Lezione sull'organizzazione territoriale tenuta il 28 ottobre 2008

L'Organizzazione Territoriale

Trattandosi di un'organizzazione che comprende organizzazioni diverse disposte su un'area geografica, il territorio presenta delle caratteristiche che, seppure possono essere paragonate ad una organizzazione normale, mostra anche delle differenze sostanziali.
Il modello di O.T.[1] proposto da Di Gregorio è alquanto articolato e frutto di un'esperienza maturata a partire dal 1990. Egli al riguardo ha mostrato alcune slide che spiegano il modello.
La prima slide significativa è quella che mostra un triangolo e un quadrato affiancati. Il triangolo rappresenta un'Organizzazione (impresa, ente, associazione, ecc) mentre il rettangolo rappresenta il territorio.
Subito graficamente si ha di fronte la prima differenza sostanziale: il triangolo ha un vertice in alto che può rappresentare il suo management, nel quadrato non si distingue un vertice. Infatti nel territorio non si individua un vertice che possa esercitare il ruolo di manager



Il territorio non ha un capo

Secondo la classificazione di Mintzberg il primo dei 5 elementi caratterizzanti un'organizzazione è la gerarchia. Gli altri sono: il mutuo adattamento, la regolazione dell'input, la regolazione dell'output e la regolazione del processo.
La funzione del vertice, decisiva per l'integrazione delle funzioni dell'organizzazione e ben rappresentata nel triangolo, è ben presente in tutte le organizzazioni, ma manca invece nel territorio (rettangolo).
Per sopperire a tale mancanza occorre generare, attraverso accordi e protocolli d'intesa tra le varie organizzazioni, una struttura di coordinamento e nominare al suo interno un vertice.
S.E.R.A.F. è una struttura di comuni della provincia di Frosinone che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa; è guidata da un comitato, composto dagli amministratori dei comuni. Il suo presidente è eletto fra di essi. Il presidente non è l'amministratore del comune più grande, ma la persona che viene riconosciuta fra gli altri essere maggiormente propensa a ricoprire quel ruolo.
La S.E.R.A.F è cosi strutturata: una tecnostruttura costituita dalla consulenza, una staff composta dai segretari comunali. I servizi erogati sono strutturati con un'organizzazione "a rete" (SUAP, URP, Marketing territoriale, ICT, Polizia Municipale, Scuola, Bilancio Partecipativo).

.

Il territorio non ha una strategia

Per strategia si intende il rapporto (e l'accordo) tra l'organizzazione e il contesto in cui opera.
L'organizzazione territoriale non ha una propria strategia proprio perché non c'è un vertice a definirla.
Ma anche in questo caso si può elaborare una soluzione.
E' infatti possibile dividere il territorio in una pluralità di "poli territoriali distintivi", cioè aree più o meno ampie, raggruppanti, al proprio interno, diversi enti locali, accomunati da specifici fattori distintivi (rispetto al territorio più vasto e agli altri poli) ma al contempo aggreganti (cioè comuni agli enti che rientrano nello stesso polo). Questi fattori possono essere di tipo culturale, produttivo, geografico, storico, "di vocazione" ecc…
Ogni polo territoriale, a questo punto, potrà formulare una propria strategia, che consisterà nel far leva sull'elemento distintivo, al fine di trasformarlo in un fattore attrattivo. Ogni singolo polo, quindi, sarà formato da tutti gli enti che condividano una medesima idea di sviluppo. A titolo esemplificativo, si può pensare alla Grecìa Salentina, che rappresenta, nell'ambito della più ampio territorio del Salento, in Puglia, un'area caratterizzata da una più specifica identità etnico/culturale: in questo caso, quindi, la sua strategia consisterà nel far leva su questo elemento di carattere culturale per renderlo un fattore di attrazione. Diversamente, l'area di Casarano, sempre in Puglia, si caratterizza per la peculiarità degli insediamenti produttivi, legati al settore delle calzature: in tal caso, dunque, la strategia di sviluppo sarà basata su un elemento di carattere economico-produttivo e mirerà a potenziare quella peculiare competenza.

