

Angelini Bruno (2003), cap. 10 *“Il Peg globalizzato”*, in Luca Tamassia (a cura di) *“Il Manager dell’Ente Locale. Nuove strategie per organizzare l’amministrazione, gestire le risorse e pianificare gli interventi”*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna

1. UN NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DEGLI ENTI LOCALI

Il cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione attiene ad una pluralità di dimensioni: in primo luogo, inevitabilmente, dimensioni organizzative, ma anche dimensioni tecnologiche, gestionali, culturali e, per la rilevanza che rappresentano, le dimensioni normativo-istituzionali. In merito alla dimensione normativo-istituzionale, infatti, si riscontra che, per quanto recentemente si affermi il superamento della sua influenza, essa si riconferma decisiva ed ineludibile, sia come la dimensione più significativa di riferimento per l’azione amministrativa sia, nello specifico, per la definizione del modello organizzativo della pubblica amministrazione.

Tale processo implica la messa in campo di variegate azioni e fasi quali, ad esempio, la reingegnerizzazione dei servizi, lo sviluppo di architetture organizzative, la messa a punto di sistemi informativi, l’adeguamento delle strumentazioni tecnologiche e, da ultimo, ma non per importanza, la predisposizione di percorsi formativi orientati allo sviluppo delle risorse umane.

Certamente si sta andando verso un modello di organizzazione che superi la rigidità di un approccio ordinamentale, tale da applicarsi in maniera automatica e generalizzata negli enti, per l’affermarsi, invece, di un modello più aperto al cambiamento e più attento alle specificità di ogni singola realtà istituzionale e, di conseguenza, maggiormente orientato all’idea di processo e di percorso caratterizzato, quindi, da fasi che si protraggono nel tempo e da momenti di sperimentazione che possono, in ogni momento, essere rivisti e riproposti diversamente

Si tratta, comunque, di saper cogliere anche l’impatto che le innovazioni legislative e la firma dei nuovi contratti stanno avendo sull’organizzazione degli enti.

Ad esempio, si può constatare come il nuovo sistema di classificazione e di contrattualizzazione del rapporto di lavoro introducano un’idea di flessibilità nelle mansioni, un concetto di equivalenza delle stesse, una maggiore responsabilizzazione dei dipendenti, una maggiore mobilità professionale. Così come la costituzione e l’introduzione dell’area delle posizioni organizzative conduce all’affermazione di una organizzazione orientata ai risultati ed agli obiettivi.

L’analisi del processo di riforma della pubblica amministrazione e la testimonianza di alcune esperienze negli enti fanno emergere come la finalità di questi indirizzi consista proprio nel tentativo di far transitare, complessivamente, la pubblica amministrazione da una cultura dell’adempimento formale per approdare ad una cultura della erogazione di servizi per i cittadini considerati, appunto, destinatari/clienti.

In termini organizzativi, di conseguenza, si promuove il passaggio da un’organizzazione impostata per funzioni e per competenze ad una organizzazione orientata agli obiettivi, ai prodotti ed ai risultati attesi.

2. LA DIMENSIONE DEL SERVIZIO PER LO SVILUPPO DELLA CULTURA AMMINISTRATIVA

Il cambiamento organizzativo si esprime anche in un processo di miglioramento e di sviluppo della cultura di servizio negli enti. Ciò significa che alla pubblica amministrazione, sempre di più, non solo è chiesto di produrre servizi nel migliore dei modi e di sviluppare una cultura gestionale

orientata alla economicità, ma, anche, di erogare servizi quantitativamente e qualitativamente in grado di rispondere effettivamente ai bisogni della collettività.

Si tratta, cioè, di aver presente il fatto che, per quanto siano sempre presenti i cosiddetti bisogni dell' "avere", legati, ad esempio, al possesso di prodotti o alla soddisfazione di bisogni "materiali" della persona, necessita anche una rinnovata attenzione a quelli che la letteratura definisce bisogni dell' "essere", ossia quei bisogni legati all'io, alla alienazione dalla fatica fisica, all'appartenenza al ruolo sociale ed alla comunicazione.

D'altra parte l'idea stessa di servizio merita un approfondimento, in quanto si presta ad interpretazioni non univoche, come ci documentano le seguenti citazioni, tratte dalla letteratura specialistica: per taluni il servizio è "lavorare per il beneficio di qualcuno", oppure "un metodo per accrescere la soddisfazione del cliente", per altri esso può consistere in un "insieme di benefici tangibili/intangibili – espliciti/impliciti".

