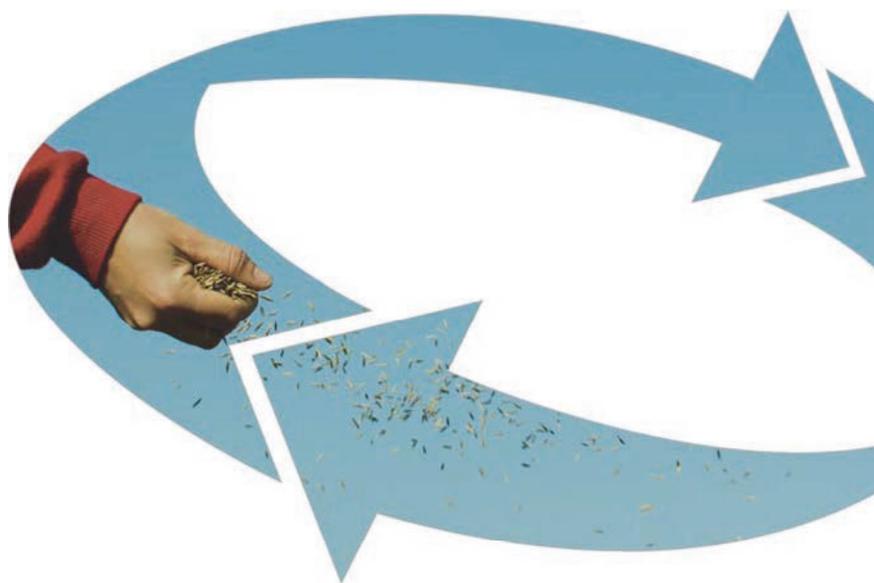
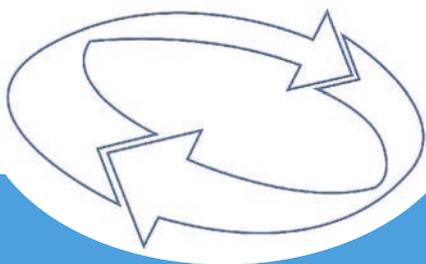




## PERSONE, TECNOLOGIA, STRATEGIA IN INPS

Breve storia dell'organizzazione aziendale dell'Istituto negli ultimi quarant'anni



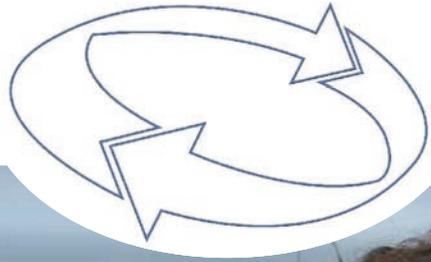




## PERSONE, TECNOLOGIA, STRATEGIA IN INPS

Breve storia dell'organizzazione aziendale dell'Istituto negli ultimi quarant'anni

a cura di  
Gregorio TITO  
Alessandro CASILE



## Tecnologia e cambiamento: la nascita della strategia organizzativa

Dalla metà degli anni 70 l'INPS ha vissuto un profondo e prolungato processo di trasformazione, che ha avuto come driver fondamentale la tecnologia informatica. Possiamo dire che, seppur in maniera non del tutto consapevole, ma non per questo meno lungimirante, da quegli anni l'Istituto comincia ad adottare una strategia di cambiamento che gli consentirà di guadagnarsi quella autonomia e caratterizzazione imprenditoriale unica nel panorama della pubblica amministrazione italiana.

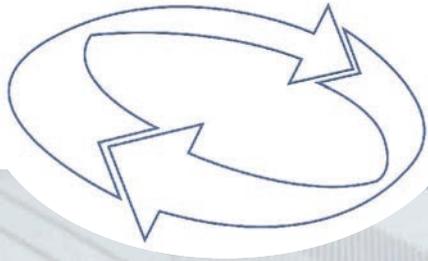
Proprio in quegli anni in Istituto, alle svolte di tipo strategico iniziano a seguire e ad accompagnarsi modiche coerenti nelle variabili aziendali fondamentali: l'organizzazione; la gestione delle risorse umane; la tecnologia informatica.

