiamento così ambizioso. Il BPR è una sorta di “agente di cambiamento” e in questo senso dovrebbe essere considerato più come una catalizzazione che come un progetto di cambiamento organizzativo”*<sup>20</sup>. Un'indagine della Commissione Europea ha esaminato più di cento esempi di progetti europei di reingegnerizzazione, dai quali emerge che la maggior parte delle applicazioni del BPR riguarda il miglioramento dei processi esistenti. I progetti BPR, da quello che si può evincere, tendono ad essere top-down (dall'alto verso il basso), cioè, trasmettono le informazioni e le decisioni dal vertice alla base della gerarchia.

- Il ricorso al BPR nell'amministrazione federale belga

---

<sup>20</sup> *Ivi*, pp. 6-7.

I primi ad iniziare sono stati i FGD (dipartimento del governo federale) delle finanze (2001), della mobilità, della previdenza sociale e della sanità. L'ex ministro belga della funzione pubblica, ora chiamato FGD, ha finanziato, in quanto gestore del bilancio Copernico, i consulenti esterni che hanno guidato il BPR in questi FGD. Questo primo gruppo ha superato le prime quattro fasi del BPR, mancava solo l'implementazione. Hanno deciso di interrompere il processo di reingegnerizzazione a causa delle elezioni federali del 18 maggio 2003. Un secondo gruppo di FGD, che ha iniziato la reingegnerizzazione nel 2003, comprendeva gli Affari interni, la Giustizia e la Mobilità. Era evidente che non si avevano più soldi per finanziare una consulenza esterna per questi FGD. Non essendo disponibili ulteriori risorse finanziarie si è deciso che il team che si era occupato del primo gruppo di FGD doveva assumersi la funzione di consulenza anche per questi. Entro il 18 maggio (elezioni federali) questi FGD dovevano superare la prima fase di reingegnerizzazione, ma non è ancora chiaro se è stato portato a termine. *“Sebbene il diagramma differisca tra i vari FGD, le differenze sono minime e i diagrammi si avvicinano per lo più a questo modello. Il comitato direttivo è generalmente composto dal presidente, dai direttori generali, dai direttori di servizio e di staff, da un rappresentante e dai rappresentati del gabinetto ministeriale. Il comitato direttivo definisce la strategia e la convalida alla fine di ogni fase del lavoro svolto. Lo sponsor del programma è stato a tutti i casi il presidente del FGD. Il quale può essere visto come il “motore” della riforma. Il sostegno incondizionato del*

*Presidente alla reingegnerizzazione è considerato un fattore critico di successo. L'ufficio di gestione del programma è costituito in generale dai direttori del personale dei servizi TIC e comunicazione e dai consulenti. È responsabile della gestione quotidiana e del coordinamento generale del BPR e si riunisce settimanalmente. I responsabili dei programmi sono responsabili di determinati programmi specifici, seguono il programma della pianificazione all'attuazione. Per ogni programma sono stati composti dei gruppi di lavoro”<sup>21</sup>.*

*“Lenk sottolinea i rischi che comporta il BPR nel settore pubblico:*

- un'attenzione alla progettazione dall'alto verso il basso a scapito della partecipazione dei dipendenti e delle preoccupazioni relative all'implementazione.*
- Una minore interazione significativa tra i membri dell'organizzazione.*
- Il pericolo di una maggiore rigidità organizzativa.*
- Sgonfiamento involontario del patrimonio di conoscenze che è centrale per le organizzazioni del settore pubblico”<sup>22</sup>.*

La reingegnerizzazione inizialmente era vista come una forma del lavoro che doveva essere effettuata dall'alto verso il basso. Dato che il processo da affrontare era molto apio, si pensava che solo un piccolo gruppo fosse in grado di affrontare

---

<sup>21</sup> *Ivi*, p.5.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

il cambiamento. *“La progettazione di alto livello doveva essere effettuata da un piccolo gruppo di progettisti che studiava il processo nella sua interezza e considerava i fattori abilitanti e i parametri di riferimento nella sua progettazione”*<sup>23</sup>. Negli ultimi anni si è presentata maggiore attenzione ai meccanismi della BPR. La progettazione di attività e flussi di processo più dettagliata deve essere fatta dai dipendenti. In primis loro hanno esperienza nell’esecuzione di determinate procedure e acquisiscono la proprietà della riforma. Davenport riporta l’esempio di alcuni gruppi di lavoro post reingegnerizzazione che hanno prestato poca attenzione alla progettazione del processo prescritto, perché non l’avevano capita bene. *“Subito dopo le elezioni, il neoministro della Funzione pubblica e della modernizzazione dei servizi pubblici, Luc Van den Bossche introdusse un piano rivoluzionario per riformare l’amministrazione federale. Il piano fu chiamato “Copernico”. La diagnosi effettuata dai consulenti dell’amministrazione federale ha evidenziato che nel 1999 l’organizzazione era paralizzata dalle sue numerose procedure, aveva dipendenti pubblici di alto livello che non avevano la qualità e l’autonomia per gestire, era popolata da personale demotivato e portava con sé una cultura di sfiducia verso il cambiamento”*<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> *Ivi*, pp. 8-9.

<sup>24</sup> *Ivi*, p.9.

Nel piano Copernico sono stati fissati due obiettivi: l'amministrazione federale doveva diventare un datore di lavoro migliore per i suoi dipendenti e l'amministrazione federale doveva fornire un servizio migliore ai cittadini. Questi obiettivi potevano essere raggiunti solo attraverso l'applicazione dei cinque settori di intervento che coinvolge il BPR.

*“L'indagine di Archer e Bower sulle società di consulenza specializzate in reingegnerizzazione afferma che, tra le problematiche più comuni di insuccesso del BPR, ci sono la mancanza di comunicazione di una visione chiara del progetto, la mancanza di partecipazione del personale, l'incapacità di installare una cultura di reingegnerizzazione e la mancanza di pianificare il progetto”<sup>25</sup> . Ne consegue che per far funzionare il BPR bisogna prendere consapevolezza delle problematiche e cercare di risolverle.*

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

## Secondo capitolo

### VERSO IL CAMBIAMENTO

#### 2.1. Il New Public Management

Il New Public Management si sviluppa nei paesi anglosassoni. Questa teoria degli anni 70 è quella su cui la Thatcher riepilora le teorie di Wilson, costruisce la sua azione di governo. Esso fa riferimento al funzionamento delle amministrazioni pubbliche e private. Ha avuto declinazioni diverse in base ai paesi dove si è sviluppato. Dall'inizio degli anni Ottanta molti paesi hanno cercato di avviare processi di cambiamento nelle organizzazioni pubbliche, rispondendo alla crescente pressione per la riduzione dei bilanci e l'aumento della qualità dei servizi offerti.

*“Il New Public Management è stato una forza trainante per i governi per il ridimensionamento e l'eliminazione degli sprechi, e ha indotto molte organizzazioni pubbliche a rivedere le loro procedure e strutture per conformarsi ai principi di economia, efficienza ed efficacia. L'applicazione delle tecniche aziendali è uno degli elementi più significativi che hanno portato molte istituzioni pubbliche a intraprendere importanti progetti di modernizzazione”<sup>26</sup>. Una simile tendenza ha attratto l'attenzione di numerosi studiosi che si sono interessati a*

---

<sup>26</sup> M. Arnaboldi, G. Azzone e A. Savoldelli, *Managing a public sector project: the case of Italian Treasury Ministry (article)*, 2004, p.213.

diverse questioni: *“innanzitutto si è manifestata una preoccupazione generale per le difficoltà di gestione di un progetto nel settore pubblico:*

- *le metodologie di business sono adatte a queste organizzazioni?*
- *quali sono i fattori critici di successo?*<sup>27</sup>”

Una recente ricerca sul settore pubblico ha focalizzato l’attenzione sulla “realtà” del cambiamento.

*“Secondo questa prospettiva, dopo il completamento del progetto, gli enti pubblici continuano ad utilizzare le vecchie pratiche e presentato la nuova facciata che sta emergendo ovvero la loro struttura formale. Dopo due decenni dai primi tentativi, un campo di ricerca emergente si pone la domanda se l’emergere di diversi progetti, a livelli diversi, in tempi diversi, sia una risposta alle riforme o se siano elementi di un fallimento nel raggiungere il cambiamento globale nei governi. Il presente documento affronta il problema generale della progettazione nel settore pubblico, presentando l’analisi di un progetto di reingegnerizzazione realizzato nell’Amministrazione statale italiana come intervento di ricerca-azione”*<sup>28</sup>. L’idea della ricerca era quella di attingere alla letteratura esistente per identificare le problematiche della gestione di un progetto e in particolare di un intervento di reingegnerizzazione nel settore pubblico. Il quadro teorico fa riferimento a tre filoni

---

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ivi*, p.214.

di ricerca: il NPM, il BPR e la gestione dei progetti. *“La letteratura sul NPM ha contribuito a evidenziare e analizzare le questioni più rilevanti implicate nel cambiamento delle istituzioni del settore pubblico. La reingegnerizzazione dei processi aziendali offre studi sia teorici che empirici che hanno costituito la base per lo sviluppo di una metodologia adatta alle amministrazioni statali; infine, la letteratura sui progetti di gestione che hanno integrato la definizione dell’approccio “azione”, l’approccio combinato dell’analisi ha evidenziato i principali problemi e i principali strumenti per intraprendere un progetto di questo tipo”*<sup>29</sup>.

### **L’esempio del Ministero del Tesoro**

Un’organizzazione come il Ministero del Tesoro (MOT) rappresenta il campo ideale per un’applicazione della metodologia in questione. Il suo ruolo critico di cambiamento, il contesto legislativo, le pressioni dei vari stakeholder riflettono le situazioni tipiche dal NPM, che fanno del Ministero del Tesoro un esempio rilevante per testare la metodologia. *“I risultati affermano: la concettualizzazione del progetto di reingegnerizzazione del Ministero del Tesoro è iniziata nel 1997. Prima di avviare il progetto per ottenere l’impegno necessario da parte dei dirigenti e i membri eletti, il processo specifico affrontato è stato quello dei Fondi strutturali europei (FSE). Il grande cambiamento lo si ha nel 1998, quando cinque regolamenti hanno introdotto un nuovo quadro di riferimento. I fondi strutturali fornivano aiuti finanziari finalizzati a ridurre le disparità economiche tra le regioni dell’unione. A ciò sono seguite due importanti riforme nel 1993 e 1999, esse hanno portato a procedure di gestione e monitoraggio più rigide. La definizione di regole di gestione più*

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*

*rigorose, la riduzione della disponibilità totale e l'introduzione di nuovi paesi meno ricchi in lizza per i fondi del FSE, hanno enfatizzato la necessità di utilizzare le risorse meglio di prima*"<sup>30</sup>. In Italia il Ministero del Tesoro è un organo politico che determina le linee guida e i programmi finanziari ed economici. È strutturato in diversi uffici di staff e quattro dipartimenti operativi: Dipartimento del Tesoro, Dipartimento della contabilità generale, Dipartimento delle politiche di sviluppo e Amministrazione generale personale, Servizi periferici. Ogni dipartimento ha più servizi all'interno dei vari uffici. Le principali competenze attribuite ai Dipartimenti del Tesoro sono: sostenere le decisioni economiche e finanziarie del governo, gestire il debito pubblico e risorse pubbliche, gestire gli affari economici e finanziari. Il FSE il MOT hanno la responsabilità di bilancio e controllo dei saldi europei, compresa l'esecuzione dei pagamenti, il monitoraggio dei flussi finanziari e l'esecuzione dei controlli comunitari. *"Il ruolo del MOT è, quindi, cruciale nel processo complessivo di gestione del FSE, sia nella pianificazione dei fondi che nell'erogazione delle sovvenzioni e nel pagamento. L'importanza finanziaria del FSE, l'evidente urgenza di migliorare l'efficienza dell'intero processo e la legittimazione di queste necessità nei principi fondamentali delle riforme italiane, hanno accelerato il processo di negoziazione che si è concluso nel 1998 con l'avvio ufficiale del progetto"*<sup>31</sup>.

L'Italia è stata influenzata nelle teorie del NPM, ma non troveremo mai dei riferimenti alle aziende nelle norme. Il termine azienda è sottolineato nella 502 del 1992 con il concetto di aziendalizzazione. *"All'inizio degli anni Ottanta sono stati sferrati attacchi di ampio respiro alle dimensioni e alle capacità del settore pubblico. In tutti i paesi industrializzati, l'intero settore pubblico è stato sollecitato*

---

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 216.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

*ad aumentare la propria produttività. Le pressioni per ridurre i bilanci senza ridurre le prestazioni hanno spinto i manager pubblici a creare soluzioni per migliorare la produttività. Queste soluzioni sono individuate in concetti come “managerialismo”, “Amministrazione Pubblica” o il più famoso “New Public Management”. Di fronte alle sfide e ai cambiamenti, i dirigenti del settore pubblico cercavano nuovi modi di lavorare. Accanto ai principi di progettazione organizzativa basati su teorie microeconomiche, approcci e tecniche di gestione, come il Business Process Re-engineering sono stati ampiamente adottati nel settore pubblico”<sup>32</sup>. I principali contenuti nel New Public Management sono riassumibili:*

- *“nelle aziende di grandi dimensioni, specie in quelle che svolgono attività amministrative quali sono i ministeri, prevalgono le diseconomie di dimensione, rispetto alle economie di dimensione, che caratterizzano la produzione di beni materiali standardizzabili. Di conseguenza una prima azione consiste nella suddivisione dei ministeri in unità;*
- *Introduzione in modo esteso di logiche di mercato. Questo avviene ricorrendo a forme di gare competitive per i servizi pubblici. Infatti, le forme competitive che caratterizzano il NPM privilegiano i criteri*

---

<sup>32</sup>M. Parys e N. Thijs, *Business Process Reengineering; or how to enable bottom-up participation in a top-down reform programme. In annual meeting of the European Group of Public Administration*, 2003, p. 5.

