

Renato
Di Gregorio

Il progetto TERRITORIO di Tempio Pausania

Una premessa storica

Il progetto nasce sulla scorta di un'esperienza precedente condotta all'interno dello stesso territorio provinciale, quello di Sassari.

Il primo intervento è stato infatti sviluppato per il comune di Sassari, nel corso degli anni '97-'99. Esso è stato in parte finanziato con risorse comunali e poi sostenuto con fondi della Regione e del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nell'occasione, utilizzando la metodologia della formazione-intervento, si sono coinvolte tutte le persone che operano nel Comune e buona parte degli "stakeholder" del territorio. In questo modo si sono avviati ben 37 progetti di miglioramento.

La pubblicazione del racconto dell'intervento è stato presentato al forum della Pubblica Amministrazione a Maggio del '99 a Roma. L'esperienza maturata è stata portata per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica a conoscenza dei comuni della Sardegna attraverso incontri organizzati presso le province di Sassari, di Nuoro e di Cagliari, rivolti al management degli enti territoriali.

Alcuni comuni più attenti e sensibili, come Tempio Pausania, hanno utilizzato l'informazione e si sono fatti aiutare a formulare un progetto di formazione-intervento da presenta-

IL CAMBIAMENTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Con questo numero parte un programma di articoli e segnalazioni utili ad animare e alimentare un dibattito intorno al cambiamento che sta attraversando in particolare il mondo della Pubblica Amministrazione.

Di tutti gli aspetti che varrebbe la pena di trattare, visto la dimensione del fenomeno in atto, abbiamo fatto la scelta di trattare alcuni aspetti specifici, così da verificare un'ipotesi di fondo che è stata messa a fuoco dall'IRFI, Istituto per la Ricerca sulla Formazione-Intervento, di Roma nel convegno promosso il 20 di gennaio presso il CNEL.

L'ipotesi parte dal presupposto che il territorio, cioè un luogo abbastanza ampio, distintivo per le sue caratteristiche culturali, morfologiche, imprenditoriali, occupazionali, ecc. può oggi essere considerato una "nuova organizzazione" che ha bisogno di raggiungere maggiori livelli di efficienza nel tenere assieme i diversi enti presenti, di sviluppare una maggiore efficacia nel competere con altri territori per il benessere dei suoi abitanti, di assicurare una qualità dalla vita e dell'ambiente soddisfacente e compatibile.

(continua a pag.70)

(*) R. Di Gregorio, svolge attività di consulenza.

re al finanziamento pubblico; nel frattempo, era l'inizio del '99, lo stesso comune faceva partire un primo progetto che ha coinvolto una buona parte del proprio personale interno e che si è concluso nell'estate del '99.

L'intervento è servito per :

- formulare e formalizzare una strategia di sviluppo per il territorio comunale,
- sviluppare una riflessione strategica con il personale interno (appartenente alla dirigenza e al primo livello della struttura sottostante),
- individuare alcuni progetti prioritari d'intervento finalizzati a conseguire lo sviluppo strategico/economico del territorio

L'approvazione del progetto di finanziamento è stato ottenuto a Settembre del 2000. Nel frattempo la Giunta che aveva promosso l'iniziativa rassegnò le dimissioni, avviando così un periodo di commissariamento. La nuova elezione avvenuta nella primavera del 2000 porta al governo una Giunta di diverso colore politico. Il progetto viene comunque approvato dalla nuova Giunta e prende l'avvio a luglio dello stesso anno.

Il progetto di formazione-intervento

Il progetto nasce con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico del territorio e di utilizzare il processo progettuale che serve a questo scopo come occasione per coinvolgere e responsabilizzare il personale interno sviluppando nel contempo un processo di apprendimento collettivo sulla gestione del cambiamento e sugli strumenti per realizzarlo concretamente.

L'intervento si articola su diversi piani e segue la metodologia di formazione-intervento messa a punto da *ImpresaInsieme* (www.impresainsieme.com). In essa è prevista:

- la costituzione di due Comitati (Guida e Operativo), come struttura di governo dell'iniziativa;
- la formalizzazione del piano di sviluppo strategico/economico del territorio;

(segue da pag. 69)

Questa novità nasce dal processo di decentramento sviluppato in Italia con le leggi Bassanini che hanno accresciuto e comunque modificato il ruolo degli enti territoriali, dalla ridefinizione dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea nella nuova programmazione 2000-2006, dalle forme di finanziamento agevolate, soprattutto per le aree depresse del Mezzogiorno, dallo sviluppo conseguente di forme diverse di partnership a livello locale tra enti pubblici e privati. Partendo da questo presupposto l'ipotesi sostiene che per migliorare questo tipo di organizzazione, dove si confrontano strutture, interessi e culture diverse, è opportuno utilizzare forme e processi di apprendimento che si basino sulla logica della formazione-intervento e che aiutino le persone dei diversi enti a lavorare assieme e a progettare soluzioni condivise per risolvere problemi comuni.