A partire da quegli anni queste variabili, struttura e organizzazione del servizio, persone e tecnologia, evolveranno in modo, tra di esse, coerente e nell'insieme conforme alle scelte strategiche di organizzazione del welfare in Italia decise da Legislatore, dal Governo e dagli Organi dell'Istituto.

Visti dalla prospettiva sopra richiamata, si possono individuare quattro momenti strategici fondamentali:

1. **Centralità della norma** (fino alla fine degli anni '70);
2. **Centralità della produzione** (anni '80);
3. **Centralità del cliente** (anni '90);
4. **Centralità della rete** (anni 2000).

Questa periodizzazione, ovviamente, va intesa come un sistema di lettura della realtà che, in alcuni momenti, registra "salti" ed, in altri, è il risultato di un'evoluzione progressiva o talvolta di anticipazioni di cambiamenti, come vedremo a proposito del ruolo tradizionalmente centrale in INPS delle innovazioni tecnologiche.



## Anni '70: la centralità della norma

La prima fase individuata coincide con gli albori della introduzione dell'informatica in INPS, la cui vicenda è legata al nome del prof. Gianni Billia, già dirigente dell'ENI.

La Visione strategica generale, fino alla fine degli anni '70, è quella tipica della PA: conta, in modo preponderante, il principio di legittimità degli atti e le questioni della produzione, dell'erogazione e della qualità dei servizi restano sullo sfondo o nei testi di organizzazione aziendale.

Con questi presupposti, l'impianto complessivo dell'Istituto è di tipo centralistico: quando le Sedi scrivono alla Sede centrale si rivolgono "a codesta Superiore Direzione Generale".

Date queste premesse, le ricadute sulle variabili aziendali sono inevitabili e coerenti con la cultura di fondo.

Sul piano organizzativo, la Struttura è gerarchica e preoccupata principalmente che gli ordini fluiscono dal Vertice alla base di una piramide molto lunga. Chi prende tutte le decisioni è la Direzione generale e le ricadute delle stesse vengono veicolate verso un reticolo di reparti, settori e gruppi, ove la frantumazione del lavoro determina

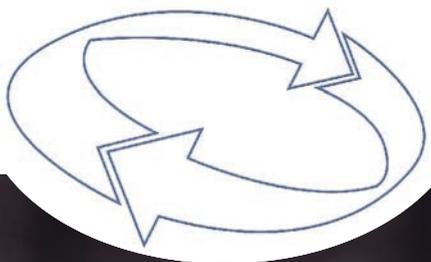
una maggiore possibilità di controllo sulla correttezza legale degli atti e sull'esecuzione corretta dei compiti assegnati a ciascuna articolazione.

La produzione e l'erogazione del servizio (e la connessa soddisfazione del cliente) sono aspetti non centrali, o su cui comunque non si può incidere più di tanto.

La struttura organizzativa è replicata con i medesimi parametri in ogni realtà: le grandi aree metropolitane hanno una sola Sede dell'INPS, così come i capoluoghi di provincia più piccoli.

L'organizzazione e la dinamica operativa degli uffici non sono direttamente connessi al contesto produttivo locale, quindi alle sue caratteristiche socio-economiche ed alle priorità specifiche. Ne scaturisce un'organizzazione del lavoro fortemente parcellizzata.

Il corollario di questa premessa, sul piano della gestione delle Risorse umane, è che un lavoro fortemente parcellizzato richiede un numero consistente di esecutori ed una struttura impermeabile al cambiamento e all'evoluzione. In quel periodo i 2/3 del personale INPS è inquadrato nelle qualifiche esecutive (archivisti-dattilografi).