1 Renato Di Gregorio, L'organizzazione territoriale, Sistemi e Impresa Ottobre 2007

In definitiva, se si considera un intero territorio, ci si accorge facilmente che esso è troppo disomogeneo, e questo sconsiglia di formulare la strategia a livello di territorio complessivo. Essa, piuttosto, andrà formulata a livello di singolo polo territoriale, puntando sulle sue potenzialità di sviluppo.
I poli distintivi all'interno dell'organizzazione territoriale vengono chiamati, dal modello dell'Organizzazione territoriale messo a fuoco da Di Gregorio, ABD (Aree di business distintivo).

Nell'associare dei Comuni bisogna conciliare due principi (o variabili) apparentemente contrapposti:
1) associare il maggior numero di comuni possibile;
2) associare tra loro, però, solo i comuni che hanno un obiettivo comune.
L'equilibrio tra queste due variabili, apparentemente inconciliabili, può essere perseguito applicando all'organizzazione territoriale il modello dell'organizzazione divisionale.
L'organizzazione divisionale, infatti, ha al suo interno specifiche divisioni, per gestire in autonomia determinati prodotti, o aree o clienti (la divisionalizzazione può essere effettuata per mercati – es. asiatico, europeo, statunitense ecc… – oppure per prodotti – es. scarpe, abbigliamento, accessori ecc… - o per cliente – es. cliente pubblico, cliente privato
ecc…). Ma accanto alle divisioni vi sono comunque anche le funzioni: queste ultime resteranno al centro dell'organizzazione finché ciò risulterà conveniente, in base alla logica delle economie di scala.
Da questo punto di vista, pertanto, l'organizzazione territoriale può essere concepita come un'organizzazione di tipo divisionale, dove le divisioni si identificano con i singoli poli territoriali, ciascuno con un proprio business di riferimento, legato alle potenzialità intrinseche al relativo territorio.
Al centro dell'organizzazione territoriale saranno quindi allocate le funzioni che possono essere gestite proficuamente con una logica di economia di scala (quelle più costose, ad esempio la consulenza): esse saranno centralizzate per tutti. In periferia, cioè al livello dei singoli poli, sarà invece adottata la logica della "divisione", adottando come criterio distintivo le diverse potenzialità (culturali, produttive, geografiche, ambientali ecc…).
.

Il territorio non ha un marketing.

Una volta definita la strategia di ogni singolo polo distintivo (o ABD), sarà possibile definire anche le loro strategie di marketing. Si parla, in tal caso, di marketing territoriale. E' importante sottolineare che non si sarebbe giunti alla possibilità di elaborare delle strategie di marketing, se non si fosse provveduto, in via preventiva, a conferire al territorio un'organizzazione e una strategia (o più correttamente, una pluralità di strategie, legate alla pluralità dei poli territoriali distintivi).
Il marketing territoriale si configura, per le suddette considerazioni, come:
- pluribusiness;
- competitivo;
- attrattivo.
Esso, inoltre, può avere come target di riferimento sia il resto del mondo che i residenti (vedi. www.marketing.territoriale.it/ciociaria).



.

Il territorio non ha la funzione Ricerca&Sviluppo.

Altra peculiarità del territorio è che esso non dispone della funzione di "ricerca e sviluppo". Tale funzione è quella deputata a studiare il lavoro e a pensare ai miglioramenti e all'innovazione dell'organizzazione. Nell'ambito delle imprese, essa è fondamentale ai fini del business di riferimento.
Nell'ambito dell'organizzazione territoriale, pertanto, la funzione di "ricerca e sviluppo" deve essere creata ad hoc. A tal fine devono essere individuati i soggetti chiamati ad occuparsi di innovazione nell'ambito dei ruoli tradizionali presenti negli enti territoriali.
I ruoli che il modello OT suggerisce sono tre:
1- gli **"sponsor",** ossia gli amministratori scelti per presidiare le strategie di cambiamento da realizzare
2- i **"facilitatori",** ossia i dirigenti scelti per occuparsi dei cambiamenti organizzativi indotti dalle strategie di cambiamento;
3- i **"progettisti"**, ossia quei tecnici scelti per occuparsi della trasformazione delle modalità di lavoro per erogare i servizi della P.A.