Il dibattito che vorremmo promuovere e alimentare è pertanto quello che consente di raccogliere esperienze che hanno come focus quello del cambiamento a livello locale, che mettono in luce come si costruiscono i nuovi rapporti tra gli enti territoriali, tra persone detentrici di competenze diverse, al fine di intercettare bisogni latenti presenti a livello mondiale, di individuare strategie di sviluppo locale condivise e in linea con gli scenari competitivi formulati, di ristrutturare l'organizzazione del lavoro tra gli enti per risultare più efficienti, di stendere reti di comunicazione efficaci, di definire sistemi di gestione del personale di tipo intersettoriale, di sviluppare un'azione di marketing proficua, di ottimizzare le potenzialità infrastrutturali del territorio, di finalizzare le risorse economiche complessivamente disponibili.

La redazione di questo tipo di programma è naturalmente interessata a raccogliere i contributi di tutti coloro che sono impegnati in esperienze concrete al riguardo e che sono impegnati a determinare con la loro azione lo sviluppo di un dibattito sull'argomento.

Non si esclude la possibilità di affiancare ad una prima iniziativa centrata sul "racconto" scritto delle esperienze, anche momenti di confronto in redazione e l'organizzazione di forum pubblici aperti al concorso di tutti coloro che sono interessati al tema in questione.

Per avviare questo programma riportiamo in questo numero un primo articolo sull'esperienza di Tempio Pausania e una breve bibliografia utile ad approfondire la tematica della formazione per lo sviluppo locale.

- la realizzazione di un workshop di condivisione strategica dove poter dibattere delle strategie formulate e individuare i progetti prioritari d'intervento;
- la formazione di "progettisti" e "comunicatori", scelti tra il personale interno, e avvio con-

testuale di progetti per lo sviluppo locale e per la comunicazione;

- la formazione per i membri dei due comitati;
- il coinvolgimento del contesto esterno.

Vediamo di seguito come è stata sviluppata ciascuna di queste iniziative.

La costituzione della struttura di governo dell'iniziativa

All'avvio del programma formativo viene subito costituito il Comitato Guida con i sindaci dei Comuni e con i presidenti delle Comunità Montane. Il suo scopo è quello di delineare strategie concertate di sviluppo del territorio, di promuovere la realizzazione del progetto di formazione-intervento, di individuare e raccogliere intorno al progetto consensi e risorse per farlo marciare nella fase iniziale, quando è attivo il finanziamento pubblico, e sostenerlo in particolare subito dopo.

A questa prima struttura viene affiancato un Comitato Operativo, composto dai segretari generali dei Comuni che delle Comunità Montane, con il compito di garantire la partecipazione del personale interno all'iniziativa superando così i problemi che derivano dalla sua assenza sul posto di lavoro in un momento di grande impegno per le strutture locali. Altro compito per entrambi i Comitati è quello di verificare lungo il percorso progettuale la praticabilità delle soluzioni organizzative da realizzare, prima di arrivare al momento della loro presentazione finale.

Quando la formazione-intervento si applica ad una sola Organizzazione, il Comitato Guida, presieduto dal vertice politico (sindaco o presidente) è solitamente formato da alcuni membri della Giunta e alcuni dirigenti della struttura, mentre il Comitato Operativo è costituito da funzionari di settori diversi aventi caratteristiche funzionali di rappresentanza e caratteristiche personali di potenzialità e motivazione. Il primo co-

mitato deve indicare la rotta strategica ed esercitare la sponsorship a supporto e protezione dell'innovazione, il secondo deve supportare la realizzazione del processo realizzativo assumendosi la responsabilità dell'organizzazione degli eventi da costruire attorno ad esso.

Nel caso in questione invece il Comitato Guida è composto solo da "politici" e ha uno scopo aggiuntivo rispetto a quello precedente e cioè quello della concertazione strategica, della negoziazione politica, dell'integrazione culturale, della mediazione e del controllo della leadership.