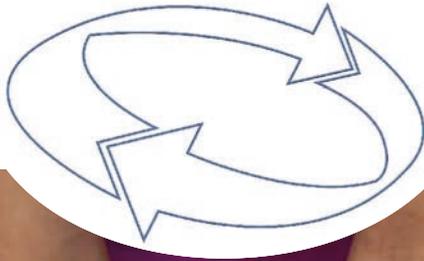
Essendo, di fatto, un'organizzazione "bloccata", gli sviluppi stipendiali che essa offre sono legati, quasi esclusivamente, all'anzianità e non alla progressione nella carriera.

Il versante tecnologico, pur essendo portatore di novità potenzialmente dirompenti sul piano operativo e culturale, s'inserisce in modo coerente in un contesto segnato dalle scelte sopra descritte.

La struttura dell'automazione è fortemente centralizzata ed, infatti, ad una rilevante potenza elaborativa, residente esclusivamente presso la Direzione Generale, fa riscontro un'operatività delle Sedi territoriali affidata a terminali remoti che consentono quasi esclusivamente l'immissione di dati ed una comunicazione ad una sola via.

Il corollario è che le elaborazioni avvengono, nello stesso momento, per tutta l'Italia e non è possibile, quindi, legare e diversificare l'output in relazione alle concrete esigenze e priorità delle Sedi.

Anche questo elemento contribuisce a determinare un'organizzazione statica e, oggettivamente, deresponsabilizzante.



## Anni '80: la centralità della produzione

All'inizio degli anni '80, sotto la spinta delle Organizzazioni sindacali confederali, per legge presenti in modo maggioritario nel CdA dell'INPS, si cerca di allineare l'Istituto al livello di coscienza sociale maturato anche nella temperie delle grandi lotte sindacali del decennio precedente. Viene varato un piano quadriennale (1981-1984) che ha come obiettivo fondamentale il recupero di produttività, attraverso lo smaltimento degli arretrati, relativi a vari prodotti, e la riduzione consistente dei tempi medi di liquidazione delle prestazioni.

Tale nuovo asse strategico, che abbiamo chiamato centralità della produzione, determina la predisposizione di due interventi essenziali:

1. Un piano di decongestionamento delle Sedi afferenti alle grandi aree metropolitane (Milano, Torino, Roma, Napoli) e l'istituzione quindi delle c.d. Sedi Zonali, che saranno peraltro realizzate anche in provincie densamente abitate (Bari, Palermo)
2. L'istituzione della Funzione di Pianificazione, Programmazione e Controllo che avvia, progressivamente, un complesso, sofisticato e pervasivo sistema di misurazione del lavoro e di predisposizione di standard ai quali ancorare gli obiettivi di lavoro delle Sedi.

Ovviamente, la nuova strategia non oscura il principio di legalità degli atti, ma lo considera un pre-requisito scontato.

Le ricadute del nuovo contesto strategico sulla variabili che abbiamo preso in considerazione sono coerenti.

Innanzitutto, l'Organizzazione del servizio diventa più gestibile, attraverso il decongestionamento delle grandi Sedi e la centralità assegnata alla produzione. Ciò determina lo sviluppo di un'autonomia gestionale prima sconosciuta e all'avanguardia nelle pubbliche amministrazioni nazionali (ora le strutture territoriali si chiamano SAP, Sedi Autonome di Produzione). L'esigenza di eliminare l'arretrato (e di evitare che si riformi) induce a raggruppare il lavoro per insieme di adempimenti correlati (organizzazione per prodotto).

La Gestione delle Risorse umane segue il corso delle innovazioni strategiche ed organizzative: l'esigenza di un modo di lavorare meno parcellizzato e più adattivo, impone che il personale abbia una visione più ampia del lavoro, che sia quindi più professionalizzato, che abbia la capacità di gestire le priorità, che di volta in volta si presentano, con una maggiore autonomia. In que-

sto quadro, si capovolge la piramide delle qualifiche: i 2/3 degli operatori appartengono ai profili c.d. “di concetto”.

Anche la politica retributiva punterà a favorire la priorità data alla produzione, determinando l'esigenza che vi siano meccanismi salariali che incentivino il lavoro e la sua produttività.