*sostanziali (prezzo, rapporto qualità/prezzo) e non elementi formali come, invece, accade sovente nelle gare pubbliche;*

- *ricorso alle forme contrattuali in base alle quali i servizi non sono erogati da dipendenti dell'amministrazione, ma sono affidati a soggetti esterni, tramite contratti che indicano qualità ma anche quantità dei servizi;*
- *Introduzione di sistemi e valutazione delle performance;*
- *diffusione dei sistemi di reporting tramite i quali si superano una delle tradizionali debolezze delle amministrazioni pubbliche (forte attenzione sulle decisioni, sui programmi, sui bilanci preventivi tramite cui si assegnano le risorse, ma poi scarsa attenzione nel verificare i risultati);*
- *introduzione di temi di gestione del personale, caratterizzati da flessibilità da mobilità e da retribuzione fondata, in parte significativa, su incentivi di merito e di professionalità collegati ai risultati”<sup>33</sup>.*

Il New Public Management è stato criticato per gli stessi motivi addebitati alle teorie di Wilson, in quanto ritenute teorie troppo “vicine” alle imprese private. In tali imprese ci sono alcuni stakeholder, prevalenti rispetto ad altri, il vettore decisionale è quello della sopravvivenza e sviluppo dell'azienda. In precedenza, nel settore privato i soldi erano un fine (ad oggi è messa in discussione soprattutto da

---

<sup>33</sup> E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2005, pp. 195-196.

chi sostiene la doppia finalità economico-sociale dell'impresa) mentre in quello pubblico i soldi diventano un mezzo. Nelle amministrazioni pubbliche il vettore decisionale non è così semplice e specifico perché spesso devono coesistere interessi che sono tra loro contrastanti. Si possono determinare scelte che non hanno carattere di economicità. Ma raggiungono effetti non verificabili nei libri contabili. Esso si occupa del funzionamento delle singole Pubbliche Amministrazioni. Si inizia ad apprezzare un funzionamento che mira ad un'ottica complessiva; si creano nuove tendenze, come l'internazionalizzazione e lo sviluppo della tecnologia. In quest'ottica, il New Public Management risulta essere limitativo nello sviluppo delle pubbliche amministrazioni. La governance studia l'articolazione dei ruoli di governo e la distribuzione tra i poteri decisionali. La Public Governance è la struttura che assume un sistema pubblico e sociale, a seguito degli interventi da parte di diversi attori presenti al suo interno, dove nessun attore svolge un ruolo primario. Il New Public Management pone al centro la singola amministrazione. L'idea è di far comprendere che le pubbliche amministrazioni non possono fare tutto da sole, ma hanno bisogno di un'altra serie di attori per portare avanti i vari progetti. Secondo l'idea di Public Governance, la capacità delle amministrazioni pubbliche non è solo quella di fare le cose, ma è anche quella di gestire le risorse per raggiungere l'obiettivo. L'autonomia di cui si parla non è un'autonomia illimitata, non è anarchia. È una condizione definita dal disegno organizzativo, però, nell'ambito della public governance, l'organizzazione assume le proprie

responsabilità che le permettono di fissare gli obiettivi e coordinare le risorse che si hanno a disposizione. *“Il New Public Management è stato concepito come una dottrina adatta a tutte le stagioni, un insieme universale di misure, che avrebbe dovuto garantire il sicuro successo delle riforme amministrative in ogni contesto. La centralità assunta a livello internazionale, anche grazie alle pressioni esercitate da organizzazioni sovranazionali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale del liberalismo politico ed economico, ha reso attrattive, per molti paesi, le dottrine aziendaliste sperimentate nei paesi anglosassoni”*<sup>34</sup>. Questi ultimi hanno orientato la riforma del settore pubblico soprattutto in direzione di un massiccio ricorso alle privatizzazioni. La crisi del NPM dipende da numerosi fattori:

- *“questa ricetta del cambiamento risulta inefficace soprattutto nei contesti diversi da quelli anglosassoni;*
- *l’aumento delle disuguaglianze, nel contesto della crisi economica globale, ha indebolito in molti paesi la leadership politica domestica: processi di cambiamento amministrativo, di innovazione radicale e trasversale, come quelli proposti dalle dottrine neoliberiste, in assenza di*

---

<sup>34</sup> F. Di Mascio e A. Natalini, *Oltre il New Public Management*, Carocci Editore, 2018, p. 11.

*una guida salda e duratura diventano non solo irrealizzabili ma anche improponibili”<sup>35</sup>.*

Prima del suo declino, il New Public Management era diventato uno degli approcci più seguiti per realizzare i processi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

## **2.2. Il concetto di aziendalizzazione**

La notevole riduzione del ruolo del settore pubblico nell’economia a seguito dei processi di privatizzazione ha segnato un primo momento qualificante della riforma degli anni Novanta. L’evento legislativo più importante lo si ha con la legge 8 agosto 1992 n.359 che ha trasformato in S.p.A. IRI ed ENI. *“L’attenzione alla semplificazione e alla qualità delle norme fa in questi anni da inevitabile corollario alle funzioni di garanzia che lo stato è chiamato ad assolvere. Al riguardo, la legge 241/1990 rappresenta senz’altro una pietra miliare nel dibattito sulle politiche di semplificazione ai vari livelli di governo”<sup>36</sup>.* La suddetta legge, successivamente, è stata modificata da numerosi interventi legislativi (legge del 24 dicembre 1993 n.537, 11 luglio 1995 n. 273, 15 maggio 1997 n.127, 16 giugno 1998 n.191, 24 novembre 2000 n. 340 e 11 febbraio 2005 n. 15) ed ha definito le linee-guida in tema di miglioramento della Pubblica Amministrazione. *“Nello specifico, la legge*

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, 2014, p.44.

241/1990 può essere considerata il punto di avvio di un percorso di ricostruzione di un diverso modello di amministrazione, la cui caratteristica fondamentale viene rilevata nella centralità del ruolo assegnato al cittadino e quindi all'istituzionalizzazione di meccanismi di partecipazione assai più incisivi del passato, dove il cittadino non aveva mai avuto una posizione paritaria rispetto all'amministrazione pubblica"<sup>37</sup>. Questa legge considera fondamentale il nuovo rapporto cittadino/amministrazione. Gli obiettivi fondamentali della norma in esame sono stati quelli di una maggiore trasparenza/ semplificazione dell'azione amministrativa da parte della comunità. "E' con questa norma che il legislatore apre, infatti, la strada a quella che sarà la stagione della semplificazione e della delegificazione dei procedimenti amministrativi che, come noto, troverà la sua massima espressione nella legge 127/1997 (la cosiddetta Bassanini 2). Lo stesso principio di efficacia era stato già rivelato, poco prima, dalla legge 8 giugno 1990 n.142. La norma, dedicata all'ordinamento delle autonomie locali, è stata considerata il più grande cambiamento operato dal legislatore nella storia dell'amministrazione italiana"<sup>38</sup>. Gli elementi di novità introdotti dal legislatore italiano sono:

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ivi*, p.45.

- *“previsione di nuove articolazioni organizzative quali i “municipi”, le “circoscrizioni”, i “circondari” e le “città metropolitane”;*
- *riconoscimento di una maggiore autonomia statutaria e finanziaria delle Province e dei Comuni;*
- *definizione dei rapporti tra politica ed amministrazione, attribuendo alla due sfere funzioni di indirizzo e controllo;*
- *previsione delle modalità con cui gli enti avrebbero potuto organizzare la gestione dei servizi pubblici locali, identificando cinque distinte forme, quali: la gestione in economia in concessione a terzi a mezzo di azienda speciale, di istruzione, di società per azioni e di società a responsabilità limitata. Fu inoltre previsto che le Province e i Comuni, in rispetto ai principi di economicità, efficienza ed efficacia, potessero realizzare tra loro convezioni, consorzi e fusioni per migliorare la gestione dei servizi;*
- *previsione e garanzia della migliore interazione tra cittadini ed enti di diversi istituti di partecipazione e consultazione”<sup>39</sup>.*

Tutte le organizzazioni sono destinate al cambiamento, per questo non vi è nessuna differenza tra amministrazioni pubbliche e private; tutte mutano nel tempo a seguito di decisioni e azioni. *“Anche le amministrazioni pubbliche cambiano in continuazione, a volte cambiano anche più rapidamente e profondamente delle*

---

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 45-46.

aziende che operano sul mercato. Esse spesso riproducono decisioni e comportamenti standardizzati, ripetitivi e prevedibili, dettati dalle regole della competizione”<sup>40</sup>. La maggior parte dei cambiamenti è dettata dalle riforme, le quali modificano le regole di funzionamento dei sistemi. Esse sono finalizzate ad influenzare il cambiamento delle regole e dei comportamenti individuali e collettivi. “Le riforme delle Amministrazioni Pubbliche, in particolare, hanno lo scopo di ridurre la divaricazione tra fini istituzionali (garantire il progresso umano, civile, sociale e lo sviluppo economico delle comunità di riferimento, perseguire e tutelare l’interesse pubblico) e fini effettivamente ottenuti tra livelli quali-quantitativi di servizi attesi dalla società e livelli e servizi concretamente erogati”<sup>41</sup>. Le riforme del sistema amministrativo del nostro paese sono state caratterizzate:

- “da un periodo di analisi che hanno evidenziato le disfunzioni e le criticità (anni Settanta);
- prime sperimentazioni di riforme con risultati non troppo soddisfacenti, per non dire negativi (decentramento amministrativo dagli enti locali della legge 382/1973 e del D.P.R. 616/1977) e prime riforme gestionali (per esempio, riorganizzazione degli Enti Locali introdotta con le leggi finanziarie della fine degli anni Settanta, inizio anni Ottanta);

---

<sup>40</sup> E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2005, p.183.

<sup>41</sup> *Ivi*, p. 188.

- *da una lunga e controversa fase di dibattito e di proposte (metà anni Settanta e tutti gli anni Ottanta);*
- *dall'approvazione di leggi organiche di riforma (a partire dagli anni Novanta con la legge 142 sulle autonomie locali e con una successiva accelerazione negli anni 1997-99 con la riforma Bassanini) ”<sup>42</sup>.*

Riforme di questo tipo hanno riguardato le varie tipologie di amministrazioni (enti locali, amministrazioni regionali, etc.) e i diversi settori (sanità, istruzione, ecc....).

I contenuti delle riforme sono riassumibili nelle seguenti articolazioni:

- *“autonomia funzionale delle Regioni e degli enti locali che comporta autonomia amministrativa, finanziaria, organizzativa, contabile e patrimoniale. Si tratta di una riforma di tipo amministrativo (con la legge 142/1990) che poi ha assunto le connotazioni di riforma istituzionale (con la modifica del titolo V della Costituzione);*
- *riconoscimento della distinzione tra funzione di indirizzo e controllo (propria degli organi politico-elettivi) e della funzione di gestione riconosciuta come ambito di autonomia della dirigenza. Si aggiunge ad essa l'esplicita definizione di alcuni contenuti della funzione dirigente (poteri di firmare contratti impegnativi per l'ente). Tali principi hanno lo scopo di*

---

<sup>42</sup> E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2005, pp.197-198.

*favorire una maggiore chiarezza tra responsabilità nel definire gli obiettivi e le responsabilità nelle scelte delle migliori alternative gestionali per raggiungerli.*

- *esplicito riconoscimento dell'applicabilità del modello aziendale e dei suoi principi (funzionalità, professionalità, efficacia, efficienza, economicità);*
- *eliminazione di una parte significativa di controlli preventivi di legittimità e di merito (che creavano ritardi ed inefficienze), sostituiti da controlli successivi prevalentemente di merito;*
- *eliminazione o forte riduzione dei controlli sugli atti e esplicito richiamo ai controlli sui risultati e sul raggiungimento degli obiettivi. Tali disposizioni di legge sui nuclei di valutazione, avrebbero dovuto cambiare radicalmente il ruolo e le funzioni degli organi di controllo esterno (come la Corte dei conti);*
- *introduzione di forme alternative di gestione dei servizi pubblici;*
- *forme di flessibilità del personale che rompe il modello del sistema di pubblico impiego "chiuso" e lo rende più permeabile al sistema privato;*
- *forme di retribuzione "mista" in parte legata alla qualifica (conoscenze di base) e in parte alle posizioni attribuite;*

- *applicazione sempre più rigorosa delle responsabilità sui risultati di bilancio*<sup>43</sup>.

Nell'intenzione del legislatore, le riforme avevano lo scopo di migliorare le tendenze naturali del cambiamento. Una delle riforme più note nelle aziende sanitarie è la legge 502 del 1992, che prevede i seguenti cambiamenti specifici:

- *“decentramento, cioè la regionalizzazione del sistema, per dare così maggiore autonomia e facilitare il soddisfacimento dei bisogni;*
- *aziendalizzazione, nella quale avviene una privatizzazione formale rispetto la forma giuridica. È un'aziendalizzazione che fa riferimento anche al concetto di azienda, con l'introduzione del quasi mercato, cioè, introduzione di meccanismi concorrenziali;*
- *gestione affidata ad un organo monocratico, e non più affidata al comitato di gestione, ma al direttore generale;*
- *introduzione del pagamento prospettico, pagamento a tariffa, tipico del privato. Le Regioni devono emanare delle norme rispetto al sistema contabile che sia coerente con quello delle imprese*<sup>44</sup>.

Con questa legge le USL diventano aziende con personalità giuridica pubblica, con autonomia imprenditoriale. Con il decreto 8 della legge 502 del 1992 e con la legge

---

<sup>43</sup> *Ivi*, pp. 198-199.

<sup>44</sup> L. Del Bene, *Evoluzione del sistema sanitario*, Università Politecnica delle Marche, 2020-21, pp. 25-28.

229 del 1999 si parla di concorrenza amministrativa, perché un ASL può valutare se conviene offrire un servizio, oppure andarlo a recapitare in un'altra ASL. La concorrenza viene fatta affinché sia migliorata la qualità e l'efficienza dei servizi. Anche se le ripetute riforme hanno coinvolto i diversi livelli (istituzionale, amministrativo e del management) non hanno tuttavia prodotto i risultati sperati in quanto: *“va individuata la carenza di una cultura di gestione del cambiamento in contesti pubblici”*<sup>45</sup>.

### **2.3. Il cambiamento nella Pubblica Amministrazione**

I processi di cambiamento si caratterizzano per numerose dimensioni strettamente connesse le une con le altre. *“Per questo, studiare comprendere un processo di cambiamento si traduce, innanzitutto, nella classificazione di quattro quesiti fondamentali:*

- *Qual è il contesto in cui avviene il cambiamento?*
- *Qual è l'oggetto del cambiamento?*
- *Qual è il contenuto del cambiamento?*
- *Qual è il processo di cambiamento?”*<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2005, pp.199.

<sup>46</sup> A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni*, Carocci editore, 2014, p. 122.

Per capire il contesto di cambiamento, bisogna conoscere i principali fattori ambientali, sociali e legislativi che hanno provocato questo mutamento. Essi possono essere individuati come:

- *una generalizzata crisi del modello di stato socialburocratico, trasformatosi nel corso degli anni Ottanta da promotore ad ostacolo dello sviluppo economico e sociale;*
- *un debito pubblico giunto a livelli di insostenibilità;*
- *una profonda crisi di fiducia nelle istituzioni alla quale i primi governi tecnici di inizio decennio hanno iniziato a dare una risposta, gettando le basi per quello che è stato poi il riordino amministrativo;*
- *un processo di globalizzazione che ha svolto un ruolo di ulteriore pressione sui singoli stati chiamati alla duplice funzione di protezione dei cittadini e supporto alle imprese attraverso la riduzione degli oneri a proprio carico”<sup>47</sup>.*

Riguardo l’oggetto del cambiamento, le numerose riforme legislative, gli interventi di riordino/riorganizzazione che riguardano singoli settori (università, sanità ecc...) così come non è escluso che specifiche normative o indirizzi di governo abbiano dato impulso al cambiamento in singole aziende e amministrazioni (INPS,

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

Agenzia delle Entrate ecc....) a partire degli anni Novanta, hanno riguardato l'intero sistema delle pubbliche amministrazioni. *“Il sistema di riforme a cui si fa riferimento, oltre a creare le condizioni per un aumento della capacità amministrativa del sistema di stato (ad es. legge 241/1990, D.Lgs. 29/1993, legge 8 novembre 2000, 328, D.Lgs 4 maggio 2001, n.207), è intervenuto sulle funzioni amministrative per liberare lo stato dal peso di compiti ormai da esso non più gestibili. Gli interventi legislativi hanno posto al centro il cittadino, dandogli un ruolo che mai aveva assunto nelle proposte di riforma del passato. Dal punto di vista dell'analisi, il quadro normativo di riferimento suggerisce di studiare il processo di cambiamento della pubblica amministrazione a “cascata” che, partendo dalle innovazioni normative introdotte a livello di sistema, deve necessariamente ripercuotersi sulle singole aziende che lo costituiscono e quindi gruppi e gli individui di cui esse si compongono”*<sup>48</sup>. Quando si parla di contenuto del cambiamento, invece, si fa riferimento al mutamento che vede interessate le singole aziende e amministrazioni. Si ha una discontinuità tra prima e dopo il cambiamento, tra cambiamento radicale e incrementale, il quale spinge le singole aziende verso modalità di innovazione, di programmazione e di gestione mettendo in crisi i tradizionali sistemi. Il processo di cambiamento è indotto da riforme del settore pubblico che possono essere classificate in:

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*

- “istituzionali;
- *del sistema amministrativo;*
- *del management*

*Le prime riguardano la struttura politico-istituzionale, ossia la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (accentramento, decentramento, federalismo e integrazione politico-istituzionale), i rapporti tra i poteri dello stato (Presidente della Repubblica, Parlamento, Governo e organi di Giustizia), i sistemi di bilanciamento dei poteri tra organi e tra livelli di governo. Le seconde riguardano le regole generali del sistema delle amministrazioni pubbliche. Le terze riforme, del management, riguardano l'introduzione, nelle singole aziende/amministrazioni pubbliche, di principi e strumenti funzionali al conseguimento dei fini e all'ottenimento dei risultati. Per riforme del management si fa riferimento a interventi di ridefinizione della macrostruttura e delle posizioni organizzative”<sup>49</sup>.*

Le relazioni tra le riforme possono essere interpretate secondo due principi:

- “quello della sequenzialità lineare sulla base della gerarchia logica dei livelli;

---

<sup>49</sup> E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2005, pp. 188-189.