I suoi membri devono trovare in esso ragioni di vantaggio aggiuntivo a quelli dell'azione individuale e motivi di mediazione riscontrabili in risultati complessivi da sfruttare comunque a livello poi individuale.

In sostanza il Comitato Guida di un singolo ente è un comitato decisionale gerarchizzato, con un decisore indiscusso che è a capo dell'organizzazione, mentre il Comitato Guida dell'organizzazione "Territorio" è più simile a un gruppo di lavoro strategico in cui ogni membro deve trovare costantemente ragioni di convenienza individuale per aderirvi e lavorarvi.

Per quanto riguarda il Comitato Operativo, nel caso dell'ente, esso è caratterizzato dal punto di vista organizzativo perché ciò assicura che le numerose iniziative che girano intorno al progetto e lo arricchiscono si sviluppino realmente, mentre nel caso dell'organizzazione Territorio, esso è caratterizzato più dal punto di vista gestionale, perché deve assicurare che il mix di persone che partecipano al progetto rappresentino le proprie desiderabilità interne e sappiano negoziare con i colleghi delle altre organizzazioni le soluzioni per loro più convenienti, che le altre persone che non partecipano al progetto si accollino il lavoro dei colleghi mancanti, che la praticabilità delle soluzioni generali sia sposabile con le caratteristiche della propria organizzazione e con le risorse disponibili.

La formalizzazione del piano di sviluppo strategico/economico del territorio

Il “piano” a cui sono abituati i vertici politici degli enti locali è quello “politico”. Esso consiste nel programma formulato al momento della tenzone elettorale e poi votato dal Consiglio all’atto del loro insediamento. Quasi mai questo piano coincide con un piano strategico di sviluppo locale di area vasta né tantomeno esso è paragonabile a un piano di tale genere. Questo compito è affidato normalmente agli organi tecnici delle strutture sovrastanti a livello provinciale o regionale.

Spesso da questi viene appaltato a consulenze di tipo socio-economico o urbanistico che lavorano per esse e lo studio viene poi in parte utilizzato per prendere decisioni condivise da una concertazione politica.

È invece più insolito che i vertici politici di un territorio, semmai caratterizzati da colori politici diversi, trovino la motivazione per “fare lavoro di gruppo” per formulare essi stessi una strategia di sviluppo, semmai delegando a strutture interne od esterne gli approfondimenti che essi ritengono necessari per alimentare la propria riflessione endogena.

Nel caso del progetto Territorio il gruppo politico che compone il Comitato Guida e quello gestionale che compone il Comitato Operativo, hanno lavorato assieme e separatamente per confrontarsi e identificare qualche linea strategica comune.

In ciò sono stati aiutati dalla “consulenza di processo” che ha permesso loro di confrontarsi, organizzando sedute specificatamente dedicate a questo scopo e fornendo griglie di riferimento entro cui allocare il risultato del confronto, ma anche con cui organizzare l’elaborazione.

Riportiamo di seguito la griglia utilizzata.

- *identità del territorio*
- *strategie di sviluppo locale*

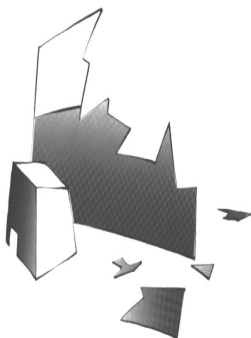
- a partire dalle potenzialità intrinseche
- a partire dal mercato potenziale
- *i competitors e le alleanze*
- *la struttura*
- le caratteristiche intrinseche
- le facilities aggiuntive costruite dagli uomini
- le trasformazioni praticabili
- *le risorse economiche*
- in dotazione
- acquisibili dalle diverse fonti
- *la tecnologia*
- di processo
- strumentale
- *i valori*
- da presidiare
- da sviluppare
- *i progetti strategici prioritari*
- di sviluppo
- di comunicazione
- di ricerca
- *il sistema di gestione strategica*
- risorse
- sistemi
- stile
- metodo

Il workshop di condivisione strategica

È un processo che si attiva subito dopo la formulazione del documento strategico. Il più delle volte è anche la scusa per costringere i vertici delle organizzazioni a formulare e formalizzare un piano strategico.