L'adozione del sistema di Pianificazione, programmazione e Controllo (PPC) rende praticabile la possibilità di erogare una parte dello stipendio in relazione alla misurazione dei risultati di produzione dell'insieme delle Sedi (e non dei singoli lavoratori). In quegli anni, per la prima volta, nella contrattazione del pubblico impiego s'introducono gli incentivi di produttività.

Mentre la Formazione comincia a decollare come leva importante per una crescita professionale correlata agli obiettivi di efficienza del sistema INPS, nella contrattazione aziendale si introducono in modo diffuso i turni di lavoro (anche notturno) per dare impulso alla produzione, ottimizzando l'utilizzo delle macchine.

La tecnologia informatica accompagna questi cambiamenti, li stimola, li rende praticabili.

La grande novità è l'informatica distribuita. La potenza elaborativa non è più monopolio della Sede centrale, ma viene “distribuita” nelle SAP per permettere a quest'ultime di “dettare i tempi” del lavoro. Nascono, quindi, i CED (Centri elaborazione dati) delle Sedi, dove si gestiscono i sottosistemi necessari per il funzionamento delle aree di lavoro, che portano con sé una nuova figura professionale: l'operatore di controllo, ossia il gestore del sottosistema. Si costituisce un ruolo specifico (tecnico) parallelo al tradizionale ruolo amministrativo e il reclutamento avviene attingendo al personale che, nel precedente assetto, era inquadrato nella carriera esecutiva.

Ben presto, l'attività ai terminali diventa sempre più “pervasiva” anche per gli amministrativi ed il mezzo tecnologico - non ancora “intelligente” - si avvia a diventare lo strumento centrale del lavoro. Vi è anche un decentramento di tecnologia a livello regionale, ove si costituiscono i SIR (Servizi Informatici Regionali) che gestiscono l'Archivio delle posizioni assicurative, alimentando il lavoro di tutte le SAP della regione e diventando il centro di assistenza tecnica per le Sedi ed un luogo decentrato di sviluppo software per conto della Direzione Generale.

## Anni '90: la centralità del cliente

L'evoluzione organizzativa dell'Istituto viene definitivamente sancita con la legge 88 del 1989, che riconosce autonomia e imprenditorialità all'Ente. L'INPS, insieme ad alcuni comuni medio grandi del centro nord, che da alcuni anni sperimentano con successo un'organizzazione dei servizi locali votata alla centralità del cittadino, si avvia a rappresentare un esempio virtuoso di gestione aziendalistica nella pubblica amministrazione.

All'inizio degli anni '90, sotto l'impulso del professor Gianni Billia, ormai ai vertici dell'INPS (prima come Direttore generale e poi come Presidente), l'Istituto compie un'altra svolta strategica: la qualità come valore fondante e, con essa, la centralità del cliente.

Sono gli anni in cui, anche sotto la spinta dell'esempio giapponese, si afferma una concezione della produzione come adattamento ai bisogni dell'utente e personalizzazione che, assieme ad una conseguente flessibilità operativa, diviene il fulcro del nuovo modo di essere di questa azienda: si passa dal concetto di produzione a quello di servizio.

Sul piano organizzativo, la centralità del cliente comporta uno sviluppo dei servizi di front office.

Dal "bancone" si passa ai box, lo sportello non è più una "barriera", l'accoglienza del cliente rappresenta il primo segmento del processo di lavoro.

La produzione (la pratica) non è fine a se stessa ma è legata all'erogazione di un servizio e l'organizzazione per prodotto (produttività) lascia il posto all'Organizzazione per processo (qualità). Nascono le Agenzie, strutture molto snelle (10-20 operatori) con la vocazione prevalente al front office: l'attenzione al cliente trova la sua più spinta declinazione organizzativa nella loro progressiva diffusione sul territorio di quasi tutte le provincie italiane.