- *quello della contestualità che si richiama alle concezioni di interdipendenze delle decisioni di vario livello*<sup>50</sup>.

Secondo il primo paradigma, l'attività amministrativa è strumentale e funzionale; esiste una gerarchia logica tra fini e mezzi. La seconda impostazione, anche se non nega la gerarchia logica, afferma che nei sistemi il funzionamento dipende in *maniera rilevante dalle relazioni di interdipendenza*. *“Per avere riforme efficaci occorre evitare scelte contraddittorie e incongruenti che creano confusione, incertezza, blocco del cambiamento o peggioramento del funzionamento amministrativo. La mancanza di rigide norme formali ha consentito in alcuni paesi (anglosassoni) di avviare e realizzare i primi processi di riforma manageriale del più recente periodo storico. Tali processi, come il New Public Management, hanno avuto la possibilità di sfruttare gli ampi margini di autonomia lasciati ai singoli enti/istituzioni/aziende dalla mancanza di leggi e regole formali codificate tipo istituzionale e amministrativo come accade tutt'ora nei paesi di diritto civile e formale”*<sup>51</sup>. Si hanno due fasi di cambiamenti nel settore pubblico. *“Nella prima decade, i temi principali, sono: la contabilità la leadership, la gestione delle risorse umane, la programmazione e il controllo, le riforme e l'innovazione ma anche la qualità e i rapporti con l'utenza. Dopo un decennio alcuni temi (quali contabilità e*

---

<sup>50</sup> *Ivi, p. 190.*

<sup>51</sup> *Ivi, p.191.*

*riforme) continuano a tenere banco, nuovi ne emergono per altri, e si registra un declino di interesse da parte degli studiosi di management pubblico, probabilmente sulla scia della trasformazione indotta dal decreto legislativo n. 150 del 2009, ma anche quelli sull'accountability e la rendicontazione sociale ed ambientale, l'e-government e la strategia. Si ridimensiona invece, la ricerca su leadership e gestione delle risorse umane, su controlli manageriali, su marketing, qualità e rapporti con gli utenti. Se nella prima decade l'attenzione era soprattutto su amministrazioni locali e regionali, interessati laboratori di innovazione grazie alla maggiore autonomia manageriale e alla maggiore vicinanza ai cittadini, nel decennio successivo si aggiunsero le università interessate da riforme radicali”<sup>52</sup>. Attraverso la legge 150 del 2009 si perseguono il miglioramento della produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza della Pubblica Amministrazione. Con le riforme degli anni Novanta, le nuove parole-chiave saranno ““differenziazione”, “efficacia” “efficienza” ed “opportunità” a differenza delle precedenti che erano “uniformità” “uguaglianza” e “legittimità”. Da ultimo, ma non certo per meno importanza, in questi anni divengono sempre più evidenti e urgenti i vincoli e le richieste provenienti dalle istituzioni europee in favore di un aumento degli spazi di mercato e di una maggiore concorrenzialità. Questi temi*

---

<sup>52</sup> M. D’Innocenzo, *Manuale di Formazione manageriale in sanità (Azienda Pubblica)*, Maggioli Editore, 2022, p. 7.

*verranno affrontati nell'opportunità di riforma della pubblica amministrazione all'insegna del New Public Management*"<sup>53</sup>. *“Diventa fondamentale non solo adattarsi all'evolversi del contesto ma anche anticipare i cambiamenti e prepararsi a sfide future. Per quanto riguarda i temi della ricerca, a livello internazionale si registra uno spostamento da efficienza ad efficacia all'equità. L'intelligenza artificiale, i cambiamenti climatici e sociali solo a titolo di esempio richiedono nuove riflessioni e il contributo del management pubblico, sebbene in modo indispensabile*"<sup>54</sup>. Ad oggi, la crisi pandemica causata dal Covid-19 ha stravolto il mondo intero mettendo in discussione economie, sistemi di governance e dinamiche sociali. *“I singoli stati si sono trovati a dover prendere decisioni fondamentali in temi come non mai serrati, data la natura emergenziale della crisi pandemica*"<sup>55</sup>. Diventa evidente che la risposta al Covid-19 debba essere di carattere sovranazionale. *“Nello specifico per il nostro Paese come per le altre nazioni europee sarà di particolare rilievo il sostegno dell'Unione Europea, la quale si è dimostrata particolarmente pronta e reattiva nel fronteggiare l'emergenza sociosanitaria e sta rispondendo alla crisi con il Next Generation EU, uno strumento temporaneo senza*

---

<sup>53</sup> A. Hinna,, *Organizzazione e cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni*, Carocci editore, 2014, p.43.

<sup>54</sup> M. D'Innocenzo, *Manuale di Formazione manageriale in sanità (Azienda Pubblica)*, Maggioli Editore, 2022, p.8.

<sup>55</sup> E. Mattei, *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea (articolo)*, 2021, p. 2.

*precedenti nella storia europea che integra il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 pensato appositamente per stimolare la ripresa”<sup>56</sup>. Di fondamentale importanza è il Piano Nazionale di Resilienza e Ripresa (PNRR) dell’Italia. “Il PNRR, approvato in Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021 e presentato al Parlamento il 15 gennaio è stato oggetto di un lungo dibattito parlamentare. Successivamente il 30 aprile, il PNRR dell’Italia è stato formalmente trasmesso alla Commissione Europea. Il piano presentato e valutato positivamente dalla CE, oggetto della presenta analisi, prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro”<sup>57</sup>. Esso si pone come obiettivo quello di rimediare ai danni socioeconomici causati dalla pandemia di Covid-19 e di rilanciare l’economia italiana allineandosi “a tre assi strategici definiti a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Il Piano Italiano si struttura in sei Missioni che corrispondono a sei pilastri definiti dal Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce e disciplina il REF:*

- a) trasformazione digitale si pone l’obiettivo di incentivare nel rilancio del paese attraverso interventi di digitalizzazione e innovazione, cercando di ridurre i divari strutturali di competitività e produttività intervento sulla Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura;*

---

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> *Ivi*, p.3.

- b) *rivoluzione verde, la quale ha l'obiettivo di accelerare la transizione ecologica, andando verso la completa neutralità climatica abbattendo le emissioni climalteranti attraverso l'efficientamento energetico, la promozione di energie rinnovabili, economia circolare e la protezione degli ecosistemi naturali;*
- c) *infrastrutture per una mobilità sostenibile mira a rendere il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, con particolare riferimento al settore dei trasporti extra-urbani;*
- d) *istruzione e ricerca va a migliorare il sistema di istruzione, di formazione e ricerca cercando di ridurre le carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primaria;*
- e) *inclusione e coesione, si prefigge di perseguire gli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'empowerment femminile e contrasto alle discriminazioni di genere e di incremento all'occupazione giovanile;*
- f) *salute, prefigge di potenziare e di creare strutture e presidi territoriali quali le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, di rafforzare l'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione di tutti i servizi sociosanitari innovando, anche digitalizzando il sistema sanitario nazionale”<sup>58</sup>.*

---

<sup>58</sup> *Ivi*, pp. 11-13.

La metodologia adottata fa riferimento ad un percorso di ricerca portato avanti dal FEEM e dalla Regione autonoma della Sardegna (RAS). *“La medesima metodologia, adattata al contesto di riferimento, viene qui utilizzata proprio per studiare l’impatto potenziale che le misure identificate dal PNRR hanno sull’Agenda 2030. Questa impostazione metodologica implica che la dimensione delle ordinate rimanga invariata, con i 169 target dell’Agenda 2030, mentre la dimensione delle ascisse debba inevitabilmente riferirsi ai campi di intervento del RRF e specificamente selezionati nell’ambito del PNRR per le misure/sottomisure previste dalle sei missioni. In tal senso la metodologia sviluppata nella Politica di Coesione si è dimostrata scalabile e replicabile anche al RRF”*<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> *Ivi*, p.7.

## Terzo capitolo

### LA MAPPATURA DEI PROCESSI

#### 3.1. Definizioni e tipologie di processi

*“Il modo tradizionale con cui le aziende cercano di soddisfare i requisiti del mercato è ottimizzare in modo scollegato le diverse funzioni aziendali. Al contrario, per essere competitive le aziende devono rivedere la loro organizzazione e progettare l'intera azienda lungo la catena del valore in modo da velocizzare i processi aziendali”<sup>60</sup>. Oggi le aziende operano in contesti completamente diversi rispetto al passato, in quanto la crescita dei mercati globali le sottopone ad una competizione non indifferente. “Secondo la logica funzionale, le attività sono raggruppate in relazione all'omogeneità delle competenze tecnico-specialistiche ed alla affinità della tecnica delle attività svolte. Si agevolano e favoriscono, così, fenomeni quali le economie di scala e di apprendimento, creando la condizione di operare in contesti gestibili senza particolari difficoltà. I limiti del modello funzionale tendono ad emergere allorquando le dimensioni aziendali diventano particolarmente rilevanti, poiché ciò significa minore “stabilità del sistema” e maggiore imprevedibilità delle dinamiche. L'evidenza di insufficienti performance delle strutture organizzative ha dato luogo, a partire dagli anni Novanta del secolo*

---

<sup>60</sup> C. Ostinelli, *La mappatura e l'analisi dei processi gestionali: al cuore dell'Activity Based Management*, Processi gestionali & ABM -LIUC, 1995, p.1 (articolo).

scorso, alla diffusione di modelli concettuali e pratiche manageriali. Esse suggerivano di ridisegnare l'organizzazione delle aziende partendo dai processi, cioè dai flussi di attività che trasformano gli input in output"<sup>61</sup>. Modelli di questo tipo si basano principalmente su tre obiettivi:

- *“migliorare il coordinamento di funzioni lungo il flusso di lavoro;*
- *rafforzare la comunicazione orizzontale;*
- *favorire la diffusione di atteggiamenti cooperativi”<sup>62</sup>.*

Per quanto riguarda l'articolazione della struttura organizzativa, essa dipende da come vengono raggruppate le attività. L'applicazione del criterio di input dà luogo ad unità, generalmente denominate funzioni, nelle quali si trovano le azioni *“omogenee, cioè tecnicamente simili, che richiedono lo stesso tipo di conoscenze/capacità”<sup>63</sup>*. Viceversa, l'applicazione del criterio per output dà luogo ad unità nelle quali coesistono operazioni eterogenee, ma riferibili allo stesso prodotto. *“È importante che gli obiettivi del singolo processo siano misurabili attraverso indicatori di performance quantitativi e qualitativi, che valutino la condizione di efficienza ed efficacia in cui esso è svolto. Un'organizzazione “process driven”, per essere tale, si caratterizza per la presenza di criteri come:*

---

<sup>61</sup> M. Bont , V. Cavaliere e E. Cori, *Lineamenti di organizzazione aziendale*, Egea, 2020, p.315.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ivi*, pp. 316-317.

- *la progettazione dell'organizzazione del lavoro che ha come riferimento i processi;*
- *l'individuazione per ogni processo da un responsabile;*
- *l'organizzazione del lavoro in team;*
- *l'orientamento delle scelte dell'organizzazione del lavoro verso l'empowerment a livello individuale e di gruppo;*
- *livelli gerarchici ridotti al minimo*<sup>64</sup>.

Si hanno numerose classificazioni dei processi organizzativi. La prima è quella proposta da “Earl e Khan dove il criterio prevalente è la categoria del cliente (esterno o interno) destinatario dell'output. Sulla base di questo criterio si possono distinguere i processi:

- *core, che impattano sulla soddisfazione del cliente esterno;*
- *di network, che si estendono oltre i confini dell'azienda;*
- *di supporto che hanno come i clienti interni i processi core;*
- *di management, con i quali vengono pianificate, gestite e controllate le risorse*<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> *Ivi*, p.317.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

Una simile tipologia di organizzazione porta ad individuare i processi primari, che tendono a produrre i risultati per il cliente esterno ed hanno un impatto sull'azienda a livello economico sui processi secondari, che sono fondamentali per il funzionamento dell'organizzazione anche se non producono direttamente un risultato per l'esterno. *“Una seconda classificazione è quella proposta da Davenport e Short, che utilizza tre diversi criteri:*

- *unità o sotto unità organizzative coinvolte;*
- *oggetto sottoposto a trasformazione;*
- *tipologia di attività svolta”<sup>66</sup>.*

Nella maggior parte delle situazioni, più funzioni concorrono alla realizzazione di un unico processo. *“La responsabilità del raggiungimento degli obiettivi è affidata al process owner, che ha il compito di assicurare il perseguimento di adeguati livelli di efficacia ed efficienza. L'idea di natura sistemica del processo trova concreta applicazione, quando ogni interazione è gestita in modo tale da raggiungere la conformità dell'output alle specifiche richieste del destinatario. Risulta, dunque con tutta evidenza, come la concreta realizzazione degli interventi di miglioramento necessiti di un reale coinvolgimento e di un'effettiva partecipazione delle risorse umane. Un presupposto fondamentale è che tutti i componenti dell'azienda dal top management ai livelli operativi, forniscano un*

---

<sup>66</sup> *Ivi*, p. 318.

*contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di processo e indipendentemente dalla loro collaborazione gerarchica e funzionale*<sup>67</sup>. Di fondamentale importanza nella definizione dei processi è l'organigramma. *“Esso rappresenta graficamente l'insieme delle unità organizzative di un'azienda, che realizzano o supportano la realizzazione del prodotto /servizio”*<sup>68</sup>.

L'approccio ai processi nasce negli Stati Uniti e tenta di superare le tradizionali strutture organizzative, perché la gerarchia non può essere considerata come la soluzione. *“Il coordinamento verticale (cioè, quello realizzato dal manager di funzione sulla base di unità operative) rappresenta un limite. Il lato debole è il coordinamento delle unità tra le diverse funzioni, cioè un'eccessiva enfasi sul coordinamento verticale. La proposta è quella di fare una progettazione organizzativa che abbia come unità di riferimento il processo. Attuando una simile procedura si ottiene un flusso di lavoro e un insieme di attività che a partire da determinati input, realizzano un certo output per il cliente. L'acquirente finale non deve essere quello esterno, ma può essere anche intermedio”*<sup>69</sup>. A questo punto si prende come riferimento il processo: il principale cardine non sarà il principio di gerarchia, ma il principio di orientamento al cliente. *“Una buona organizzazione non è quella dove si esegue quello che dice il capo, ma una buona organizzazione*

---

<sup>67</sup> Ivi, pp. 318-319.

<sup>68</sup> G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, 2008, p. 292

<sup>69</sup> M. Bont, V. Cavaliere e E. Cori, *Lineamenti di organizzazione aziendale*, Egea, 2020, p. 125-126.

*è quella che soddisfa il cliente, cioè quella che premia il coordinamento orizzontale*”<sup>70</sup>. I processi si possono classificare attraverso diversi criteri:

- *“l’oggetto sottoposto a trasformazione attraverso i processi che possono essere materiali o immateriali (un procedimento amministrativo è un processo immateriale);*
- *l’attività svolta nel processo può essere operativa o manageriale;*
- *le unità organizzative coinvolte, cioè l’estensione di processo, che possono essere interpersonali/funzionali. Ad esempio: il processo di ricerca del personale avviene su input di una qualche funzione, di un qualche manager, ma avviene nell’ambito della funzione del personale;*
- *i processi inter- funzionali che hanno maggiore criticità dal punto di vista coordinativo perché sono attività svolte nell’ambito di più funzioni;*
- *i processi inter-organizzativi che in base all’estensione, possono anche attraversare i confini della singola impresa. Avviene, spesso, nella produzione di componenti, che vengono prodotti parte nell’azienda cliente e parte nell’azienda fornitrice;*

---

<sup>70</sup> E. Cori, *Organizzazione delle aziende pubbliche e non-profit*, Università Politecnica delle Marche, 2020-21.