Subito dopo l’elaborazione di una prima bozza di piano strategico è stato infatti organizzato un workshop di tre giornate che ha coinvolto un centinaio di persone degli enti coinvolti, un quinto circa dell’organico complessivo.

Il workshop è stato organizzato in due step. Il primo è servito per presentare il progetto di formazione-intervento, acquisire le infor-



mazioni sulle strategie di sviluppo abbozzate, prendere visione dei documenti strategici di diversa natura già prodotti in precedenza, esprimere una propria posizione circa l'impegno a partecipare all'iniziativa, fornire suggerimenti circa i progetti da attivare per alimentare il miglioramento della funzionalità degli enti e dare una mano allo sviluppo economico del territorio.

Il secondo, a distanza di circa una settimana, è servito a maturare una riflessione più profonda circa le strategie di sviluppo perseguibili, ad ascoltare alcuni stakeholder del territorio, a verificare la posizione assunta dall'insieme delle cento persone coinvolte circa la praticabilità di una strategia partecipata come quella proposta.

Gli incontri non sono stati facili, l'incredulità era elevata e la novità del linguaggio consulenziale ha certamente disorientato i partecipanti, almeno inizialmente.

La terminologia manageriale usata, i concetti usuali di un approccio del tipo "strategia/struttura" o di "marketing territoriale", la lettura in gruppo di documenti strategici, ma anche la interpretazione in plenaria delle leggi sul decentramento amministrativo, sono state una grossa novità per la maggior parte delle persone coinvolte e motivo di qualche scontro iniziale, tipico - oramai lo si può dire dopo tante esperienze maturate - di un ambiente organizzativo in cui il personale tecnico, ma anche manageriale, è meno abituato a confrontarsi sui sistemi generali, sulle linee strategiche, sul contesto competitivo, piuttosto che sul contenuto della posizione di lavoro e sulle azioni immediate da predisporre.

Ciononostante, la constatazione che non c'era una consistente documentazione strategica da consultare, che i vertici politici non avevano espresso nel passato documenti di programmazione territoriale di un certo spessore, ma piuttosto programmi politici peraltro ab-

bastanza simili tra loro e costruiti sulle contingenze istituzionali anziché sulle prospettive strategiche di sviluppo locale di "AREA VASTA", ha tranquillizzato gli animi e ha dato a molti (i più positivi) la sensazione di poter esprimere qualcosa, di poter dare un contributo progettuale, di poter partecipare a qualcosa che si andava ora costruendo.

Il processo di condivisione non è stato semplice perché la struttura politica coinvolta nella riflessione strategica costituiva una sponsorship positiva, ma era fortemente impegnata altrove e non aveva sviluppato una propeudeutica azione di sensibilizzazione interna.

I segretari generali non erano stati tutti e ancora sufficientemente coinvolti nell'operazione strategica e vivevano questa iniziativa come una potenziale minaccia per l'organizzazione del lavoro interno visto l'impegno che sarebbe stato richiesto al personale partecipante.

Le anime critiche hanno dunque trovato sponde utili per aumentare il loro scetticismo e alimentare la loro incredulità, le persone positive e coraggiose hanno trovato motivo ulteriore di impegnarsi per rimuovere pregiudizi e condizioni di arretratezza culturale e organizzativa.

Una cosa è comunque certa, che l'operazione ha sollecitato un grande dibattito e quindi un grande interesse!

La formazione dei progettisti

Dopo aver formulato le strategie di sviluppo e averne condiviso il contenuto con un numero cospicuo di persone - tutte quelle che coprono posizioni organizzative e professionali di primo livello - è necessario attivare un certo numero di esse sui progetti prioritari per dare corpo e gambe alle strategie.

Così come prevista dalla metodologia di ImpresaInsieme e praticata in molte realtà nazionali, si sono dunque attivati due programmi di