La politica delle Risorse umane non si limita più agli aspetti amministrativi e gestionali, ma registra un'accelerazione sul fronte dello Sviluppo delle risorse. Col posizionamento della maggior parte dei dipendenti nel funzionariato, si riconosce che, per gestire la nuova strategia, occorre possedere conoscenze estese, capacità relazionali, mentalità adattiva, sviluppo progressivo delle conoscenze, abilità tecnologiche.

In questo quadro, la Formazione diventa uno snodo centrale nella vita dell'Istituto, non solo come leva di aggiornamento continuo e genera-

lizzato, ma anche come luogo di elaborazione di concetti innovativi sulla conduzione di una moderna azienda di servizi. In quegli anni, molti dirigenti provengono dai ranghi della formazione.

Alla funzione sarà riconosciuta autonomia anche rispetto alle altre politiche del personale attraverso l'istituzione di una apposita Direzione centrale, affidata alla responsabilità di un dirigente generale. Si sviluppa un complesso intervento formativo sugli addetti alle relazioni col pubblico (vietato chiamarli "sportellisti") e sugli operatori inquadrati nelle qualifiche più basse, ora in numero nettamente minoritario.

La politica retributiva comincia a premiare, attraverso un affinamento degli strumenti di Pianificazione Programmazione e Controllo, non più solo la produttività in sé (con i rischi di effetti distortivi che ne derivano), ma la qualità del servizio reso: vengono penalizzati difettosità e tempi lunghi di definizione delle domande.

Sul piano tecnologico, la novità di rilievo assoluto è l'introduzione dei PC: l'operatore ha adesso uno strumento che gli permette di lavorare in grande autonomia e di fornire all'utente servizi ad ampio raggio: s'inizia così a parlare di consulenza.

Si può dire che oramai, alla fine degli anni 90, l'identificazione dell'operatore INPS con la strumentazione informatica è completa; la dotazione dei PC raggiunge, nel tempo, il rapporto 1-1.

La figura dell'operatore di controllo virerà verso l'assistenza al cliente interno per l'installazione e manutenzione dei PC e per assicurare i collegamenti col sistema informatico, mentre la gestione dei sottosistemi di sede perde terreno, anche per il progressivo governo "dal centro" delle attività di elaborazione delle strutture di produzione.

## Un cambio di paradigma

Gli anni della crisi si accompagnano quindi a quello che potremmo definire un parziale “cambio di paradigma”, ad un mutamento nel “contratto implicito” tra l’Inps i Cittadini<sup>1</sup>.

Questo cambiamento impatta sul personale che, da gestore e riferimento per il cittadino di un sistema previdenziale che garantiva tutti (al di là degli equilibri economico-finanziari), assume adesso anche un ruolo di ultima istanza nel fronteggiare la crisi socio economica più grave dal dopoguerra. L’INPS e il suo personale, soprattutto di front office, diventa il baluardo più importante (se si considera l’ammontare e lo spettro di erogazioni monetarie che passano oggi

attraverso l’Istituto) di uno Stato sociale che deve far fronte alla crisi e alle richieste di risposte a situazioni di forte disagio, provenienti da un’utenza che non è più solo quella di lavoratori e imprese. I processi di erogazione di queste prestazioni (ammortizzatori in deroga, in parte invalidità civile, assegni di maternità e al nucleo familiare dei comuni, ... e da ultimo il REI) non sono gestiti per intero dal personale delle sedi, che però assume il ruolo di pagatore e quindi risponde all’utenza dell’andamento della pratica.

Il personale continua a far fronte con dedizione anche a questi nuovi compiti, forte di uno spirito di appartenenza costruito negli anni e ricono-