- *il destinatario: i processi possono avere come output da realizzare ciò che viene venduto ad un cliente esterno, oppure, possono avere come cliente, uno interno*<sup>71</sup>.

Tutti i modelli condividono la necessità che la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi sia affidata al process owner, o manager di processo. *“Questo approccio ai processi dovrebbe rivoluzionare anche l’organigramma. In realtà ciò che accade nelle imprese italiane, europee è che poi, alla fine, questo approccio non soppianta le tradizionali strutture, nonostante questa logica del processo sia entrata nelle imprese. La cosa importante è avere come riferimento questo flusso di lavoro. È, quindi, necessaria una costante analisi lungo il processo”*<sup>72</sup>. Ci sono due approcci che consentono di orientare l’azienda al processo: quello radicale e quello incrementale (come già spiegato precedentemente). I processi gestionali raggruppano attività che, solo insieme, permettono di ottenere un output globale significativo. Essi possono essere articolati in tre diverse categorie:

- *“a seconda delle entità organizzative e delle sotto-unità coinvolte;*
- *dei tipo di soggetto sottoposto a trasformazione;*
- *della tipologia di attività svolta.*

---

<sup>71</sup> G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, 2008, p. 293.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

*Si distinguono processi inter-organizzativi (che avvengono tra due distinte organizzazioni aziendali), internazionali (ai quali partecipano le funzioni aziendali o le unità appartenenti alla medesima impresa) ed interpersonali (che coinvolgono ristretti gruppi di persone all'interno di definite funzioni o unità organizzative) con riferimento alle unità organizzative con le quali si snoda il processo”<sup>73</sup>.*

### **3.2 Finalità della mappatura**

*“La gestione dei processi aziendali (BPM) è un argomento molto dibattuto nel mondo accademico e nella pratica dalla fine del decennio del 1980. Il BPM ha acquisito importanza negli ultimi decenni e molte organizzazioni oggi concentrano la loro attenzione sull'identificazione e sulla documentazione dei processi aziendali, sulla definizione e sulla misurazione dei processi chiave, sull'implementazione di strumenti per il miglioramento e l'innovazione dei processi”<sup>74</sup>. Il BPM si occupa di tutte le attività di gestione dei processi aziendali. Viene riconosciuto come approccio efficace per aiutare le organizzazioni a migliorarsi e ad essere innovative. “Il BPM è una tecnica di gestione che porta alla continua ottimizzazione dei processi aziendali, essendo importante per le sue organizzazioni. A causa*

---

<sup>73</sup> C. Ostinelli, *La mappatura e l'analisi dei processi gestionali: al cuore dell'Activity-Based Management*, Processi gestionali & ABM-LIUC, 1995, p.11-13.

<sup>74</sup> R. Anderson, E. Bridi, Y.P. Baez, M.U. Maldonado, F. A. Forcellini, F. C. Moraes, *Improvement in Public Administration Services: a Case of Business Registration Process*, International Journal of Industrial Engineering and Management, Vol.9, 2018, p.111.

*dell'elevata complessità del business moderno, le organizzazioni sono costrette a adattarsi rapidamente a un'ampia gamma di cambiamenti che influenzano la struttura e il comportamento dei processi aziendali*<sup>75</sup>. Dumas definisce le sei fasi del ciclo di vita del BPM:

- *“identificazione del processo: in questa fase viene presentato un problema, quindi vengono identificati, definiti e messi in relazione tra loro i processi rilevanti per il problema. Il risultato o l'output di tale identificazione è un'architettura nuova o aggiornata, che serve come quadro di riferimento per definire le priorità e l'ambito di progetti di modellazione e riprogettazione;*
- *scoperta dei processi o rimodellazione: questa fase ha come obiettivo la comprensione del processo e la sua condivisione con le persone coinvolte quotidianamente. È definita come l'atto di raccogliere informazioni e di organizzare il modello as is*<sup>76</sup>. A questo punto c'è una ramificazione nella raccolta del setting (costituzione di un team che sarà responsabile del processo), nella raccolta delle informazioni, nella conduzione delle attività di modellazione (creazione del modello del processo), e nell'assicurare la qualità del modello di processo (garantire che i risultati dei modelli soddisfino diversi criteri di qualità);

---

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Ivi*, pp. 111-112.

- *“analisi del processo: vengono identificati e documentati e, ove possibile, con misure di performance i problemi associati al processo attuale. Questi sono tipicamente classificati in termini di impatto e, a volte, in termini di sforzo stimato, necessario per risolverli. In pratica l’analisi si avvale di piani strategici, modelli di processo, misurazione delle prestazioni, cambiamenti e altri fattori;*
- *riprogettazione dei processi o miglioramento: l’obiettivo è identificare le modifiche per contribuire a risolvere i problemi emersi nella fase precedente e consentire all’organizzazione di raggiungere obiettivi di performance”<sup>77</sup>. In questo modo diventa implicito che la riprogettazione e l’analisi dei processi vadano di pari passo. Il risultato è un nuovo modello chiamato “to be” e serve come riferimento per la fase successiva. “Al momento della riprogettazione, secondo Baldam, occorre prestare attenzione ad eliminare la burocrazia, analizzare il valore aggiunto, eliminare le attività duplicate, semplificare i metodi, ridurre il tempo del ciclo, utilizzare un linguaggio semplice, standardizzare, collaborare con i fornitori, utilizzare l’automazione e le tecnologie informatiche;*
- *Implementazione del processo: si preparano ed eseguono le modifiche necessarie per avviare un nuovo processo. Esso comprende due aspetti:*

---

<sup>77</sup> Ivi, pp.113-114.

*l'automazione del processo e la gestione del cambiamento organizzativo*''<sup>78</sup>.

La prima si riferisce allo sviluppo dei sistemi informatici che supportano il nuovo procedimento. La gestione del cambiamento organizzativo si riferisce all'insieme delle attività necessarie per cambiare il modo di lavorare di tutti i partecipanti coinvolti;

- *“monitoraggio e controllo dei processi: si raccolgono e si analizzano i dati rilevanti per determinare il livello di efficienza rispetto alle misure di performance e agli obiettivi”*<sup>79</sup>.

È importante fare una mappatura dei procedimenti, andare a vedere i flussi di lavoro al fine di capire come sono strutturati;

Questo è possibile attraverso varie fasi:

- *“mappatura dei processi (quali e di che tipo sono i processi aziendali);*
- *definizione dei confini dei processi, identificazione per ognuno dei ruoli e delle responsabilità;*
- *individuazione dei processi critici, sui quali si ritiene prioritario intervenire;*
- *analisi di ogni singola attività del processo, in termini di valore aggiunto apportato, tempi di lavorazione ed efficacia del coordinamento;*

---

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ivi*, p.115.

- *individuazione delle attività e scarso valore aggiunto, valutazione in merito alla loro semplificazione o eliminazione;*
- *individuazione delle aree di possibile miglioramento per le attività ed elevato valore aggiunto*<sup>80</sup>.

Si dovrà, in seguito, individuare un destinatario, un responsabile e una linea di responsabilità, lungo tutto il processo. *“Bisogna individuare una catena di responsabilità lungo tutto il processo che permetta di instaurare un rapporto fornitore-cliente, in cui ognuno è cliente della fase a monte e fornitore della fase a valle. È una novità, questa, perché nelle strutture verticali si è abituati ad individuare delle responsabilità a cascata. Bisogna anche guardare l'importanza dei processi, perché si deve vedere se ci sono delle attività non necessarie o che occupano troppo tempo, rispetto al valore aggiunto che creano*<sup>81</sup>. Le attività burocratiche che sono dietro ad ogni attività, per esempio, tolgono, spesso, molto tempo al lavoro, rallentandolo. Rendono il cliente non pienamente soddisfatto. Una volta riconosciute le criticità, bisogna cercare di superarle. Nelle trasformazioni del settore pubblico la crescente importanza dell'orientamento al cliente, la tendenza al decentramento e la conseguente necessità di rafforzare il coordinamento,

---

<sup>80</sup> E. Cori, *Organizzazione aziendale*, Università Politecnica delle Marche, 2020-21.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

costituiscono l'adozione di approcci di gestione dei processi. *“Cambiamenti di questo tipo non sono da intendersi come problemi universali, né come obiettivi prioritari. Non tutte le trasformazioni del settore pubblico richiedono l'adozione di approcci di gestione dei processi. Una critica mossa in tal senso è che come può una dottrina organizzativa, orientata al risultato e quindi al breve termine, pregiudicare lo sviluppo a lungo termine delle competenze del personale di un'organizzazione (un input cruciale) e influenzare negativamente la sua solidità e il suo sviluppo a lungo termine. Già circa un decennio fa, inoltre, le relazioni tra il successo degli interventi di reingegnerizzazione e le prestazioni aziendali complessive sono state messe fortemente in discussione. Studi successivi hanno messo in discussione la correlazione tra la reingegnerizzazione dei processi, gli approcci gestionali su larga scala e i risultati aziendali, come l'aumento dei profitti o il ritorno sugli investimenti (ROI). È stato sottolineato che, sia nel settore commerciale che in quello pubblico, l'opportunità della gestione dei processi è sempre “contingente” alle priorità e al contesto”*<sup>82</sup>. L'economia italiana è basata sulla competitività delle piccole e medie imprese. *“L'onere amministrativo imposto da una regolamentazione tradizionale pesante dell'attività economica, è sempre stato un fattore che ha influenzato negativamente la performance delle imprese in*

---

<sup>82</sup> E. Ongaro, *Process management in the public sector. The experience of one-stop in Italy*, International Journal of Public Sector Management, Bocconi, Milano, 2020, pp. 86-87 (article).

*Italia. Per colmare questa lacuna storica e migliorare l'interfaccia tra il settore pubblico e quello privato, alla fine del 1990 sono stati introdotti gli "sportelli unici" <sup>83</sup>. Per la mappatura dei processi aziendali solitamente viene scelto il BPMN (Business Process Management Notation) che consente di scomporre il processo in elementi (attività) facili da gestire e di ricostruire una mappa logica tra le singole attività competenti. "Il BPMN consente una stretta integrazione con i sistemi di sviluppo e i software. Sono, infatti, disponibili per applicazioni dalla rappresentazione dettagliata di un processo attraverso questo standard. Essi evidenziano le eventuali attività trasversali rispetto a quelle sequenziali, per poi tradurre questo modello in programmi software per la gestione del processo stesso come, lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) <sup>84</sup>. Gli obiettivi di intervento di mappatura sono sia di natura organizzativa, consentendo di individuare le criticità e le azioni di miglioramento da attuare sul processo, sia di natura informatica, individuando gli elementi chiave per la progettazione dei sistemi informatici. L'adozione dell'approccio sopra citato è avvenuta in un contesto più ampio di cambiamenti in ambito pubblico, durante gli anni Novanta in Italia, soprattutto al livello delle amministrazioni locali. Le iniziative di riforme più significative, per*

---

<sup>83</sup> *Ivi*, p.87.

<sup>84</sup> C. Battilani, G. Galli, S. Arecco, B. Casarino, A. Granero, K. Lavagna, R. Varna, M. Ventura, R. Revetria, L. Damiani, *Business Process Re-engineering in Public Administration: The case study of Western Ligurian Sea Port Authority*, Futuri sostenibili, 2022, p.8.

impatto sugli sportelli unici, sono state l'introduzione della contabilità, del controllo di gestione e lo sviluppo di indicatori di performance. Hanno contribuito ad accrescere l'orientamento della performance degli enti, l'autonomia organizzativa delle amministrazioni e delle autorità locali. *“Il programma per la creazione degli sportelli unici in Italia, inizia nel 1998. Essi rappresentano punti di contatto unici per tutto ciò che riguarda le autorizzazioni prescritte dalla legge, per l'esercizio delle attività industriali. Lo Sportello Unico è l'interfaccia dell'azienda con un'ampia gamma di enti pubblici, tra cui l'unità sanitaria locale, i vigili del fuoco, la provincia, la regione, la camera di commercio, l'autorità regionale per l'ambiente e altri organismi pubblici. Gli obiettivi della riforma ridisegnano i rapporti con l'imprenditore, i tempi di rilascio della licenza commerciale e la qualità dell'interfaccia con le imprese, che diventano importanti quanto il contenuto dell'autorizzazione stessa”*<sup>85</sup>. Lo Sportello Unico controlla il rispetto dei tempi, la qualità dell'interscambio di documentazione con l'imprenditore e tra i vari istituti pubblici coinvolti. Ha, inoltre, il potere, nei confronti degli uffici commerciali, di rivolgersi al sindaco per ottenere supporto nella gestione di eventuali ritardi. *“Nell'ambito dello Sportello Unico, l'attivazione di una logica fornitore-cliente è quasi imposta dalla brevità dei termini previsti dalla legge per*

---

<sup>85</sup> E. Ongaro, *Process management in the public sector. The experience of one-stop in Italy*, International Journal of Public Sector Management, Bocconi, Milano, 2020, pp.86-87 (article).

*fornire la risposta all'imprenditore. La catena è avviata da tale Sportello, che, attivato dalla domanda dell'imprenditore, trasmette tutta la documentazione agli uffici coinvolti, coordina ogni richiesta di integrazione della documentazione e controlla i tempi di trasmissione di ogni specifica autorizzazione. Ha il potere di controllare tutte le fasi svolte, anche da altre amministrazioni pubbliche, riveste un ruolo di "assemblaggio" di tutti gli atti giuridici che sono i componenti forniti dagli uffici delle diverse autorità coinvolte*"<sup>86</sup>. Riportati come esempio, due casi mostrano il successo dell'implementazione di forme di gestione dei processi in un comune medio-grande (Modena) e in una rete di piccoli comuni in provincia di Bologna.

### ***3.3.2 L' esempio degli sportelli unici nella città di Modena e in provincia di Bologna:***

*"Lo sportello unico del Comune di Modena è stato tra i primi a nascere in Italia, dopo l'entrata in vigore della riforma degli sportelli unici. Prima c'erano state molte innovazioni promosse dall'amministrazione comunale e dai dirigenti, incentrate sul miglioramento dell'orientamento all'utenza. La conseguenza è stata l'allineamento della struttura organizzativa e dei processi nella gestione dello sportello unico e un rafforzamento dell'orientamento nella gestione dei processi della cultura organizzativa. Per la progettazione di tale sportello è stata impiegata*

---

<sup>86</sup> Ivi, p.89.