I soggetti così individuati, quindi, occuperanno una parte del proprio tempo per esercitare le funzioni attinenti ai loro ruoli tradizionali (la gestione, intesa in seno lato) e impegneranno del tempo anche per promuovere e sostenere l'innovazione.
Ovviamente, i responsabili dell'innovazione dovranno sforzarsi di promuovere e divulgare l'innovazione stessa tra tutti gli altri membri dell'organizzazione, nella consapevolezza che il rapporto tra gestione e innovazione può essere, a volte, anche molto conflittuale.

a. Le aree funzionali come Organizzazione a rete

Nelle diverse organizzazioni presenti sul territorio ci sono funzioni omologhe che vanno necessariamente integrate o raccordate. Per farlo si ricorre all'organizzazione "a rete".
L'organizzazione a rete si fonda sulle competenze professionali. Essa si configura come comunità di pratiche. Al riguardo si può leggere ciò che scrive Etienne Wenger[2].
Ad ogni Funzione corrisponde un gruppo di persone che condividono con le altre l'esito del proprio lavoro. Esso viene standardizzato e diffuso in tutta la stessa famiglia professionale.
"*Se abbiamo dieci comuni e in ognuno di essi una funzione omologa come l'urp, la rete degli urp, diviene rete, nel momento in cui le persone che coprono il ruolo di responsabile dell'urp sottoscrivono: un protocollo d'intesa che li tiene insieme, delle regole di coordinamento e dei supporti per fare in modo che le pratiche operative sviluppate in ognuno degli urp siano sempre più condivise*."

Nell'organizzazione a rete le persone sono portate dalla famiglia professionale al quale appartengono a standardizzare il modo in cui sono svolte alcune pratiche.
Una rete sta in piedi nel momento in cui esiste un vantaggio delle parti a stare insieme.
Nelle associazioni costituite come SERAF, SERAL e SERAR, le persone che coprono posizioni omologhe in comuni diversi vengono considerate membri di una "rete professionale" . Per tenere assieme la rete professionale e farla diventare una "comunità di pratiche" si lavora su diversi piani:

- si formano i membri assieme così da rafforzare il senso di identità professionale, le relazioni interpersonali, la cultura del gruppo,
- si consente loro di disporre di una banca dati nella quale trovano i riferimenti per la loro preparazione professionale e la storia della loro vita di gruppo (verbali, progetti, convegni, ecc)
- si rappresentano visivamente sul portale dell'associazione territoriale così da "umanizzare" il ruolo,
- si realizzano documentazioni, testi e convegni per valorizzarne il ruolo e il riconoscimento sociale.



Si veda al riguardo sui siti delle associazioni la parte relativa alle "reti professionali"

È stata riportata anche l'esperienza fatta dallo stesso Di Gregorio all'Enichem[3].
Il Progetto, denominato "Ambiente: insieme si può" aveva lo scopo di migliorare il rapporto tra l'azienda e i territori in cui erano siti gli stabilimenti e prevedeva proprio un'organizzazione a rete (struttura a margherita): <<*in ogni stabilimento abbiamo costituito un referente per la Comunicazione attorno al quale abbiamo costituito più gruppi di Comunicazione. Tutti i gruppi di progetto di tutti gli stabilimenti andavano a comporre un solo gruppo, il gruppo di Comunicazione aziendale.* >>.
La struttura struttura si è chiamata a margherita, perché ogni volta che si aggiungeva uno strumento era come aggiungere un petalo.
La funzione non viene esercitata dal settore funzionale, ma lo specialista del settore aiuta gli altri ad esercitare la funzione.
Nel caso dell'introduzione della funzione di Comunicazione in un'organizzazione tale funzione non deve surrogare la comunicazione ma deve aiutare tutti i membri dell'organizzazione a comunicare.
Il Ruolo di referente della comunicazione non è quello di esercitare la funzione di Comunicazione in prima

2 Etienne Wenger, Comunità di pratica, Raffaello Cortina Editore
3 Renato Di Gregorio, La Formazione Intervento nelle Organizzazioni, Guerini Editore, Milano 1994

persona, ma soprattutto è quello di aiutare, grazie alle proprie competenze e conoscenze, gli altri membri dell'organizzazione a comunicare bene.

Riguardo alle differenze tra l'organizzazione per progetti e l'organizzazione a rete, Di Gregorio ha ricordato che la prima termina dopo un certo tempo, mentre la seconda si consolida quanto più tempo passa e più pratiche si mettono in comune..
Nell'esempio del SERAF, dieci Comuni hanno tutti una funzione omologa (il SUAP). Attraverso un protocollo d'intesa che regola modalità e accordi di erogazione del servizio, i Comuni hanno costituito una rete formata dall'insieme dei responsabili dei comuni.