<sup>1</sup> Si riporta – a titolo esemplificativo - un estratto del documento di valutazione della rilevazione del benessere organizzativo effettuata dalla DP di Brescia nel 2016, col coinvolgimento di tutto il personale “In definitiva, da sempre l’INPS rappresenta uno dei collanti della coesione sociale anche nell’immaginario degli utenti che vedono nell’Istituto l’erogatore e il decisore nell’assegnazione dei propri sussidi. Gli operatori si sono trovati ad affrontare un cambiamento di “rapporto contrattuale” con la propria utenza dovuto al peggioramento delle condizioni economiche e sociali. Il variare degli elementi di contesto in cui l’Istituto si trova ad operare, e cioè la scarsità di risorse economiche e umane a fronte dell’aumento della domanda, l’incertezza nei tempi di risposta indipendenti dallo stesso Istituto (ma dipendenti da altri decisori: v. p.es. CIG in deroga, invalidità civili, etc), o dalle strutture decentrate (mancanza prolungate di procedure adeguate), l’emergere di nuove categorie di utenti (come per esempio i cd. esodati o i beneficiari di nuove prestazioni sociali), modificano il rap-

porto contrattuale tra l’organizzazione e gli utenti i quali tendono a scaricare, in particolare sugli operatori del front end, ma anche su chi dialoga prevalentemente in via telematica, il proprio disagio. La struttura, come le altre sul territorio, si trova così investita di una richiesta ben più ampia e che travalica la propria mission aziendale: quella di farsi carico di un disagio che ha origini multisfaccettate, a cui non si può dare sempre risposta. Nel personale può generarsi quindi da una parte un vissuto di impotenza di fronte ad una domanda che non può essere per sua natura accolta (farsi carico del disagio sociale dell’utente), dall’altra può emergere un senso di pericolo rispetto all’aggressività di cui è oggetto. Occorre quindi fornire strumenti che possano mettere in grado i dipendenti dell’Istituto di fronteggiare questa nuova situazione, in cui a volte ci si sente “sotto attacco”, senza tuttavia far venire meno l’attenzione nei confronti degli utenti, la qualità del servizio erogato; insomma senza venir meno alla mission organizzativa, lasciando “porte aperte” nell’Istituto.

sciuto anche all'esterno, che possiamo ricollegare direttamente proprio alla storia che abbiamo raccontato in queste pagine. L'Istituto prende consapevolezza progressivamente di questo "malessere", dapprima grazie ad iniziative di alcune Direzioni regionali, che procedono a rilevazioni del benessere organizzativo ed a strutturare risposte organizzative e proposte di cambiamento indirizzate ai vertici dell'Istituto, seguirà nel 2014 la prima rilevazione nazionale.

Tutte mettono in luce, da un lato, la consapevolezza del ruolo del funzionario Inps nello Stato sociale italiano e il forte spirito di appartenenza (vera e propria cifra distintiva del personale dell'Istituto, come sottolineato ancora di recente dal Presidente del CIV); dall'altro un "sovraccarico emotivo" che deriva dal fronteggiamento di situazioni personali, disagi, bisogni a cui non sempre si possono dare risposte, anzi talvolta si devono dare risposte interlocutorie o negative (v. il fenomeno dei cd esodati all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del 2011).

Le rilevazioni metteranno in luce anche la percezione di un sovraccarico lavorativo ed informativo, conseguente alla continua diminuzione di risorse umane e al forte impulso alla gestione di

informazioni telematiche (sia interne che provenienti dall'esterno) ricollegabile alla telematizzazione delle istanze di servizio.

La politica del personale assume consapevolezza della situazione sopra descritta e la affronta con iniziative recenti. Finalmente si torna a reclutare funzionari, anche in maniera consistente, giovani qualificati e rigorosamente selezionati. La formazione, che negli anni passati si era orientata da un lato al "mantenimento" delle conoscenze e della trasmissione delle competenze, in una situazione di calo delle risorse, dall'altro ad una formazione per il cambiamento legata soprattutto all'accorpamento dell'ENPALS e dell'INPDAP, torna a reinvestire sulla motivazione delle persone con progetti locali e nazionali, diretti a tutti i dipendenti, volti a far emergere e valorizzarne i punti di forza e le attitudini relazionali.

La sfida di oggi sarà anche riuscire a valorizzare le conoscenze e le potenzialità dei giovani colleghi, trasmettendo al contempo alla nuova generazione di funzionari lo spirito di appartenenza e la dedizione ai valori del welfare che negli ultimi quarant'anni, vissuti costantemente sulla frontiera del cambiamento continuo, hanno contribuito a forgiare il personale dell'Istituto.