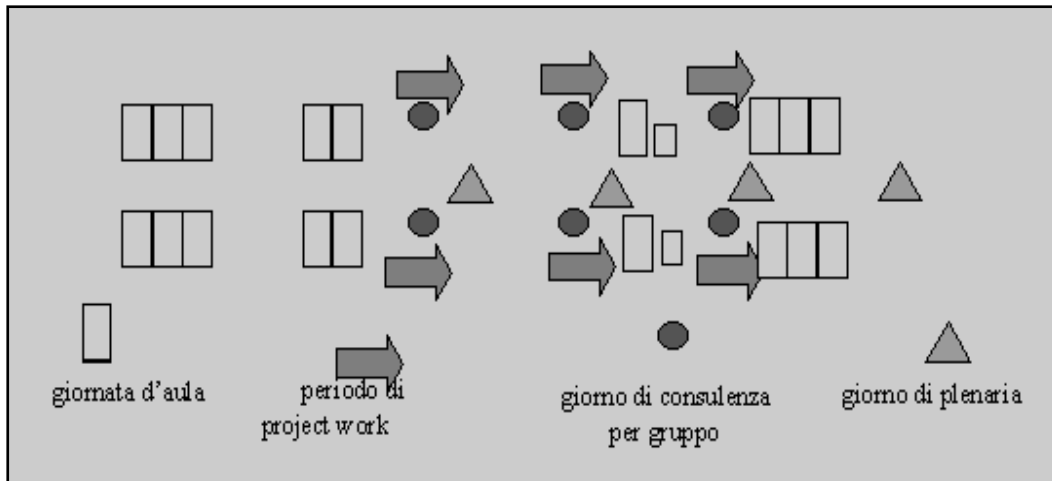


Figura 1

formazione-intervento, uno per *progettisti di sviluppo* organizzativo e uno per *progettisti di comunicazione* a cui chiamare a partecipare complessivamente 50 persone.

Il programma d'intervento è stato articolato su un percorso progettuale uguale per entrambe le schiere professionali e basato su tre fasi: analisi, preprogettazione e progettazione, sviluppate nei periodi di project work. In queste fasi il personale, diviso in gruppi di lavoro, è stato assistito da una consulenza metodologica nel portare avanti i progetti.

Ciascun gruppo di 25 persone è stato dunque suddiviso in cinque gruppi da cinque persone e ciascuno gruppo ha seguito uno dei progetti decisi dai Comitati. Questi progetti sono stati preselti sulla base della riflessione strategica e anche sulla scorta dell'ascolto dei suggerimenti espressi in conseguenza del dibattito sviluppatosi in sede di condivisione strategica.

A monte, a valle e durante l'intero percorso progettuale sono state collocate delle giornate di carattere metodologico e dei momenti di confronto in plenaria tra i due gruppi e con la committenza.

In alcune giornate disposte lungo il cammino, nella zona centrale, sono state poste delle giornate di formazione classica, per trasmettere contenuti tipici di ciascuna figura professionale (lo sviluppo locale per una, la co-

municazione pubblica per l'altra) o contenuti simili perché comuni ad entrambe (l'informatica globalizzante, e l'e-governement). (Figura 1)

Naturalmente anche questo esercizio non è stato semplice. La "mentalità progettuale" per persone avvezze a trovare soluzioni immediate a mille problemi contingenti e a far riferimento a leggi e regolamenti, si scontra certamente con un approccio in cui bisogna pianificare a monte tutto e dove la ricerca sociale e la negoziazione politica costituisce la base per una buona progettazione. Così come la "la mentalità individualistica, settorializzata, funzionalistica" trova difficoltà ad apprezzare e utilizzare forme di cooperazione all'interno dei gruppi di lavoro, sistemi di ascolto dei bisogni del contesto, processi di cooptazione degli stakeholder esterni, modalità di confronto e benchmarking con realtà lontane e avanzate.

L'esperienza ha però dimostrato che la difficoltà è solo iniziale e che, anzi, appena le persone apprendono che possono "osare" e si sentono appena appena più sicure del metodo che hanno in mano, si lanciano con un entusiasmo incredibile nell'avventura progettuale. A volte sono così impazienti di arrivare a dimostrare la loro capacità di ideazione che saltano qualche passaggio metodologico, si fermano poco sull'analisi, vanno subito a fare le

interviste agli stakeholder, arrivano immediatamente a formulare le ipotesi di soluzione, eccitati come dei bambini che sono liberati nel parco dalla mano guardinga della mamma.

La creatività a questo punto sgorga a fiotti, va per mille rivoli, si difende e si coagula, è difficile frenarla.

Bisogna portare in questa scia anche la struttura decisionale, quella manageriale e quella politica, il contesto sociale e gli stakeholder, sviluppando lo stesso entusiasmo e lo stesso interesse. Guai se tanto calore si scontrasse contro una sponda fredda e metallica, resistente e deludente, riduttiva e penalizzante.