Al di là delle definizioni, comunque, risulta generalmente acquisita l'attenzione posta al fatto che un servizio implichi la soddisfazione dei bisogni di un individuo e tratti i benefici generati da persone ad altre persone. Il servizio è, infatti, una relazione "bidirezionale", basata su uno scambio non solo economico (prestazioni a fronte di denaro), ma anche informativo, emotivo, operativo, affettivo.

La proposizione della dimensione del servizio, quale contributo all'affermarsi di una nuova cultura organizzativa, chiama in gioco la necessaria ed auspicabile azione, quale elemento essenziale per la erogazione dei servizi stessi, da porre in essere per la valorizzazione delle risorse umane negli enti.

D'altra parte introdurre cambiamenti e trasformazioni nelle organizzazioni che producono servizi richiede la messa in atto di consistenti e adeguati processi di sostegno e facilitazione al loro compimento, e decisiva, al riguardo, risulta l'esigenza di consentire, ai diversi attori coinvolti, di riorientare e ridefinire le condizioni di operatività del loro lavoro.

Sempre più i soggetti si qualificheranno per le elevate competenze maturate, in un percorso individuale di studio, di formazione, di esperienze professionali, sociali e relazionali, nonché per la loro capacità di esplicitare e concretizzare un'abilità di risposta professionale all'interno della realtà organizzativa in continuo mutamento.

Dall'affermarsi di una nuova finalità dell'organizzazione potrà svilupparsi anche un cambiamento organizzativo, come ridefinizione delle strutture organizzative e dei ruoli dei vari protagonisti ed attori.

Una condizione indispensabile, affinché si possa realizzare un cambiamento che generi miglioramento ed innovazione nella direzione indicata, è che si rendano espliciti e che vengano condivisi, da parte dei vari attori dell'azione amministrativa, i significati comuni rispetto al cambiamento atteso.

In questa fase caratterizzata da un processo di cambiamento organizzativo si cita spesso la metafora della "macchina comunale", della quale ormai si è certamente imparato a riconoscerne i contorni e le modalità di funzionamento: ebbene, questa immagine risulta sempre meno adeguata a descrivere il processo storico che sta vivendo la pubblica amministrazione, in quanto pluralità di enti vocati alla erogazione di servizi. Pertanto ci sembra più adeguato ed opportuno proporre una dinamica di sviluppo di una nuova "cultura amministrativa", che sostenga le persone nel processo di interiorizzazione delle modalità di lavoro necessarie ad affrontare le diverse e nuove responsabilità, oltre che a far proprio un atteggiamento manageriale sempre più orientato ad operare in una logica progettuale e teso al raggiungimento di obiettivi ed al perseguimento di risultati.

Dalla letteratura specialistica in materia di organizzazione e di gestione ci proviene una interessante provocazione sul ruolo della "cultura" nel contesto aziendale e di ogni organizzazione orientata alla erogazione di servizi.

Si riconosce, innanzitutto, la cultura aziendale quale strumento potente di gestione e quale snodo fondamentale in gioco nella interrelazione tra le risorse umane interne all'azienda, particolarmente il personale di contatto di un'impresa di servizi, ed i clienti.

La cultura si esprime nella capacità di ascolto, nella sincerità, nella cura del particolare, nel senso di appartenenza e di identificazione con l'ente e con le sue finalità da parte del *management*, dei collaboratori e di tutte le componenti che operano nell'amministrazione.

Per il fatto che la cultura costituisce una risorsa così decisiva essa, come ogni risorsa, necessita di una cura e di azioni per il suo sviluppo. Una buona cultura aziendale non è, innanzitutto, il risultato verificabile o l'esito meccanico di un processo formativo, ma è, principalmente, una tensione che accompagna tutti i processi aziendali, è una accettazione non solo dell'inatteso, ma, talvolta, del gratuito.