La variabile tecnologica punterà ad assecondare nei prossimi anni i nuovi sviluppi organizzativi, perseguendo una nuova individuazione e profilazione dell'utente INPS in base non più alla categoria di appartenenza (impresa, cittadino, lavoratore pensionato, invalido etc..) ma ai bisogni di cui è concretamente o anche solo potenzialmente portatore.

Il sito INPS consentirà un'interazione personalizzata con l'Istituto che, nell'epoca dei big data, con i milioni di informazioni ed interazioni nei vari canali di cui dispone, presenta enormi potenzialità anche predittive.





## Conclusioni

Le analisi sopra esposte vanno declinate secondo l'ottica del cliente e intendono rispondere alla domanda: quali sono o sono state le ricadute concrete sulle persone che serviamo, nel momento in cui modifichiamo le nostre strategie e cambiamo l'organizzazione, il ruolo dei nostri operatori e la tecnologia informatica.

Da questo punto di vista, possiamo dire che la prima fase (centralità della norma) corrisponde alla logica del "cliente suddito": la PA si presenta come una struttura gerarchica, titolare di una funzione autoritativa, ancorata a logiche puramente formali, e il cittadino è oggetto di 'elargizioni' e non titolare di diritti.

Il passaggio alla centralità della produzione è legato alle forti pressioni del Sindacato, che in quegli anni amministrava l'INPS, per un recupero di produttività a favore dei servizi ai lavoratori.

Ciò, come già detto, avveniva più sul terreno quantitativo (eliminare l'arretrato) che su quello qualitativo (dare la prestazione corretta e completa).

In quegli anni, la struttura industriale si fondava su quello che è stato definito 'l'operaio massa', ossia un operatore, di fatto sprofessionalizzato, che agiva

nella catena di montaggio e si riconosceva nel concetto di 'gruppo omogeneo' (sul quale i lavoratori eleggono i loro delegati). Ecco che in quest'ottica, si punta a considerare il lavoratore come categoria e non come soggetto singolo: sintomatico, l'accordo Agnelli-Lama" sul punto unico di contingenza che portò ad un notevole appiattimento dei salari. Ed ecco, quindi, che anche l'INPS non fa - tendenzialmente - distinzioni sui singoli profili dei lavoratori e si preoccupa solo di definire le pratiche: dunque, operaio-massa/cliente-massa.

La terza fase della strategia, la centralità del cliente, è un passaggio innovativo che va però completato. Vi è sicuramente un'attenzione al singolo individuo ed alla sua concreta situazione previdenziale. Ma l'ottica del servizio erogato è tutta interna alle categorie INPS, ossia ai prodotti su cui lavora l'Istituto, così come individuati ai fini organizzativi interni. La logica è quindi reattiva e non proattiva: l'individuo è un soggetto che viene profilato secondo le nostre strutture interne, in ottica integrata, ma limitata al nostro punto di vista.

È con la quarta fase, la centralità della rete, che le opportunità tecnologiche e la mutata percezione che i cittadini hanno dei loro diritti portano ad una considerazione del cliente come persona, ossia

come individuo i cui bisogni reali non necessariamente coincidono col catalogo dei nostri prodotti, ma possono rivelare elementi originali, ossia unici: la situazione, concreta di una persona che vive diverse dimensioni di bisogni (che vanno compresi, anticipati, soddisfatti).

È il momento che stiamo vivendo, quello che abbiamo definito come il “cambio di paradigma”, ricco delle potenzialità e delle criticità che da ultimo abbiamo cercato di descrivere.

Inoltre, la centralità della rete si può declinare anche in relazione alla possibilità di realizzare strutture integrate con altre Amministrazioni, in un’ottica di processo:

- politiche del lavoro;
- sostegno al reddito;
- politiche per la famiglia;
- promozione dell’imprenditorialità.