Non è mai sufficiente lo sforzo che si deve fare in questo senso. È il segreto della progettazione innovativa: rendere il vertice dell'organizzazione protagonista del cambiamento anche se non sa farlo e qualche volta non ha voglia di farlo!

La formazione per i membri dei due comitati

Per la formazione ai comitati e quindi agli amministratori e al vertice gestionale degli enti coinvolti si è seguita una strada sempre di formazione-intervento!

Il loro ruolo è quello di delineare le strategie e di garantire la realizzazione del cambiamento; è quindi intorno al processo di assunzione di tale ruolo che andava costruita la condizione di apprendimento.

Prima si è fornito loro la consulenza per redigere il documento strategico, quindi sono stati coinvolti nella definizione dei progetti prioritari e nella scelta degli obiettivi da affidare ai gruppi, poi sono stati cooptati nel processo progettuale per convalidare il risultato del lavoro di ogni fase e infine, sulla scorta di un'esigenza da loro espressa, sono state predisposte alcune occasioni di confron-

to e approfondimento con esperti di materie diverse tutte però inerenti il ruolo di "gestori di vertice del cambiamento".

Quindi, in sintesi:

- prima si è fornita la consulenza e poi si è fatta della formazione;
- si sono esposti i vertici politici direttamente nel ruolo di promotori del cambiamento;
- si sono create loro occasioni per apprendere attraverso il lavoro dei progettisti;
- è stata sollecitata la richiesta di formazione da parte loro sulla scorta della consapevolezza delle cose da sapere per essere all'altezza del ruolo di sponsor;
- le tematiche formative sono state definite in linea con le esigenze espresse e non programmate a priori.

Il coinvolgimento del contesto esterno

Per assicurare il "coagulo progettuale" interno e la ricchezza delle soluzioni finali è importante sollecitare la partecipazione dell'esterno, del contesto, degli attori sociali.

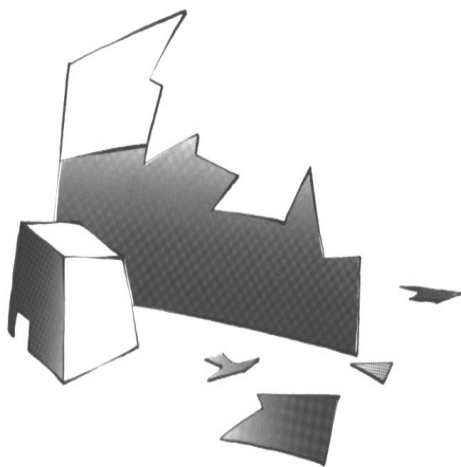
Nel progetto in esame l'operazione è avvenuta in modi diversi. Prima si è interessata la stampa locale, poi si sono cooptati alcuni stakeholder nelle occasioni formative, quindi si sono coinvolte tutte le competenze locali e nazionali possibili nel corso dell'azione di progettazione, infine si è usato un sito web per raccontare il processo e i risultati conseguiti.

In questo modo la progettualità diventa un'opportunità per tutti e un risultato a cui tutti danno paternità e quindi essa viene difesa e sostenuta. Tanto di più essa assume importanza tanto più diventa poi attraente per chi vuole partecipare. L'attenzione esterna e il riconoscimento pubblico frena gli eventuali rigurgiti e riduce le forze oppostive che un cambiamento sempre ingenera.

La comunicazione formale, attraverso la stampa, segna il passaggio, fissa le responsabilità,

pubblicizza gli apporti, promuove l'iniziativa e sollecita gli apporti.

In questo caso si può dire che la comunicazione con l'esterno serve a coagulare l'interno e a sostenere la progettazione dell'innovazione. Solitamente, invece, si attiva la comunicazione con l'esterno quando si ha un progetto già strutturato da proporre.



Alcune acquisizioni sul "campo"

Descritta l'esperienza viene da fare qualche riflessione più generale su alcuni aspetti che riguardano il cambiamento che coinvolge gli enti territoriali.

L'esperienza maturata a Tempio Pausania, sommata a quella di molte altre esperienze dello stesso tipo a Bolzano, a Treviso, a Brindisi, in Molise, nel Lazio, ha messo in luce alcuni aspetti di novità della gestione manageriale su cui ci sembra valga la pena riflettere.