Così un autorevole autore della letteratura sui servizi, Normann, proponeva questi concetti:

“Nella gestione strategica delle aziende di servizi riuscirà ad avere successo solo chi sarà dotato di un grande bagaglio culturale. Dico cultura, non erudizione. La cultura è la capacità di capire i valori della storia e di trasmetterli; è la volontà di dare un senso, anche al di là del tempo, alla propria vita reale. Proprio per questo la cultura non si improvvisa, non è affidabile a strumenti, ma si alimenta solo come disponibilità ad apprendere. La disponibilità ad imparare è la caratteristica del management dei servizi. Imparare da tutti e ovunque, senza mai dire no. Sulla scia di Eraclito: - Se non cerchi l'inatteso non troverai mai la verità -. Solo questa disponibilità ad apprendere introdurrà stabilmente nel cuore dei servizi. I servizi sono un mondo attraversato e costruito su tre parole chiave: la tecnologia, l'apprendimento e la cultura. Si migliora nella gestione strategica dei servizi se l'attenzione a questi elementi diventa il perno dell'azienda.

La tecnologia si appresta ad invadere costantemente il mondo dei servizi e propone nuove prospettive proprio quando tutto sembra finalmente costruito per sempre.

Proprio per questo l'azienda deve dotarsi di un costante processo di apprendimento. L'apprendimento (il learning) enfatizza, nei servizi, lo sforzo di acquisizione quotidiana, sofferta e insistita, quasi fosse un'ascesi.

Ma nessuno è disposto ad imparare se non possiede valori che legittimino nuovi sforzi, se non ha la cultura del cambiamento.”

Ed è anche interessante come egli concludeva queste argomentazioni esprimendo questa affermazione, molto significativa : *“Per essere un grande dirigente non è necessario essere un piccolo uomo”*.

3. UN POSSIBILE PERCORSO PER LA RIFONDAZIONE DI UN MODELLO ORGANIZZATIVO

Per l'introduzione e l'applicazione di un modello organizzativo sono necessarie una pluralità di azioni e di decisioni che esprimono la dinamica di un processo graduale, di un percorso per fasi e che richiedono il coinvolgimento dei vari attori protagonisti della vita amministrativa.

Un possibile percorso potrebbe essere individuato, senza fermarsi ad una rigida successione cronologica, nella seguente serie di fatti gestionali, adempimenti istituzionali ed elaborazioni progettuali:

- L'ordinamento degli uffici e dei servizi quale espressione del momento organizzativo orientato alla definizione delle strutture organizzative ed ai meccanismi operativi, alla direzione del personale ed alla definizione dei sistemi retributivi ed incentivanti
- Il processo di programmazione e controllo quale sintesi del processo gestionale orientato alla definizione degli obiettivi, dei programmi e dei progetti nell'ottica ed in base alla logica di direzione per obiettivi, al controllo dei risultati intermedi e finali ed alla verifica in corso d'opera del procedere delle attività progettuali, all'affidamento ed alla revoca degli incarichi direzionali ed alla introduzione del sistema qualità (certificazione della qualità, TQM)
- Lo sviluppo del sistema informativo e della tecnologia informatica quale supporto informativo per l'attività direzionale, gestionale ed organizzativa

- La formazione quale strumento in grado di sviluppare la risorsa umana degli enti e, in questo contesto, particolarmente significativa in quanto funzionale ad un apprendimento organizzativo
- La comunicazione interna ed esterna agli enti
- L'ordinamento contabile per la gestione finanziaria ed economica
- La formalizzazione delle nuove competenze degli organi istituzionali

Nella trattazione ci si soffermerà, salvo qualche breve cenno ulteriore, su alcuni dei fatti gestionali citati.

4. LA FORMAZIONE FUNZIONALE AD UN APPRENDIMENTO ORGANIZZATIVO

Quando si è in presenza di un processo di cambiamento organizzativo vengono sollecitate la ridefinizioni della cultura di riferimento e la ricentatura delle finalità dell'organizzazione e, di conseguenza, il ridisegno dell'identità lavorativa degli interlocutori coinvolti.

Il nuovo contratto, d'altra parte, permette di poter elargire forme di incentivazione per il personale che presenta e collabora a progetti di miglioramento organizzativo sulla scia dell'esperienza del precedente contratto che vedeva il riconoscimento per coloro che partecipavano ai progetti obiettivo.

Questa nuova opportunità e possibilità per il personale di partecipare attivamente alla riorganizzazione degli enti locali necessita, comunque, un cambiamento dei ruoli, dei comportamenti e della cultura amministrativa che hanno caratterizzato l'approccio del personale all'interno degli enti.

A questo punto entra in gioco il ruolo che la formazione può esercitare nel sostenere un apprendimento che modifichi il modo di concepire l'organizzazione in tutte le sue valenze.