*una società di consulenza. La sua struttura ha avuto un ruolo “forte”, svolgendo tra le altre, le funzioni di:*

- *coordinare tutte le unità organizzative coinvolte, allo scopo di promuovere la loro integrazione;*
- *supervisionare il miglioramento continuo delle interazioni organizzative;*
- *costituire l’unica interfaccia con gli utenti (anche se questo non significa che i contatti diretti tra l’imprenditore e le unità interne non fossero utili).*

*Il responsabile dello sportello unico ha svolto il ruolo del proprietario del processo, ha permesso il rapporto fornitore-cliente e il lavoro di squadra.*

*Nel caso della provincia di Bologna. “La progettazione elaborata dal responsabile dello sportello unico della provincia ha concepito dieci maggiori comuni della località, coordinati dalla provincia, come “poli” per i comuni più piccoli. I problemi, più rilevanti di questi comuni nell’attuazione di tale riforma sono stati:*

- *scarse risorse da dedicare all’attuazione dello sportello unico, che in generale deve evadere solo un numero molto limitato di richieste all’anno;*
- *mancanza di competenze, necessarie per gestire le richieste che presentano un’elevata complessità tecnica;*
- *difficoltà di interfacciarsi con gli enti esterni, anche a causa del loro limitato “peso istituzionale”.*

*L’attivazione della rete ha permesso di far fronte alle difficoltà, che hanno causato molti disagi negli enti locali. La standardizzazione delle procedure, inoltre, ha reso*

*molto più semplice l'interazione con gli uffici territoriali dello stato (di solito istituiti su base provinciale). Allo stesso tempo i comuni piccoli hanno maggiore flessibilità, anche per la loro limitata complessità organizzativa. Una condizione importante, che ha favorito l'avvio della rete, è stata la preesistenza di un sistema informativo informatizzato che intercorreva quasi tra tutti gli enti locali”<sup>87</sup>.*

In entrambi i casi, i tempi di rilascio sono stati ridotti e si è creata un'unica interfaccia con gli interlocutori. La seconda metà degli anni Novanta, in generale, è stata un periodo di profondo rinnovamento del settore locale. *“La promulgazione del disegno di legge sugli sportelli unici è stata un'opportunità, per questi enti locali, di ridisegnare le loro relazioni con il settore imprenditoriale. Nel caso di Modena, un comune che puntava a una reputazione di città innovativa, l'amministrazione comunale si è impegnata a ridisegnare i rapporti con le imprese e ha svolto un ruolo chiave nel sostenere l'introduzione dello sportello unico. Il responsabile ha svolto un ruolo cruciale nella provincia di Bologna, tradizionalmente una “vetrina” molto visibile in Italia per la sua fama di amministrazione pubblica molto moderna e innovativa”<sup>88</sup>.*

La riforma che ha portato alla costituzione dello Sportello Unico è fondamentale per i responsabili dei processi inter-organizzativi. Tramite essa si possono fornire

---

<sup>87</sup> *Ivi*, 89-90.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

pressioni specifiche per l'adozione di approcci manageriali in grado di migliorare l'orientamento al cliente negli enti pubblici. *“Altri esempi di riforme sono quelle che riguardano i meccanismi di mercato (MTM). L'introduzione dei meccanismi volti a creare condizioni simili a quelle di un'organizzazione quando opera in un mercato, è una caratteristica notevole delle riforme della gestione pubblica in diversi paesi. Simili pressioni costringono le amministrazioni pubbliche a riorientarsi verso gli utenti finali e possono essere importanti per spiegare l'adozione di un approccio orientato al cliente come la gestione dei processi. Tutti questi fattori sono di macro-livello, cioè caratteristici del settore pubblico di un paese o di sottosistemi politici, rilevati in un contesto nazionale”*<sup>89</sup>. Nei casi in cui l'implementazione dello Sportello Unico è andata a buon fine, il tempo che solitamente intercorre per il rilascio delle licenze commerciali è stato dimezzato (da una media di circa 150 giorni a una di 90). *“Un altro rilevante risultato non è espresso in termini operativi, ma considera gli effetti, a lungo termine, di un importante riorientamento delle organizzazioni nel settore pubblico. L'adozione di approcci di gestione dei processi ha implicazioni anche sulla responsabilità nei confronti del pubblico. Due questioni appaiono significativamente importanti: la trasparenza e l'identificazione delle responsabilità”*<sup>90</sup>. L'esperienza degli Sportelli

---

<sup>89</sup> *Ivi*, p.93.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

Unici rende più trasparente lo stato dei meccanismi interni del sistema pubblico al cittadino. Fornisce, inoltre, alcuni spunti per la realizzazione della gestione dei processi nel settore pubblico. *“Evidenzia i due ruoli dei processi e dell’alta direzione nell’implementazione di questa innovazione manageriale. L’implementazione, con successo, degli sportelli unici in Italia, ha determinato dei risultati positivi con i tempi ridotti per il rilascio delle licenze per le imprese. La gestione dei processi, tuttavia, non può essere concepita come una ricetta, da sola sufficiente per aumentare l’efficacia delle amministrazioni pubbliche, ma come un approccio a supporto dei manager, impiegati a rendere le loro organizzazioni capaci di operare in contesti inter-organizzativi complessi. Il contributo di tale gestione risiede soprattutto nel far funzionare la “macchina amministrativa” delle singole organizzazioni pubbliche in modo più interconnesso”*<sup>91</sup>. L’investimento notevole nell’analisi della revisione della reingegnerizzazione dei processi è indispensabile per far fronte allo Sportello Unico Amministrativo. *“Esso viene esplicitamente previsto dal Decreto Legislativo 169/2016 che sarà l’unico front-office dei servizi. Il sistema SUA consente di fornire servizi digitali completi trasparenti ed efficaci, puntando sulla digitalizzazione del procedimento amministrativo a cui cittadini e imprese potranno partecipare attivamente, avendo*

---

<sup>91</sup> *Ivi.* 94-95.

*sempre immediata visibilità dello stato delle loro pratiche, disponibilità dei documenti e degli atti formali durante le procedure*”<sup>92</sup>.

### **3.3. Tecniche di mappatura**

L'impresa viene gestita bene se si conosce “ciò che si fa”, ovvero quei processi che vengono svolti per progettare e realizzare. *“Particolarmente cura deve essere rivolta a quei processi core, che rappresentano “ciò che si sa fare meglio di tutti gli altri”. I progetti volti al miglioramento dei risultati della gestione aziendale, devono interessare quelle attività e quei processi che creano valore per il cliente. Bisogna, quindi, spostare l'attenzione del management sulle attività e sui processi gestionali, in modo da intervenire sui determinanti ultimi dei risultati aziendali, dei costi, della produttività e della qualità*”<sup>93</sup>. L'individuazione di processi coerenti con gli obiettivi strategici di un'impresa per la soddisfazione di un bisogno specifico del cliente costituisce un primo passo verso il miglioramento delle transazioni cliente-fornitore interno. *“Comprendere le modalità di svolgimento di questi scambi, spesso di informazioni più che di materiali, consente, di conseguenza di intervenire in modo continuo e sistematico, affinché ogni unità organizzativa*

---

<sup>92</sup> C. Battilani, G. Galli, S. Arecco, B. Casarino, A. Granero, K. Lavagna, R. Varna, M. Ventura, R. Revetria, L. Damiani, *Business Process Re-engineering in Public Administration: The case study of Western Ligurian Sea Port Authority*, Futuri, sostenibili, 2022, p. 11.

<sup>93</sup> C. Ostinelli, *La mappatura e l'analisi dei processi gestionali: al cuore dell'Activity-Based Management*, International Journal of Public Sector Management, 2020, p.2.

*agisca per il soddisfacimento dei fabbisogni dei clienti, interni ed esterni”<sup>94</sup>.*

Approcci di questo tipo si basano sul concetto di attività e di processo. Prendono il nome di Activity-Based Management (ABM) e sono diretti a:

- *“migliorare l’efficacia e l’efficienza gestionale;*
- *capire quali sono le modalità di svolgimento delle attività e dei processi nonché il grado con il quale esse contribuiscano al perseguimento degli obiettivi strategici dell’impresa;*
- *promuovere un’attenzione diffusa e pervasiva alla soddisfazione del cliente e alla creazione del lavoro fornitogli;*
- *avviare confronti sistematici con i concorrenti per identificare le pratiche migliori”<sup>95</sup>.*

Rinnovare l’approccio alla gestione delle aziende in un’ottica di ABM, significa riconoscere che sono le modalità di impiego delle risorse lungo le attività e i processi gestionali a determinare i costi economici-finanziari di un’azienda. *“Di conseguenza la realizzazione dell’ABM non può che riguardare, in modo ampio, le logiche e gli strumenti gestionali adottati dall’azienda. Alla base degli stessi interventi di Business Process Reengineering, di Total Quality Management e di Benchmarking vi è la maggiore importanza assegnata agli obiettivi di*

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> *Ivi*, p. 3-4.

*miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi gestionali propri della filosofia dell'ABM*"<sup>96</sup>. In sintesi si tratta di:

- *“identificare le attività e i processi gestionali svolti. In questa prima fase l'attenzione è posta alla comprensione di ciò che realmente viene fatto;*
- *definire per ogni processo individuato dei parametri di misura delle prestazioni di natura quantitativa (il volume degli output, le risorse impiegate nonché i relativi costi) e qualitativa (il grado di efficacia di flessibilità e di adattabilità);*
- *semplificare i processi gestionali core per l'impresa. Significa realizzare interventi di breve e di medio-lungo termine per rendere il processo maggiormente rispondente alle istanze di efficacia ed efficienza;*
- *definire i passi da compiere, i tempi da rispettare e individuare i responsabili dei singoli passi;*
- *impostare un sistema di contabilità dei costi e delle attività dei processi che, tramite l'individuazione di significative determinanti di costo, consenta di evidenziare il nesso esistente tra le attività e i processi aziendali;*
- *istituire un sistema di pilotaggio orientato al monitoraggio*"<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ivi*, p.3.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

L'ABM è una filosofia/un approccio di gestione impegnativa, in termini di risorse aziendali coinvolte, di tempo richiesto e di aspettative, che non devono essere disattese. Attraverso la mappatura di un processo si cerca di capire qual è il suo stato attuale, quali sono i cambiamenti da introdurre per migliorare i risultati ed accrescere la soddisfazione del cliente.

Le modalità della mappatura dei processi sono due:

- *“logica top-down: direzione e organi di tecnostruttura, valutano criticità e possibili ambiti di miglioramento;*
- *logica bottom-up: l'analisi dei processi esistenti è demandata ai ruoli operativi coinvolti nel processo stesso, o ad un gruppo di lavoro costituito ad hoc (team di re-engineering).*

*Un'attività di analisi dei processi di questo genere viene adottata da imprese di tutti i tipi, anche dalla pubblica amministrazione, ma può avere una logica diversa:*

- *logica top- down, in cui la direzione e la tecnostruttura (chi si occupa di organizzazione) fanno un'analisi dei processi e di tutto ciò che li precede;*
- *logica Bottom-up, che prevede un coinvolgimento di tutti i ruoli operativi appartenenti al processo stesso; oppure ci possono essere gruppi temporanei di re-engineering, ai quali viene affidato il compito di revisionare il processo”<sup>98</sup>.*

---

<sup>98</sup> E. Cori, *Organizzazione aziendale*, Università Politecnica delle Marche, 2020-21.

La rappresentazione dei processi utilizza il diagramma a catena che si articola in due livelli: processo e sotto-processo (quest'ultimo è suddiviso in attività e fasi). Un altro tipo di rappresentazione grafica è fornito dal diagramma di flusso, che consente di legare le varie attività con delle frecce. Il processo può andare verso una direzione o l'altra.

Il diagramma a catena:

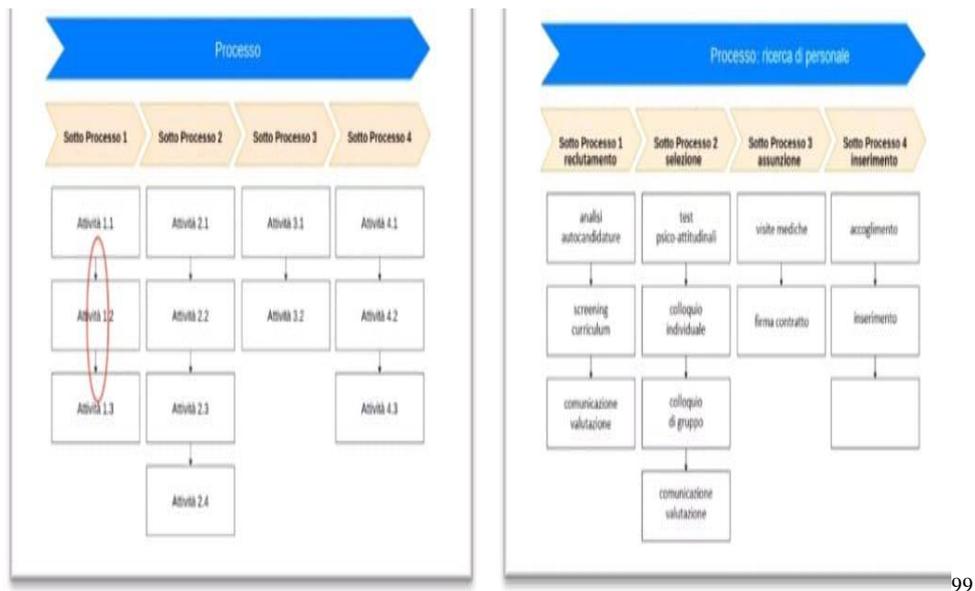
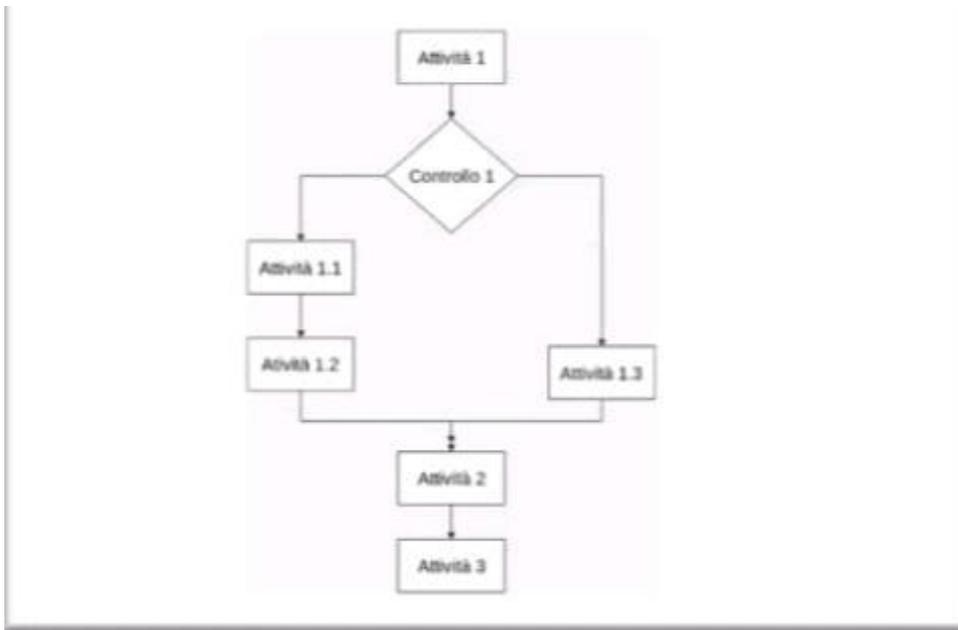


Diagramma di flusso:

<sup>99</sup> M. Bonti, V. Cavaliere, E. Cori, *Lineamenti di organizzazione aziendale*, Egea, 2020, p. 114.



100

Il successo della fase di mappatura viene favorito dalla presenza, nell'azienda, di alcuni presupposti di carattere sia organizzativo che strategico, come:

- *“la sponsorship da parte dell’alta direzione;*
- *la definizione della missione dell’azienda e degli obiettivi di medio e lungo termine;*
- *la programmazione degli interventi e dei relativi tempi di realizzazione;*
- *la scelta della metodologia da seguire;*
- *la costruzione del gruppo di lavoro;*

---

<sup>100</sup> *Ibidem.*

- *la formazione del gruppo di lavoro alle tecniche di mappatura dei processi;*
- *la raccolta e la condivisione delle informazioni esistenti.*

*In primo luogo, è necessario che l'alta direzione creda nel progetto e che sia disposta a dedicare tutte le risorse necessarie al suo sviluppo. La mappatura dei processi gestionali deve portare tutto il corpo aziendale a "pensare e vivere dei processi"»<sup>101</sup>. Per creare motivazione e coinvolgimento, è auspicabile che l'iniziativa venga diffusa a tutti gli organi aziendali, enfatizzando i vari obiettivi. "In secondo luogo, alla direzione aziendale è richiesto il massimo coinvolgimento per la formulazione e la convalida degli obiettivi di carattere strategico. Strettamente legate alla definizione degli obiettivi di breve e medio-lungo termine, vi sono le scelte inerenti alle risorse da dedicarvi e i tempi di svolgimento"<sup>102</sup>. La fase di raccolta delle informazioni delle attività e sui processi è importante quanto il momento della loro analisi. "Un progetto di mappatura, data la natura transfunzionale che lo caratterizza, rende sempre necessaria la costituzione di almeno un gruppo di lavoro, composto da persone appartenenti a unità organizzative distinte. A chi è chiamato alla raccolta e alla sistematizzazione dei dati sulle attività e sui processi, devono essere messe a disposizione le seguenti informazioni:*

---

<sup>101</sup> C. Ostinelli, *La mappatura e l'analisi dei processi gestionali: al cuore dell'Activity-Based Management*, International Journal of Public Sector Management, 2020 p. 6. (articolo).