I primi su cui ci soffermiamo sono i seguenti:

- le forme di coordinamento strategico per lo sviluppo locale;
- le forme di networking a livello territoriale;
- la cultura programmatoria di tipo strategico;
- le strutture organizzative fisse o mobili di gestione di problemi comuni;
- i sistemi di gestione del personale e di valorizzazione e incentivazione dell'impegno sull'innovazione intersettoriale.

a) Le forme di coordinamento strategico per lo sviluppo locale

I territori sono organizzazioni senza un coordinamento gerarchico!

I territori comunali hanno una forma di coordinamento che la popolazione riconosce nel gruppo politico che elegge e nella struttura amministrativa che questa a sua volta guida. In realtà sul territorio comunale insistono forme di coordinamento su numerose tematiche agite da enti amministrativi diversi, regolati da vari punti di coordinamento, a volte anche distanti. Alcune tematiche fanno capo all'ente Provincia, altre all'ente Regione, altre ancora allo Stato centrale. Prima delle leggi Bassanini del '98 le influenze delle strutture centrali era maggiore, ma anche dopo la legge 59, che sposa e sancisce il criterio della sussidiarietà, gli enti hanno ragione di interrelazione, ma non hanno strutture di coordinamento gerarchico, le forme di coordinamento esistenti si basano sull'emanazione di leggi e regolamenti e su forme concertative più o meno stabili ed efficaci.

Il territorio economico, cioè quello che si può disegnare intorno ad una distintività d'interesse economico, circoscritto in un perimetro entro cui si riconoscono elementi culturali omogenei, condizioni morfologiche specifiche, artefatti significativi e storicamente riconoscibili, quindi condizioni che si sono prodotte nel tempo e si sono sedimentate tanto da risultare distintive, non ha, ancora di più, un coordinamento gerarchico coincidente con i suoi confini.

Infatti l'area entro cui si esercita un certo coordinamento è quella sancita burocraticamente, disegnata da una negoziazione storicamente determinata, difficilmente mutabile. È vero, nasce qualche Provincia in qualche Regione e ciò muta le condizioni di coordinamento di secondo livello, ma è più difficile mutare quelle di primo livello.

Fino a quando i territori non erano soggetti economici, cioè non amministravano risorse fi-

nanziarie per conto di terzi, ma si limitavano a sopravvivere perché i costi sostenuti erano pagati dallo Stato centrale, sulla scorta dei conti presentati, non c'era forse necessità di un coordinamento forte a livello territoriale, ma bastava una gestione oculata di tipo funzionale, cioè: "ognuno faccia quello per cui è deputato e guardi in casa propria".

Da quando, invece, sui territori si sono declinate le responsabilità dello Stato centrale e si sono attribuite risorse da amministrare per finanziare lo sviluppo e rendere competitiva la propria aria d'influenza, si comincia ad avvertire il problema del coordinamento, della sua univocità e della sua stabilità.

La programmazione negoziata ha dato qualche risposta a questa esigenza raccogliendo intorno ad un obiettivo di cointeressenza economica soggetti diversi: pubblici e privati, comunemente regolati da un piano di investimenti, da un ente erogatore e da enti ispettivi.

Ma le forme di coordinamento trovate sono comunque mutevoli nel tempo perché limitate dal programma di investimento e sono anguste perché si riferiscono a tematiche specifiche d'imprenditoria locale anziché coprire tutte le esigenze di un'organizzazione territoriale.

Le altre forme che vanno configurandosi, in base alla legge 142 del 90, cioè forme consortili o associative, sono surrogatorie di una soluzione che non si trova e che è difficile trovare. Sono solitamente aggiuntive e onerose, difficili da gestire e affidate alla capacità aggregativa di un leader, non quindi stabili né strutturalmente distinguibili.

Ci sono poi quelle che hanno un'origine prettamente di promozione economica sul versante industriale, vedi i BIC o sul versante rurale, vedi i GAL. Ma anche qui ci troviamo di fronte a soluzioni progettuali affidati all'esistenza di un finanziamento, alla capacità aggregativa centrata sull'offerta di servizi comuni e non a soluzioni funzionali stabili in ragione di una determinazione dall'alto o di eleggibilità dal basso.

b) Le forme di networking a livello territoriale

Forse proprio la mancanza di forme gerarchiche di gestione dell'organizzazione territorio e la indeterminatezza di forme stabili di aggregazione alternativa porta a cercare forme innovative di autoregolazione e cooperazione, che sono - è vero - meno stabili di quelle gerarchiche, ma hanno tanti elementi positivi.