Nell'ottica di una formazione adeguata a questa nuova realtà occorre impostare dei percorsi formativi che sviluppino una pluralità ed una multidisciplinarietà di competenze quali le competenze: politico-amministrativa, giuridica, disciplinare nello specifico settore di intervento, socio-organizzativa, economica, gestionale, linguistica, di ricerca, informatica, statistica.

Si tratta di promuovere, innanzitutto, quegli interventi formativi che siano funzionali ad un apprendimento organizzativo da parte di persone e gruppi e particolarmente orientati a sostenere processi di crescita di più qualificati profili professionali e manageriali e di ridefinizione innovativa delle funzioni dei dirigenti e quadri.

Si tratta, quindi, di passare da un utilizzo della risorsa formativa gestito in maniera frammentata e dispersiva ad una prefigurazione del processo più legata a strategie di investimento da parte degli enti intesi nella loro complessità e generalità, ad esempio con momenti dedicati ad elaborare le culture organizzative e lavorative condivise orientate al servizio dei cittadini, e da parte delle varie unità organizzative nel particolare delle proprie specificità, ossia di momenti formativi orientati ad accompagnare la trasformazione e l'acquisizione delle abilità lavorative ai diversi livelli.

Pertanto gli obiettivi di una formazione così definita possono così compendiarsi:

1. Sviluppare le capacità di applicazione delle nuove normative al fine di gestire il loro impatto organizzativo
2. Sviluppare ed arricchire le competenze professionali al fine della crescita di una cultura organizzativa, creando le basi per la individuazione di percorsi professionali specifici
3. Sviluppare il senso di appartenenza all'ente, fare comprendere e condividere il sistema organizzativo nella sua articolazione interna e nei suoi effetti esterni, motivando i

partecipanti al raggiungimento degli obiettivi prefissati che mirano ad un corretto comportamento organizzativo, funzionale e gestionale

Di fronte, pertanto, all'urgenza ed all'opportunità per gli enti locali e per le pubbliche amministrazioni, più in generale, di acquisire nuove figure professionali la formazione può giocare un ruolo significativo ed essenziale. Infatti l'acquisizione di nuove professionalità può avvenire sia mediante lo sviluppo delle risorse interne e sia attraverso l'accesso dall'esterno, utilizzando i diversi strumenti che la legislazione ed i contratti mettono a disposizione delle amministrazioni.

Ci troviamo, pertanto, di fronte a nuove forme di rapporti di lavoro che possono implicare e presupporre per l'ente l'onere di organizzare variegati processi formativi: impostazione di corsi-concorso e/o formazione di ingresso per vincitori di pubblico concorso, formazione di ingresso per l'inserimento di lavoratori con contratto interinale, oppure momenti formativi per coloro che sono assunti con contratto di formazione e lavoro.

Anche lo sviluppo delle risorse interne, ossia quando siamo in presenza di processi di sviluppo professionale quali l'attribuzione di incarichi dirigenziali, di posizioni organizzative e di progressioni verticali o il riconoscimento di progressioni orizzontali, implica un approccio più attento allo strumento della formazione. Per non parlare, poi, dell'aspetto legato allo sviluppo della risorsa umana orientato all'arricchimento professionale ed all'aggiornamento professionale, ossia la gestione della cosiddetta formazione continua.

Dalla letteratura specialistica rileviamo come "Formare" significa aiutare persone, gruppi ed organizzazioni ad apprendere per cambiare, per raggiungere meglio i propri obiettivi ed i traguardi organizzativi che si propongono nel rapporto con l'ambiente.

Ossia aiutare a evolvere in termini di conoscenze, capacità, di atteggiamenti trasmettendo contenuti ed aiutando a riflettere sulla esperienza.

Certo che l'imparare, per una persona adulta ed esperta che lavora in una organizzazione, implica non solo acquisire nuove cognizioni, ma anche mettere in gioco ruoli e identità professionali, relazioni organizzative, percezioni, atteggiamenti e, più in generale, sistemi culturali.

L'apprendimento potrebbe essere definito anche come la capacità di mettere a profitto l'esperienza, se non fosse che di certi tipi di apprendimento l'individuo non "profitta": abitudini inutili o inadeguate sono apprese al pari di quelle utili. Certamente questo è un aspetto particolarmente significativo per la vita degli enti e che vede coinvolti i responsabili dell'azione amministrativa e della gestione nell'opera di discernimento e di selezione delle attività che portano effettivamente un valore aggiunto.