<sup>102</sup> *Ibidem*.

- *la struttura dei ruoli e delle responsabilità organizzative (spesso formalizzate in organigrammi e mansionari);*
- *le piantine delle aree produttive, dei magazzini e degli uffici; la struttura da statistiche di dati sia economici-finanziari, sia fisico-tecnici e cura dei sistemi informativi;*
- *il piano di contabilità generale e di contabilità analitica;*
- *il manuale del sistema qualità*<sup>103</sup>.

In relazione alle finalità della mappatura dei processi, l'identificazione dei limiti di un'attività deve avere una rilevanza gestionale, non organizzativa e i confini aziendali non devono ostacolare il riconoscimento di processi inter-organizzativi. *“I confini organizzativi di un'impresa devono guidare il riconoscimento delle attività, ma non condizionarlo in maniera eccessiva. Non deve meravigliare se la stessa attività viene svolta da persone appartenenti a funzioni aziendali differenti. Ognuna svolge un'operazione piuttosto che una vera e propria attività”*<sup>104</sup>. La collocazione organizzativa di un'attività nasce dal fatto che essa mostra, con le altre interdipendenze, affinità tecniche e di orientamento cognitivo. *“Le unità*

---

<sup>103</sup> *Ivi*, pp. 7-8.

<sup>104</sup> *Ivi*, p. 8.

*organizzative, che vengono a delinearsi al termine della fase di progettazione, sono caratterizzate dal fatto di raggruppare attività con vincoli di interdipendenza, di intensità rilevante e di attività omogenee, per quanto riguarda le affinità tecniche e gli orientamenti cognitivi. In particolare, queste due attività sono interdipendenti, perché tra loro si verifica un passaggio di materiali dell'una e dell'altra, ma anche perché condividono le stesse fonti informative, devono elaborare e trasmettere dati di interesse reciproco, operano con obiettivi e usano competenze simili”<sup>105</sup>. Per migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione “non è sufficiente aggiornare i processi esistenti, ma è necessaria una trasformazione completa, poiché, a volte, la configurazione dell'as is è troppo obsoleta e necessita di modifiche sostanziali. Una simile strategia di gestione aziendale è nota come Business Process Reengineering (BPR) ed è stata applicata con successo in molte aziende private, ma sono relativamente poche le sue applicazioni sulla Pubblica Amministrazione”<sup>106</sup>. Attraverso l'archiviazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati, la trasformazione digitale dei processi è diventata uno strumento sempre più utilizzato per migliorare l'operatività e l'efficienza all'interno delle aziende. La trasformazione digitale e l'attuazione dell'industria 4.0 si basa, infatti, su quattro*

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> C. Battilani, G. Galli, S. Arecco, B. Casarino, A. Granero, K. Lavagna, R. Varna, M. Ventura, R. Revetria, L. Damiani, *Business Process Re-engineering in Public Administration: The case study of Western Ligurian Sea Port Authority*, Futuri sostenibili, 2022, pp. 1-2.

principi: *“interconnessione, trasparenza delle informazioni, assistenza tecnica e decentralizzazione delle decisioni che sono impossibili da raggiungere senza la digitalizzazione”*<sup>107</sup>. Semplificare la Pubblica Amministrazione attraverso la digitalizzazione è indispensabile, ma appare un obiettivo difficile da raggiungere. *“Si tratta di un delicato mix di mappatura, riprogettazione e standardizzazione dei processi aziendali (compresi quelli relativi all’autenticazione e all’identificazione degli utenti)”*<sup>108</sup>. Sono state fatte diverse riforme a livello nazionale per promuovere la digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione. *“Ad esempio, già nel 2010 la Commissione Europea aveva istituito L’Agenda Digitale, uno dei sette pilastri di Europa 2020 che, mira a promuovere l’economia digitale e creare una “strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” Inoltre l’Unione Europea utilizza il Digital Economy and Society Index (DESI) per monitorare diversi parametri e misurare il livello di digitalizzazione dei paesi membri. L’Unione Europea compie un passo fondamentale e strategico verso la centralità delle competenze nella politica digitale europea con la comunicazione “Bussola digitale 2030” e l’approccio DESI”*<sup>109</sup>. Le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a rendere disponibile un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità legale, sempre e ovunque, in grado di consentire ai cittadini di comunicare con la Pubblica

---

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 2.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

Amministrazione e di effettuare qualsiasi pagamento in modo digitale. “Il Decreto Legislativo n. 83/2012 ha istituito un organismo istituzionale denominato Agenzia per l’Italia Digitale (AGID), con l’obiettivo di razionalizzare le funzioni in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione”. Il processo di una Pubblica Amministrazione può essere ottimizzato e migliorato anche attraverso il BPR, utilizzando tecnologie digitali. Il raggiungimento degli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della Pubblica Amministrazione è una priorità per il rilancio del sistema del paese. “Il pilastro digitale dell’attuale PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) punta alla razionalizzazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nonché allo sviluppo di servizi pubblici digitali, dedicati a cittadini e imprese. La digitalizzazione delle infrastrutture tecnologiche e dei servizi della Pubblica Amministrazione è un impegno non più rinviabile, in quanto unica soluzione in grado di accorciare drasticamente le distanze tra istituzioni e privati e di ridurre radicalmente i tempi di attraversamento della burocrazia”<sup>110</sup>. Il piano triennale 2020-22 per “l’informatica nella Pubblica Amministrazione, fissato a luglio 2020 dall’Agenzia per l’Italia digitale (AGID), ha individuato tre pilastri fondanti per la promozione di uno sviluppo sostenibile, etico e inclusivo, accanto alla digitalizzazione della

---

<sup>110</sup> Ivi, p. 11.

*Pubblica Amministrazione che costituisce il motore di ricerca dell'intero paese*"<sup>111</sup>.

La reingegnerizzazione realizzata dall'Istituzione negli ultimi anni ha permesso di affrontare le sfide che oggi la legislazione nazionale pone alle Pubbliche Amministrazioni. *“La reingegnerizzazione dei processi aziendali (BPR) è uno strumento di riforma amministrativa, accettato dalle agenzie di servizio pubblico (PSA) per aumentare l'efficienza e l'erogazione dei servizi pubblici, trasformando i processi e le strutture governative. La riprogettazione dei processi aziendali è una componente integrante del BPR per realizzare risultati di servizio di alta qualità e cambiamenti organizzativi per fornire le prestazioni di processo”*<sup>112</sup>. In generale la reingegnerizzazione dei processi fa parte di un più ampio *“approccio per processi o visione per processi, basato appunto su rappresentazione dell'organizzazione per processi che consente di superare la struttura gerarchica organizzativa per funzioni, tipica delle amministrazioni pubbliche. La gestione dei processi non ha portato né a liquidare la struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione né a modificare sostanzialmente la struttura organizzativa, ma ha favorito la creazione di collegamenti orizzontali che sono fondamentali per l'integrazione e il coordinamento delle funzioni aziendali. L'introduzione del BPR ha permesso di strutturare meglio l'identificazione delle esigenze di cambiamento e di*

---

<sup>111</sup> *Ibidem.*

<sup>112</sup> K. K. Mukherjee, L. Reka e R. Mullahi, K. Jani, Jonida Taraj, *Public services: a standard process model following a structured process redesign*, 2020, p. 797.

*informatizzazione razionalizzando i processi organizzativi e contemporaneamente ideando sistemi informatici in grado di supportare i processi stessi*<sup>113</sup>. Le fonti di innovazione sono il modo in cui si genera il cambiamento e possono essere ricondotte a tre categorie, almeno per quanto riguarda il settore pubblico:

- *“opportunità di innovazione introdotta da nuove normative: si tratta di tutti i casi in cui si verifica una rottura e una ricomposizione delle strutture amministrative e dei vincoli normativi tradizionali causata o dalla legge o a seguito di una normativa decisa esternamente all’organizzazione;*
- *opportunità di innovazione introdotte da nuove esigenze degli utenti: si tratta di casi in cui l’esistenza di una nuova domanda e deve essere soddisfatta con lo sviluppo di nuovi servizi aggiuntivi nel quadro dei vincoli normativi;*
- *opportunità di innovazione introdotte dalle nuove tecnologie: l’evoluzione tecnologica rende disponibili possibilità di intervento nello sviluppo dei processi del funzionamento interno nell’ambito delle normative esistenti*<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> C. Battilani, G. Galli, S. Arecco, B. Casarino, A. Granero, K. Lavagna, R. Varna, M. Ventura, R. Revetria, L. Damiani, *Business Process Re-engineering in Public Administration: The case study of Western Ligurian Sea Port Authority*, Futuri sostenibili, p. 11.

<sup>114</sup> *Ivi*, p. 6.

## Quarto capitolo

# UN PROGETTO DI REINGEGNERIZZAZIONE IN UNA PREFETTURA MARCHIGIANA

### Premessa

Nello specifico, in questo capitolo, sarà approfondito il progetto riguardante l'Area III di una Prefettura Marchigiana<sup>115</sup>, Area nella quale dal 29/11/2022 al 04/04/2023 ho effettuato lo stage. Come tirocinante mi è stato affidato il compito di archiviare le patenti. In merito al tema della reingegnerizzazione si è svolta un'indagine qualitativa condotta tramite l'osservazione diretta e lo strumento dell'intervista. Le interviste qualitative possono essere definite come: *“la tecnica più diffusa per raccogliere informazioni di diverso tipo. Le interviste hanno costituito e costituiscono un metodo di ricerca fondamentale nelle scienze sociali. Le interviste vengono definite come un tipo particolare di conversazione, strutturata e guidata dal ricercatore al fine di stimolare alcune informazioni. È una tecnica per avere accesso alle osservazioni degli altri. Permettendo di raccogliere le riflessioni dell'intervistato, essa costituisce uno strumento fondamentale per generare conoscenza empirica”*<sup>116</sup>. Gli intervistati si dovranno sentire liberi di esplicitare tutte le problematiche che pensano sia necessario risolvere. Dovranno rispondere a

---

<sup>115</sup> La Prefettura in questione non ha autorizzato ad essere citata.

<sup>116</sup> D. Della Porta, *L'intervista qualitativa*, Gius. Laterza& Figli Spa, 2010, pp.3-4.

domande aperte riguardanti, i passaggi che rallentano, capire le cause dei processi e cercare di ridisegnarle, definire le criticità, i punti di forza e di debolezza, definire la tempistica materiale di ogni passaggio, e cercare se è possibile di ridurla, capire le interfacce e definire quali sono quelle più critiche da gestire. Ci sono varie tipologie di interviste:

- *“intervista strutturata: a tutti gli intervistati vengono poste le stesse domande nella stessa formulazione e nella stessa sequenza. Lo stimolo è uguale per tutti gli intervistati, che hanno totale libertà nell’esprimere la propria risposta. In tal senso, l’intervista strutturata è l’unica tecnica che cerca di mediare tra approccio standard e approccio non standard: le risposte, classificate a posteriori, possono essere codificate in una matrice di dati, e nello stesso tempo vengono analizzate come testi nella loro integrità. Si tratta di una tecnica ibrida, che in parte assicura le informazioni standardizzate utili al “contesto della giustificazione”, in parte rimane aperta all’imprevisto che appartiene al “contesto della scoperta”. È adatta agli studi nei quali si vuole descrivere una situazione sociale anche quantitativamente, ma non si conosce abbastanza il fenomeno da poter procedere con un questionario (individualità delle situazioni, complessità di dimensioni che rendono risposte imprevedibili, cultura dell’intervento poco astratta);*

- *intervista semi-strutturata: l'intervistatore dispone di una traccia che riporta agli argomenti che deve toccare nel corso dell'intervista, ma è libero di decidere l'ordine con il quale affrontare temi e il modo di formulare le domande. La traccia può essere più o meno dettagliata, da un elenco di temi e domande di carattere generale; essa stabilisce un perimetro all'interno del quale l'intervistatore decide quali tematiche approfondire e di sviluppare temi che nascono nel corso dell'intervista (flessibilità entro uno schema);*
- *intervista non-strutturata: non è prestabilito il contenuto delle domande, che possono variare da soggetto a soggetto. La specificità di questo strumento sta nell'individualità degli argomenti e dell'itinerario dell'intervista. L'intervistatore pone sul tavolo i temi che vuole toccare, lasciando all'intervistato l'iniziativa della conversazione. L'andamento di un'intervista non strutturata dipende molto dal rapporto empatico che si instaura tra intervistatore e intervistato.*

*La scelta tra questi tre strumenti dipende dagli obiettivi della ricerca e dalle caratteristiche del fenomeno studiato. L'intervista strutturata consente di raggiungere un maggior numero di casi e di operare confronti, poiché le interviste hanno una base comune. Inoltre, quando si deve far ricorso a più intervistatori, aiuta a limitare la loro soggettività costringendoli ad uno schema prefissato, comune a tutti. Quando si studia un fenomeno connesso alla sfera intima*

*dell'individuo, invece, meglio privilegiare le forme meno strutturate dello strumento*”<sup>117</sup>.

Nel progetto riguardante l'Area III della Prefettura, si è scelto di somministrare interviste strutturate, ponendo le seguenti domande:

- quale ruolo svolge
- qual è la sua formazione personale (titolo di studio)
- quali servizi contribuisce ad erogare/rilasciare (quali sono gli output dell'attività che svolge)
- da chi riceve gli input dell'attività che svolge
- quali sono le fasi a monte e le fasi valle rispetto l'attività che svolge
- ritiene efficiente la collaborazione con gli altri operatori
- ritiene che il grado di collaborazione tra i vari i ruoli e uffici coinvolti nello specifico processo sia adeguato ai fini di un efficace coordinamento
- con quali modalità avviene il coordinamento lungo il processo/flusso di lavoro

---

<sup>117</sup> P. Corbetta, *Metodologie e tecniche della ricerca sociale III*, Seconda edizione, Il Mulino, 2015, p. 40.

- quali sono le criticità e i punti di forza
- quali azioni o interventi di reingegnerizzazione suggerisce
- in che modo azioni o interventi suggeriti avrebbero un impatto positivo su tempi e qualità del servizio erogato

Per quanto riguarda l'osservazione partecipante *“si intende non una semplice osservazione, ma una tecnica che comporta un contatto personale e inteso fra soggetto studiante e soggetto studiato. Questo è l'aspetto che rende questa tecnica diversa dalle altre tecniche di ricerca sociale, in quanto implica un coinvolgimento diretto del ricercatore con la situazione sociale studiata e la sua interazione con gli attori sociali. Nell'osservazione partecipante il ricercatore entra a far parte del fenomeno sociale studiato, “scende sul campo”*. Infine, l'analisi dei dati è *“centrata sui soggetti invece che sulle variabili. L'approccio deve essere di tipo olistico, nel senso che l'individuo viene studiato nella sua interezza”*<sup>118</sup>.

#### **4.1. L'organizzazione della Prefettura**

*“Le Prefetture- Uffici territoriali del Governo svolgono sul territorio un'azione propulsiva, di indirizzo, di mediazione sociale, di intervento, di consulenza e di collaborazione anche rispetto agli enti locali, in tutti i capi del “fare amministrazione”, in esecuzione di norme o secondo prassi consolidate,*

---

<sup>118</sup> *Ivi*, pp. 5-6.