Il territorio non ha la Comunicazione

Il territorio non ha una propria struttura da cui dipenda la Comunicazione, che è invece una funzione fondamentale. Tuttavia, esso dispone della rete degli URP e può avvalersi loro tramite dei diversi strumenti di comunicazione. Così l'organizzazione territoriale può comunque effettuare una comunicazione istituzionale, tramite i diversi strumenti di cui essa si avvale. Tra i principali strumenti di cui dotarsi, si devono annoverare:il portale dell'Associazione dei comuni e il portale del marketing territoriale dei comuni dell'Associazione.
La funzione di comunicazione istituzionale è molto importante, perché serve a dare un'identità, un'immagine e un nome all'organizzazione territoriale.
In termini più generali, il territorio inteso come un'organizzazione, ha necessità di avere un suo piano di comunicazione, da non confondersi da un piano di marketing territoriale. Il piano di marketing territoriale è paragonabile alla comunicazione di prodotto di un'impresa e pertanto si configura come una delle tante parti di un piano di comunicazione integrato.

Il territorio non ha la consulenza di processo

Il territorio non dispone della consulenza di processo[4] che è quella che serve per supportare i membri dell'organizzazione nei processi di cambiamento. Nell'ambito del territorio, quindi, è opportuno che la figura dei consulenti di processo sia realizzata attraverso apposita formazione di soggetti reclutati tramite bandi pubblici.
L'esempio è dato dai formatori reclutati e formati per seguire il progetto di formazione-intervento a supporto dello sviluppo del programma di e-Government denominato R.I.S.O. Essi sono stati reclutati attraverso l'emissione di un bando pubblico a cui hanno risposto 400 persone. Trenta di loro sono passati alla fase di formazione e poi solo una metà hanno seguito la prima fase del progetto. Essi si sono ulteriormente ridotti in funzione della qualità della prestazione erogata ed oggi sono appena cinque (www.progettosalento.it).
Il consulente di processo è la figura professionale alla cui formazione sono finalizzati i Master Raggi2 e Luce1. Il consulente di processo deve "sovrintendere" i processi di cambiamento, ma mai gestendole in via esclusiva e in prima persona. Il suo compito, piuttosto, è quello di aiutare i membri dell'organizzazione a gestire ogni singola fase della metodologia e a darsi così una organizzazione territoriale efficace, supportandoli nei processi di cambiamento. A volte però egli si configura anche come un partner che unisce la sua competenza e la sua visione a quella di amministratori che condividono con lui la prospettiva e la modalità di cambiamento.

Il territorio non ha la Formazione

Molti si occupano dell'educazione, ma tra loro non sono integrati come lo è la funzione formazione di un'azienda.
Ci sono molte strutture di formazione professionale, ma nessuna lavora sulla formazione del management (la struttura politica e la struttura gestionale degli Enti locali) che invece in un'azienda è la formazione più importante.
Ma il territorio può usare la formazione-intervento[5] che è al tempo stesso una metodologia di cambiamento organizzativo partecipato e una metodologia di apprendimento.
Le stesse strutture che si occupano di educazione, di formazione e di formazione professionale possono essere raccordate, stipulando protocolli d'intesa e sviluppando progetti comuni.

Il territorio non ha denaro da investire

Tuttavia, il territorio può contare su finanziamenti pubblici di varia natura.

[4] Edgar H.Schein , La consulenza di processo , Raffaello Cortina Editore, Milano 2001
[5] Renato Di Gregorio, La metodologia della Formazione Intervento, Impresa Insieme 2007

Tali finanziamenti pubblici sono erogati normalmente dalle Regioni o dalle Province, qualche volta da strutture dello Stato. Le fonti di erogazione si configurano, dal punto di vista organizzativo, come organizzazioni di tipo funzionale. Di conseguenza, ogni settore della Regione – coincidente con i diversi assessorati (es. sviluppo economico, infrastrutture, istruzione e formazione, bilancio ecc…) – emana i propri bandi di finanziamento. Per questo motivo, è importante che tali finanziamenti, che "a monte" nascono separati, siano poi integrati "a valle", cioè legati razionalmente alla missione, alla strategia di sviluppo del territorio.