I soggetti coinvolti nel processo formativo risultano essere, innanzitutto la committenza, intesa come amministratori (Assessorato alle risorse umane), la dirigenza (mediante l'assegnazione di un budget per la formazione) e, nel momento della predisposizione di un piano formativo, le rappresentanze dei lavoratori e le OOSS.

Il piano formativo dell'ente dovrebbe esplicitare l'impostazione in termini di una formazione trasversale di base e/o di una formazione specialistica, potrebbe, inoltre, prevedere e verificare le possibili modalità di finanziamento (autofinanziamento mediante l'utilizzo del fondo dell' 1%, finanziamento attraverso progetti previsti dai Fondi regionali o FSE).

Emerge, a questo punto, la necessità per gli enti di attrezzarsi con professionalità in grado di gestire al meglio il processo formativo.

Innanzitutto occorrono dei formatori e dei responsabili della formazione in grado di supportare l'azione di interventi formativi in termini di analisi, progettazione, attuazione e valutazione.

Una possibile risposta ci viene dall'istituzione di un servizio formazione che abbia come obiettivo istituzionale quello di curare e facilitare lo sviluppo professionale di tutti i dipendenti attraverso l'organizzazione di corsi, seminari, workshop, conferenze. Risulta, quindi, finalizzato a mantenere la professionalità ed a perfezionarla, a migliorare l'adattamento al ruolo e la comunicazione interna, a favorire l'emergere ed il crescere dei potenziali individuali.

Pertanto occorre prevedere e sviluppare figure professionali quali il responsabile della formazione, un gruppo di formatori e di tutor e, infine, promuovere la crescita di gruppi di docenti interni agli enti.

Un presupposto alla realizzazione di un processo formativo è la predisposizione di strutture adeguate alle esigenze formative, ossia di aule e sale attrezzate a soddisfare le diverse esigenze per una buona gestione dell'aula.

Anche nel caso che l'ente si orienti, per rispondere al bisogno formativo, verso l'utilizzo di agenzie di formazione esterne, oppure decida di gestire la formazione in forme associate con altre amministrazioni, necessita lo sviluppo di professionalità interne in grado di verificare le qualità delle proposte formative e di apprezzare la certificazione (istituzionale – regionale – di qualità ISO) di Enti di formazione, di società o di Istituti Universitari candidati alla gestione dei progetti formativi.

Occorre, inoltre, individuare mediante interviste e questionari, i potenziali partecipanti al processo formativo: in generale sarebbe opportuno rivolgersi a tutti i dipendenti. Una buona proposta formativa dovrebbe, comunque, distinguere i destinatari fra dirigenti, quadri e collaboratori, e prevedere diverse aree di riferimento: area tecnica, contabile, amministrativa, informatica, culturale, sociale.

Una particolare attenzione va posta, poi, alla previsione di momenti di verifica e di valutazione.

Si tratta di valutare come è stato impostato e realizzato il corso, come si sono posti i docenti durante i momenti formativi e se, a seguito di un intervento formativo, vi è stato un cambiamento, se è avvenuto nel senso voluto e se è univocamente riferibile all'azione formativa.

La verifica è legata, in particolare, al percorso di acquisizione delle competenze e può svolgersi sia a fine corso e sia, successivamente, nell'ambito del lavoro professionale se il processo formativo ha sostenuto concretamente il partecipante ai corsi in termini di soluzione ai problemi reali.

In conclusione preme riaffermare come la formazione sia innanzitutto il tentativo di trasferire da una persona all'altra idee, informazioni e comportamenti. Ma, per quanto studiato e conosciuto nelle sue reazioni, l'essere umano rimane libero, misterioso e incontrollabile nelle decisioni. Occorre pertanto ripartire dalla persona, coinvolgerla, accenderla con collegamenti e stimoli che essa percepisce come personali e diretti al proprio sviluppo e potenziamento umano.

C'è un mezzo molto efficace per agganciare l'apprendimento che consiste nell'esempio e nella testimonianza. Il bravo docente deve innanzitutto testimoniare la sua convinzione, il suo gusto per ciò che dice, il piacere e il benessere che gli procura il suo insegnamento. Questi docenti non si inventano, ogni tanto se ne incontrano, come un bel giorno, spesso inaspettato.