*promuovendo il processo di semplificazione delle stesse procedure amministrative. Assumono la desinenza di Uffici Territoriali del Governo con il piano di riforma previsto dal Decreto Legislativo del 30 marzo 1999, n.300 mantenendo tutte le funzioni di competenza e assumendone delle nuove*<sup>119</sup>. La Prefettura U.T.G. esercita anche funzioni in materia di difesa civile. *“Quest’ultima, con la difesa militare, è parte integrante della difesa nazionale e consiste nell’insieme delle attività civili svolte dalle pubbliche Amministrazioni e dagli Enti, istituzioni e organizzazioni anche private, al fine di salvaguardare la sicurezza dello Stato e l’incolumità dei cittadini, di tutelare i beni e assicurare le capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica della Nazione, in occasione di una grave crisi interna o internazionale, anche causata da attacchi terroristici. La difesa civile persegue, altresì, lo scopo di assicurare i contributi che le Amministrazioni civili possono essere chiamate a prestare in occasione di cooperazione per la gestione delle crisi internazionali, nell’ottica della sicurezza e della stabilità internazionale*<sup>120</sup>. Il Prefetto ricopre il suo ruolo nel massimo organo amministrativo periferico. *“Il prefetto non pare risentire ancora, negli anni Cinquanta e Sessanta, della progressiva crisi dell’Amministrazione dell’Interno, determinata dall’estendersi dei compiti dello Stato e dallo spostamento del*

---

<sup>119</sup> <https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/governo-sul-territorio>.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

*baricentro del governo in favore della presidenza del consiglio. In realtà ogni discorso sull'istituto prefettizio, quale esso oggi è, non può essere ricostruito partendo dalle rappresentanze del governo e dal carattere "generale", aperto, delle attribuzioni prefettizie. È questo l'elemento delle varie competenze, anche minute, del Prefetto. Tale impostazione (che non presuppone, ovviamente, una struttura "gerarchica" tra le competenze) discende direttamente dalla tradizione storica dell'istituto che si è sempre caratterizzato, in primo luogo, come il referente istituzionale delle istanze statuali unitarie a livello locale"<sup>121</sup>. È fondamentale il tema della Prefettura che, infatti: "conferisce essenzialità ed attualità al ruolo del Prefetto come figura di "chiusura" dell'ordinamento, come soggetto che assicura una sorta di supplenza istituzionale ed è chiamato a gestire, ove necessario, momenti di difficoltà. I problemi che l'Amministrazione oggi è costretta ad affrontare, anche a livello locale, sono di portata così vasta, soprattutto in materia economica, che non possono essere risolti se non mediante un collegamento efficace con l'articolazione complessiva degli interventi. Non è possibile condurre a compimento una qualsiasi iniziativa di rilievo, specie se rivolta a soddisfare esigenze e spinte locali e settoriali, se non tramite il ricorso, sempre più largo, all'azione pubblica complessiva, collegando, cioè, il "particolare" al "generale".*

---

<sup>121</sup> <https://www1.interno.gov.it>.

*Tutto ciò pone, quindi, l'esigenza di un organismo non di semplice rappresentanza, ma di effettivo collegamento e mediazione, che sia in grado di fornire, in sede centrale, un quadro di riferimento obiettivo e preciso per l'intervento del governo. La nuova realtà che il Prefetto andrà a configurare si riconduce alla formula di Amministrazione generale, che già lo caratterizzò nel periodo post-unitario e che oggi ritorna con un'accezione moderna, in grado di disporre in periferia un polo unificante di realtà politico-amministrative che, seppure distinte, convergono verso scopi comuni*"<sup>122</sup>. Le trasformazioni che il sistema amministrativo italiano sta subendo, in questi anni, coinvolgono la figura del Prefetto. *"In un'Amministrazione sempre più complessa, caratterizzata dalla settorializzazione e dalla verticalizzazione degli apparati, l'esigenza primaria, per raggiungere i livelli adeguati di efficienza, è quella di rendere l'azione degli uffici pubblici sempre più vicina ai cittadini, favorendone la partecipazione e comunque snellendo le procedure*"<sup>123</sup>. Il Prefetto svolge anche *"un'altra importante funzione in materia di sicurezza civile: il disinnescamento degli ordigni bellici rinvenuti sul territorio provinciale. In tale ambito, con il concorso tecnico-operativo del Ministero della Difesa, attiva gli interventi specialistici e adotta ogni provvedimento idoneo ad assicurare la salvaguardia e l'assistenza della popolazione. Tra i compiti operativi*

---

<sup>122</sup> *Ibidem.*

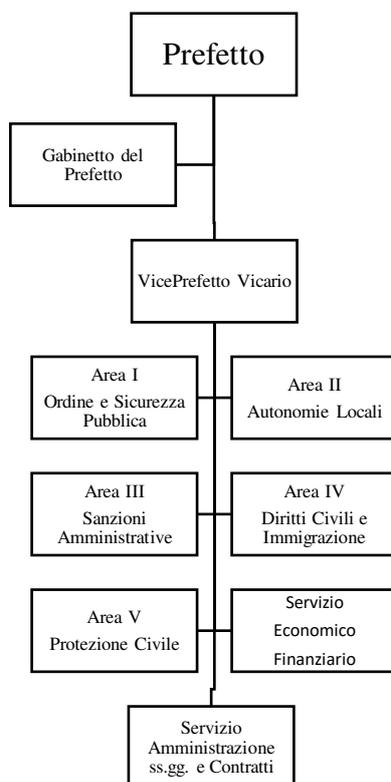
<sup>123</sup> *Ibidem.*

*della Prefettura U.T.G. figura, inoltre, il trasporto aereo urgente degli ammalati gravi nei soli casi di imminente pericolo di vita, quando non sono trasportabili con altri mezzi e se non esista in loco la possibilità di assisterli adeguatamente, anche per carenza di idonee strutture sanitarie. Può essere effettuato il servizio di trasporto sanitario d'urgenza anche quando debbano essere eseguiti interventi sanitari entro limiti di tempo determinati ed improrogabili, come nel caso di trapianto d'organo. Il Prefetto, infine, predispone i piani di emergenza esterna per le industrie a rischio di incidente rilevante e quelli per la messa in sicurezza di siti nucleari''<sup>124</sup>.*

---

<sup>124</sup> <https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/governo-sul-territorio>.

Le Prefetture italiane sono articolate nelle seguenti aree.



Area I- Ordine e Sicurezza Pubblica e tutela della legalità territoriale: *“E’ l’ufficio di supporto al Prefetto nell’esercizio delle funzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Provvede, inoltre, all’organizzazione ed alle funzioni di protezione di diversi organi collegiali, tra i quali, in particolare, il comitato Provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, il Consiglio Territoriale per*

*l'immigrazione, le riunioni tecniche e il coordinamento delle Forze dell'Ordine*"<sup>125</sup>.

Area II- Raccordo e collaborazione con gli Enti Locali – Consultazioni Elettorali e Referendarie: *“E’ l’ufficio di supporto al prefetto, nell’esercizio delle funzioni di raccordo con gli enti locali e gestione dei procedimenti”*<sup>126</sup>. Le attività di cui si occupa sono: iniziative di diffusione dell’innovazione amministrativa, consulenza agli enti locali in attività progettuali e gestionali, vigilanza, tutela e mutamenti del nome, anagrafe degli amministratori degli enti locali e gestione di procedimenti e attività in materia di uffici elettorali e attività connesse ad esse.

Area III – Il sistema Sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio. Le attività svolte, si articolano in violazione delle norme, sanzioni, ricorsi, contenzioso e rappresentanza in giudizio, provvedimenti di sospensione della patente di guida, ruoli esattoriali, trasporti e comunicazioni inerenti alla viabilità e violazioni di norme di depenalizzazione in materia di assegni bancari e postali.

Area IV- Diritti civili, Cittadinanza, Condizione giuridica dello straniero, Immigrazione e Diritto d’asilo. *“E’ l’ufficio di supporto al Prefetto nell’esercizio delle funzioni di governo dei problemi dell’immigrazione, di salvaguardia dei diritti*

---

<sup>125</sup>[https://www.prefettura.it/verbanocusioossola/contenuti/Aree\\_funzionali\\_ed\\_unita\\_organizzative-5892.htm](https://www.prefettura.it/verbanocusioossola/contenuti/Aree_funzionali_ed_unita_organizzative-5892.htm).

<sup>126</sup> *Ibidem*.

*civili e di gestione delle emergenze sociali*”<sup>127</sup>. Le azioni che svolge si articolano in: diritti civili e cittadinanza, legalizzazioni, immigrazione, soggiorno e accoglienza, riconoscimento dello status di rifugiato, ricongiungimenti familiari, provvedimenti di espulsione di stranieri e contenzioso e nucleo operativo delle tossicodipendenze (NOT).

Area V- Protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico, si occupa del “*supporto al Prefetto nell’esercizio delle competenze in materia di protezione e difesa civile e gestione dei procedimenti*”<sup>128</sup>. Le attività che svolgono sono: pianificazione ed emergenza generale e specifica, consulenza e supporto degli enti locali nelle rispettive pianificazioni, costituzione del centro Coordinamento Soccorsi e Centro Operativo Misto e ulteriori compiti riconducibili ad ambiti di attività di competenza attribuiti al servizio del Prefetto.

L’area III della Prefettura - Ufficio patenti; si occupa delle sanzioni inerenti alla sospensione, la revoca e il ritiro della patente. Il ritiro e la revoca rappresentano le sanzioni più gravi perché si è tenuti a rifare l’esame di guida e seguire un determinato iter. Nella sospensione; si attivano due fasi: l’evidenza, nella quale verrà inserito un periodo di tempo nel quale, in base al certificato medico, si definisce entro quanto il soggetto potrà riavere la patente e gli atti con cui il

---

<sup>127</sup> *Ibidem.*

<sup>128</sup> *Ibidem.*

procedimento verrà chiuso definitivamente. Nel caso in cui si ritiene che la sanzione accessoria non sia stata applicata correttamente, ci sarà la possibilità di presentare ricorso. Il Prefetto o il Giudice di Pace si occupano del ricorso. L'agente accertatore sarà obbligato ad inviare, entro cinque giorni, il documento di guida al Prefetto allegando anche il verbale. Dal momento in cui sarà ricevuta la documentazione della notifica dovranno passare quindici giorni. In caso di ricezione della notifica dopo i venti giorni, il provvedimento non sarà valido e ci si potrà appellare al Prefetto per la restituzione del documento di guida o rivolgersi al Giudice di Pace. Dopo che le Forze dell'Ordine portano la patente in Prefettura, la dirigente di area, assieme alla funzionaria amministrativa, studierà la situazione e in base alle varie norme non rispettate, verrà deciso un periodo di sospensione della patente. In seguito, dovrà essere presentato un certificato medico, in cui si attesterà l'idoneità alla guida. Una volta accettato come valido questo certificato sarà redatta una comunicazione in cui si attesta l'avvenuta riconsegna della patente, che sarà consegnata telematicamente alle Forze dell'Ordine, alla persona interessata e al suo avvocato.

#### **4.2. Obiettivi del progetto di reingegnerizzazione**

Il progetto si basa sulla reingegnerizzazione dei processi nell' Area III della Prefettura nel ramo organizzativo, la quale comporta un intervento di tipo incrementale, che non va a toccare la struttura organizzativa ma solo il disegno del

processo, uffici/ ruoli coinvolti, analisi delle interdipendenze, analisi dei tempi e valutazione delle modalità di coordinamento). Questo progetto di reingegnerizzazione è stato presentato prima alla tutor dello stage, che riveste l'incarico di funzionario amministrativo presso l'ufficio dell'area III della Prefettura; successivamente è stato visionato dalla Vicaria ed infine è stato presentato al Prefetto.

Il processo di reingegnerizzazione avviene in fasi:

- Pianificazione dell'intervento

Per agire sui processi è necessario conoscerli, raccogliendo i documenti (interviste): vengono così stabiliti gli obiettivi da raggiungere;

- mappatura e analisi dei processi

Per definire l'analisi realistica dei processi oggetto di intervento, si va a identificare gli input, gli output, i ruoli, eventuali colli di bottiglia e obiettivi di prestazione;

- proposta di ipotesi di miglioramento;
- introduzione dei cambiamenti ipotizzati;
- miglioramento continuo dei processi ridisegnati

Attraverso queste fasi si attiva un processo di miglioramento continuo. Il progetto vuole avere lo scopo di risolvere le problematiche e le criticità emergenti in

quest'area, relative in particolare ai tempi di erogazione dei servizi, dopo averne identificato le cause.

#### **4.3. Il progetto di reingegnerizzazione**

Le intervistate sono state effettuate seguendo il protocollo in uso, che prevede la registrazione dell'intervista. Nella Tabella 1 si specificano, il titolo di studio, l'inquadramento contrattuale l'ufficio e le posizioni lavorative delle persone intervistate.

Tabella 1- Dati delle interviste

<b>Numero progressivo di interviste</b>	<b>Titolo di studio</b>	<b>Inquadramento contrattuale</b>	<b>Ufficio/posizione di lavoro</b>
1	Diploma: perito aziendale corrispondente alle lingue estere.	Contratto a tempo indeterminato.	Funzionaria amministrativa/responsabile dell'ufficio patenti dell'area III.
2	Diploma: economia dietista.	Contratto a tempo indeterminato	Assistente amministrativo dell'area III.
3	Laurea: lettere moderne.	Contratto a tempo indeterminato.	Assistente amministrativa dell'area III.
4	Diploma: ragioneria	Contratto tempo indeterminato.	Funzionaria amministrativa dell'ufficio di depenalizzazione, area III.

5	<p>Laurea magistrale: giurisprudenza Specializzazione : professioni legali</p>	<p>Contratto a tempo indeterminato.</p>	<p>Funzionaria amministrativa dell'ufficio di depenalizzazione, area III.</p>
6	<p>Laurea: traduzione alla scuola di interpreti.</p> <p>Master: scienze giuridiche.</p> <p>Corso di perfezionamento in scienze giuridiche.</p>	<p>Contratto a tempo indeterminato</p>	<p>Funzionaria amministrativa dell'ufficio di depenalizzazione, Area III.</p>
7	<p>Laurea magistrale: giurisprudenza Specializzazione : scienze dei servizi amministrativi. Master di secondo livello.</p>	<p>Contratto a tempo indeterminato.</p>	<p>Dirigente di area.</p>

Le interviste hanno ad oggetto i servizi svolti nei vari uffici dell'Area III della Prefettura, i punti di forza e le criticità.

*Servizi che eroga l'Ufficio Patenti:* sospensioni e revoche delle patenti di guida per tutte le tipologie di sanzioni che prevede il codice della strada, come incidenti stradali, guida in stato di ebbrezza; violazioni amministrative, come sorpassi, eccessi di velocità e superamento del carico degli automezzi pesanti.

Per quanto riguarda il Codice della Strada, inoltre, i funzionari amministrativi, si interessano di redigere i provvedimenti cautelari provvisori.

*Fasi a monte e fasi a valle dell'attività svolta:* nel momento in cui le Forze dell'Ordine consegnano un verbale con la patente si compila un nuovo verbale e si valuta se il cittadino ha dei precedenti. Nell'eventualità in cui dovesse averli, si annotano i precedenti, che vengono inseriti in una cartella. In caso contrario si apre un fascicolo nuovo. Si protocolla e si redige il provvedimento, che dovrà essere firmato dalla dirigente. Passato questo primo iter, il fascicolo verrà messo in evidenza, si assegna priorità a questa pratica tramite la quale si decide un tempo in riferimento alla tipologia della sospensione.

*Una criticità* importante che è stata evidenziata riguarda l'impossibilità di presenziare davanti al Giudice di Pace, il quale ha di fronte solo l'altra parte, l'avvocato. In questo modo non esiste il contraddittorio, in quanto gli operatori della Prefettura possono solo scrivere delle lettere in difesa del cittadino. Un'altra criticità rilevata è la mancanza di personale, perché le persone intervistate affermano che *"in più si è e meglio si lavora"* e quindi si può essere non solo più

celeri ma soprattutto si può essere più performanti, perché, quando si va in velocità, data la mole di lavoro che si ha, inevitabilmente *“qualcosa la si lascia indietro”*. Un altro problema è legato alle competenze. È una conseguenza, perché, bisognerebbe aggiornare periodicamente le competenze dei dipendenti.

Per quanto riguarda gli input, da un estratto emerge che: *“sono poche le occasioni, non perché non ci siano, ma perché il lavoro occupa un ruolo preponderante, impegna tantissimo, dal momento che c’è stato un progressivo generale impoverimento della pianta organica che ha fatto sì che si è andati in sofferenza. Ci sono state nuove assunzioni, ma queste persone devono essere formate. Non c’è modo di fare una formazione continua per tutti”*.

*Output:* sono il risultato che viene consegnato alla fase a valle o all’utente finale.

Secondo gli intervistati ci sarebbe bisogno di una riorganizzazione generale in quanto: *“il personale che manca deriva dal fatto che non sono state fatte assunzioni al livello centrale”*. Si dovrebbe intervenire anche sugli altri processi, che però andrebbero mappati uno per uno. Bisognerebbe organizzare minutamente e individuare i procedimenti, individuare all’interno di questi le criticità, tra cui le duplicazioni, in quanto ci si trova a lavorare ancora con il cartaceo che poi deve essere trasformato in digitale. Per essere efficaci ci vuole un buon coordinamento gerarchico, qualcuno che faccia un’analisi periodica dei processi, che pensi solo a

quello, cioè alla ottimizzazione. In sintesi bisognerebbe re-ingegnerizzazione i processi.

L'utilizzo delle tecnologie ha il vantaggio di riuscire a tenere sotto controllo anche le attività esterne all'ufficio. In questo senso *“sarebbe auspicabile un collegamento anche telematico con la Commissione Medica, al fine di inviare il certificato di idoneità alla guida. La commissione medica ha un collegamento telematico con il ministero dei trasporti e quindi lo potrebbe avere anche con la Prefettura. Per risolvere al meglio le varie problematiche bisognerebbe creare un ufficio delle risorse umane in cui ci sono persone che conoscono come funziona il lavoro di ogni singolo componente della Prefettura, in modo da gestire con celerità le varie situazioni di difficoltà”*.

Di seguito si propongono i contenuti dell'intervista effettuata ad una dirigente di Area. Ricoprendo un ruolo diverso dagli intervistati, si è deciso di riportarla a parte, integralmente.

Essa si *occupa*: di ordine e sicurezza pubblica, certificazione antimafia e alcune attività che sono connesse alle violazioni del codice della strada e ai permessi di circolazione. Gli input, per quanto riguarda l'ordine e sicurezza pubblica, provengono dal Prefetto e dall'organo collegiale da lui presieduto, che è il Comitato Provinciale dell'Ordine e Sicurezza Pubblica. Per quanto riguarda l'attività antimafia, gli input provengono dalle stazioni appaltanti che inseriscono i dati sulle

attività che sono da controllare nella banca dati antimafia. L'intervistata ritiene efficace la collaborazione con i suoi dipendenti, anche se talvolta è compromessa dal numero limitato di persone. *“Con il Prefetto ho un’ottima collaborazione. Nel caso in cui ci sono delle problematiche, si valutano insieme. La risoluzione si traduce, poi o in provvedimenti che vengono adottati direttamente dal Prefetto, su mia proposta, o per contro c’è un’attività di consultazione in quel caso io vado avanti per la mia attività dirigenziale, sulla base di queste indicazioni o comunque di questo coordinamento, che faccio con lui”*. Per quanto riguarda il grado di collaborazione tra i ruoli e gli uffici, ribadisce che: *“nella collaborazione con le forze dell’ordine talvolta risentiamo della limitatezza delle risorse del personale, perché questi uffici devono svolgere molteplici attività su vari fronti e non sempre riescono a stare dietro a tutto con la tempistica desiderata”*.

Le criticità sicuramente sono rappresentate da un processo di progressivo invecchiamento della Pubblica Amministrazione che è avvenuto negli ultimi trent’anni e le conseguenze del mancato turn over hanno fatto sì che, nella realtà, buona parte di queste Amministrazioni siano composte da persone che sono significativamente sopra i cinquant’anni e che si avvicinano alla pensione. Questo fa sì che le competenze sviluppate in questo periodo potrebbero andare perse quando queste persone vanno in pensione. I punti di forza sono, sicuramente, rappresentati dall’utilizzo degli strumenti informatici che si stanno sempre più

sviluppando, la dematerializzazione rilevante, il passaggio dall'utilizzo della posta a quello della posta elettronica anche certificata, la firma digitale. Per quanto riguarda l'apparato del Ministero dell'Interno c'è, comunque, una grande affinità e collaborazione tra gli uffici perché l'obiettivo è quello di garantire la tranquillità e la sicurezza dei cittadini. Riguardo agli interventi di reingegnerizzazione, la candidata afferma: *“nel mio ambito posso solo occuparmi di valorizzare meglio le risorse che ho a disposizione. Sicuramente se avessi un ambito di attività più ampio, un ambito di decisione di interventi più notevole, potrei sicuramente prevedere l'immissione di nuove risorse, anche con determinati profili giuridici e anagrafici, che mi possano consentire di affrontare, con maggiore apertura e freschezza, le problematiche che vengono, poi, sottoposte al ministero degli interni e alle Prefetture”*. Gli interventi avrebbero un impatto positivo, sicuramente in termini di gestione del processo e del controllo la situazione migliorerebbe se si potessero assumere nuove persone. In questa situazione di limitate risorse, ci ritroviamo *“spesso, soprattutto in alcune aree, a dover passare dalla protocollazione, dal ricevimento della documentazione alla trattazione, all'approfondimento dello studio e alla spedizione. Sicuramente con un sistema organizzato meglio, anche con delle mansioni tecniche ausiliare, migliorerebbe anche la qualità dei servizi, oltre che, la tempistica dei procedimenti che, ovviamente, è determinata dai lavori”*.

L'intervistata è in Prefettura da 22 anni e nel ruolo dirigenziale dalla riorganizzazione dal 2003, quindi da 20 anni.

Per quanto riguarda il coordinamento gerarchico, la dirigente afferma che ci sono delle figure subordinate che la aiutano nello smistamento del lavoro e queste figure sono rappresentate dai funzionari amministrativi. Sono proprio questi ruoli che stanno iniziando a venir meno. L'organizzazione, già impostata in questo modo, funziona ma il problema è che manca il personale di ricambio. L'aspetto sul quale bisognerebbe riflettere, considerate le situazioni complessive, è la possibilità di procedere alle assunzioni con meccanismi più rapidi. In questo caso, si potrebbero reclutare in tempi rapidi, in via del tutto eccezionale, senza accesso concorsuale, gli addetti necessari, in possesso di qualifiche medie e basse di area I o II. Il potenziamento di questo meccanismo sarebbe una misura abbastanza rapida, e di facile attuazione, non richiederebbe grossissimi interventi attuativi e sarebbe di fondamentale impatto per tutte le Pubbliche Amministrazioni. L'intervistata afferma: *“E' importante anche inserire un massimo di età alla partecipazione dei concorsi perché la maggior parte degli operatori ha un'età abbastanza avanzata (50 anni) e*

*tende a non avere molte motivazioni rispetto ai più giovani”.*

La dirigente presidia dieci aree:

- ufficio gabinetto;

- area contrattuale;
- cinque aree normali (area I, II, III, IV, V);
- le due aree bis (antimafia e consultazioni elettorali);
- servizi di attività gestione e finanziaria.

Per quanto riguarda il controllo degli accessi, è necessaria una figura che regolamenti gli ingressi sulla base degli appuntamenti, identificando le persone che entrano. Naturalmente, con la mancanza di risorse, c'è anche questa problematica. La struttura fisica della Prefettura non permette storicamente e strutturalmente di inserire tutti gli uffici e quindi si è pensato di utilizzare due strutture. Nella prima, dove si trova l'ufficio del Prefetto, si ha una sicurezza adeguata con un corpo di guardia, mentre nell'altra struttura si (ricorre ad operatori poco qualificati e non adeguatamente formati che operano nella portineria).

#### **4.4. Stato di avanzamento**

Attraverso le interviste effettuate e il tirocinio svolto all'interno della struttura, ho potuto constatare le problematiche riguardanti una organizzazione gerarchica poco strutturata e molto flessibile. Gli intervistati lamentano, oltre alla carenza di personale, uno scarso coordinamento gerarchico. L'approccio per processi facilita in primo luogo il coordinamento lungo i flussi di lavoro. Per mettere in atto un processo di miglioramento è necessario partire dall'organizzazione. L'analisi dei

processi aziendali si articola in più fasi, come abbiamo visto nei capitoli precedenti. Il metodo più indicato è il BPR con l'analisi As it, identificazione dei processi da migliorare, ridisegno dei processi e ottimizzazione degli stessi. Per quanto concerne, invece, la carenza di personale evidenziata sarebbe auspicabile effettuare assunzioni più mirate che si focalizzino maggiormente sulle competenze dei soggetti, in quanto come detto in precedenza molti operatori non hanno un'adeguata formazione. Spesso, i neoassunti hanno un'età avanzata (50 anni) e non hanno la stessa propensione al lavoro che potrebbe avere una persona più giovane. In seguito, in un colloquio effettuato con la tutor, realizzato a valle dell'intervista, ho constatato che non ci sono stati dei miglioramenti effettivi. Lei ad ottobre dovrebbe andare in pensione, ma non si sa ancora chi dovrebbe ricoprire la sua carica. Ogni giorno si trova a dover spiegare a numerosi operatori le attività che dovranno essere svolte in sua assenza, per evitare dei problemi ulteriori quando se ne andrà. Una soluzione alle criticità emerse potrebbe essere la mobilità. Il Decreto Legislativo del 30 marzo n. 165 del 2001 afferma: *“le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, appartenenti ad una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni”*<sup>129</sup>. *“La mobilità, insieme agli interventi in materia di*

---

<sup>129</sup><https://www.gianlucabertagna.it/2021/10/23/lart-30-del-d-lgs-165-2001-la-nuova-versione-sulla-mobilita-dopo-il-decreto-fiscale>.

*reclutamento e di dotazioni organiche, è una delle leve principali su cui agire per governare in modo efficace le politiche di gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Per la maggioranza dei pubblici dipendenti, i cui rapporti di lavoro sono stati "contrattualizzati", la materia della mobilità è regolata, oltre che dalla legge, dalla contrattazione collettiva, in quanto si tratta di un istituto del rapporto di lavoro"<sup>130</sup>. Le tipologie di mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono essere distinte a seconda che si attuino all'interno della stessa Amministrazione (mobilità interna) o da un'Amministrazione all'altra (mobilità esterna). "Nel primo caso, si parla di mobilità in senso improprio, in quanto il dipendente non cambia datore di lavoro e si verifica soltanto una modifica nella sede di lavoro. Nel secondo caso, si realizza, invece, un cambiamento del datore di lavoro, con il conseguente inserimento nel ruolo di un'amministrazione differente. Nell'ambito della mobilità esterna, le varie forme possono distinguersi a seconda del loro presupposto. Il Dipartimento della funzione pubblica ha il compito di preparare ed elaborare gli atti regolamentari e di indirizzo alle amministrazioni pubbliche in materia di mobilità e di adottare i provvedimenti relativi alle eccedenze del personale delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici nazionali. Il Dipartimento, inoltre, svolge un'azione di assistenza e consulenza alle amministrazioni nell'applicazione degli istituti per*

---

<sup>130</sup> <https://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-pubblico-e-organizzazione-pa/mobilita>.

*l'utilizzo e la gestione del personale e nell'attuazione dei processi di mobilità connessi ai processi di privatizzazione, soppressione e riordino di amministrazioni ed enti pubblici*"<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> *Ibidem.*

## **CONCLUSIONI**

In questo elaborato sono stati ripresi dalla letteratura organizzativa i concetti necessari al fine di promuovere e realizzare un processo di reingegnerizzazione in uno specifico ambito della Pubblica Amministrazione. È stato analizzato il BPR, concetto fondamentale al fine di capire il processo di reingegnerizzazione. Durante ogni fase sono stati previsti dei feedback tra tutte le parti del progetto, anche se è stato evidente che spesso la teoria è distante dalla pratica. Nell'ultimo capitolo, infatti, è stato sviluppato un progetto inerente alla Prefettura. In questo contesto, sulla base delle interviste effettuate, sono stati rilevati numerosi problemi a livello organizzativo. Si evidenzia che spesso, negli enti pubblici così grandi, si tende a dare importanza ad un'area piuttosto che all'altra; ne consegue che, anche se si adottassero le misure appropriate al fine di migliorare la situazione evidenziata dall'entità del lavoro, che dipende dalla distanza tra "as it" e "to be, cioè dal contenuto del cambiamento, sarebbe molto difficile ottenere i risultati effettivi.

## **BIBLIOGRAFIA**

Anderson R., Bridi E., Baez Y.P., Maldonado M.U., Forcellini F.A., Moraes F.C.,  
Improvement in Public Administration Services: *a Case of Business Registration  
Process*, International Journal of Industrial Engineering and Management, Vol. 9,  
2018.

Arnaboldi M., Azzone G. e Savoldelli A., *Managing a public sector project: the  
case of Italian Treasury Ministry*, 2004.

Battilani C., Galli G., Arecco S., Casarino B., Granero A., Lavagna K., Varna R.,  
Ventura M., Revetria R., Damiani L., *Business Process Re-engineering in Public  
Administration: The case study of Western Ligurian Sea Port Authority*, Futuri  
sostenibili, 2022.

Bonazzi G., *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, 2008.

Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea,  
2005.

Calabrò V., *Il web 2.0. analisi e potenzialità*, 2009.

Cavaliere V., Cori E. e Bont M., *Lineamenti di organizzazione aziendale*, Egea,  
2020.

Corbetta P., *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, Seconda edizione, Il  
Mulino, 2015.

D'Innocenzo M., *Manuale di Formazione in Sanità (Azienda Pubblica)*, Maggioli Editore, 2022.

Della Porta D., *L'intervista qualitativa*, Gius. Laterza& Figli Spa, 2010.

Di Mascio F., e Natalini A., *Oltre il New Public Management*, Carocci Editore, 2018.

Galantino L., *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, Torino, 2019.

Hinna A., *Organizzazione e cambiamento nelle organizzazioni pubbliche*, Carocci Editore, 2014.

Mattei E., *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione Europea*, 2021.

Mukherjee K.K., Reka L., e Mullahi R., Jani K., Jonida Taraj, *Public services: a standard process model following a structured process redesign*, 2020.

Ongaro E., *Process management in the public sector. The experience of one-stop in Italy*, International Journal of Public Sector Management, Bocconi, Milano, 2020.

Ostinelli C., *La mappatura e l'analisi dei processi gestionali: al cuore dell'Activity Based Management*, Processi gestionali & ABM-LIUC, 1995.

Pariso P. Marino A., *From digital divide to e-government: re-engineering process and bureaucracy in public service delivery Electronic Government an International Journal*, 2020.

Parys M. e Thijs N., *Business Process Reengineering; or how to enable bottom-up participation in a top-down reform programme. In annual meeting of the European Group of Public Administration*, 2003.

Pubblica Amministrazione di qualità (P.A.Q), *Modernizzare e rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione*, 2014.

Rinaldi M., Montanari R. e Bottani E., *Improving the efficiency of public administrations through business process re-engineering and simulation: A case study. Business Process Management Journal*, 2015.

## **SITOGRAFIA**

<https://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-pubblico-e-organizzazione-pa/mobilita;>

[https://www.gianlucabertagna.it/2021/10/23/lart-30-del-d-lgs-165-2001-la-nuova-versione-sulla-mobilita-dopo-il-decreto-fiscale/;](https://www.gianlucabertagna.it/2021/10/23/lart-30-del-d-lgs-165-2001-la-nuova-versione-sulla-mobilita-dopo-il-decreto-fiscale/)

<https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/governo-sul-territorio;>

[https://www.prefettura.it/verbanocusioossola/contenuti/Aree\\_funzionali\\_ed\\_unita\\_organizzative-5892.htm;](https://www.prefettura.it/verbanocusioossola/contenuti/Aree_funzionali_ed_unita_organizzative-5892.htm;)

<https://www1.interno.gov.it.>