Innanzitutto sono forme di organizzazione di "scopo" e quindi sono fondate su un interesse esplicito, e non su una struttura di diritto in cui il vantaggio è più di chi governa piuttosto di chi è governato.

Poi sono forme che mettono in evidenza le competenze e dove i risultati contano più dei ruoli istituzionali ricoperti. Infine sono sistemi che si aggregano intorno a reti di comunicazione orizzontali e non verticali, spontanee e non obbligatorie, autopropulsive e non regolate, fondate sulla motivazione personale e non sulla pressione gerarchica.

Questa condizione è in via di pieno sviluppo, alimentata dalla tecnologia di internet e dalla globalizzazione della tecnologia informatica, anche se il mezzo aiuta teoricamente tutti, ma in realtà esclude, o almeno limita, i più anziani, che ne hanno generalmente paura.

c) La cultura programmatica di tipo strategico

Quando la struttura gerarchica è debole, il networking è espandibile e lo scopo comune resta a guidare l'aggregazione autoregolata, si avverte la necessità di riconoscersi in una strategia comune e in una cultura di riferimento. In questo caso la strategia - la sua formulazione e divulgazione - diventa essenziale per tenere insieme, per orientare le azioni e finalizzare le risorse, per raggiungere risultati e misurare i contributi, per trovare ragioni di gratificazione che rafforzino l'aggregazione.

La programmazione strategica a livello territoriale è una novità assoluta, una materia nuova con cui le amministrazioni pubbliche van-

no cimentandosi da poco tempo. È vero che tutti i vertici amministrativi degli enti territoriali formulano, all'atto della tenzone elettiva, un piano politico che vuole costituire una sorte di piano programmatico di azioni da intraprendere e pertanto nella sua globalità potrebbe essere allocato sul piano della formalizzazione strategica. In realtà la strategia di sviluppo territoriale è ben altra cosa, sia perché deve avere un respiro più ampio (il territorio e non il campanile), sia una committenza più esplicita da parte dei cittadini (non solo la maggioranza elettiva, ma l'insieme dei residenti), sia una maggiore traiettoria visiva (non il tempo del mandato amministrativo, ma il tempo di trasformazione strutturale), sia una maggiore creatività progettuale (legata alla vision del leader, anziché alle mediazioni degli interessi partitici). Inoltre la strategia che si riconosce è spesso una strategia di sviluppo organizzativo e non una politica di sviluppo strategico.

Cioè, gli amministratori sono portati generalmente a organizzare le strutture di governo territoriale, a organizzare la distribuzione delle risorse economiche, a migliorare la vivibilità ambientale e sociale dei luoghi dove risiedono i cittadini, a rendere attrattivo il proprio territorio per raccogliere risorse aggiuntive e precostituire condizioni di investimento che assicurino occupazione e benessere.

È quindi una visione che si basa essenzialmente sulla struttura in essere, che si muove da questa condizione e tenta di trovare soluzioni di miglioramento compatibili con l'equilibrio di interessi molteplici che assicurino la solidità di governo.

Diversa è naturalmente la visione strategica che muove dall'esterno verso l'interno, che si chiede su quale mercato offrire i prodotti che si è in grado di produrre o addirittura che si interroga per immaginare quale richiesta sta esprimendo il mercato e quale si può ragionevolmente soddisfare in ragione di alcuni cambiamenti anche strutturali che si potrebbero fare.

Fare questo significa guardare il mercato mondiale, immaginare soluzioni creative, disegnare rotte sfidanti, aggregare forze innovative, rompere equilibri precostituiti e trascinare increduli e incerti verso lidi inconcepibili da una cultura di routine, ospitare e farsi sollecitare dall'esterno invece che ripugnarlo.

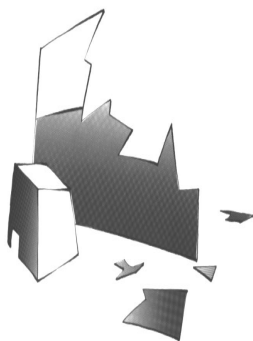
Ora questa opportunità si crea perché la distribuzione dei fondi strutturali del nuovo ciclo, quello del 2000-2006 premia la progettualità, finanzia le idee forti, si muove in una logica di concentrazione e di finalizzazione, penalizza chi non riesce a spendere le risorse che ha pianificato, richiede la concertazione intorno a progetti strategici di area territoriale, di settore, di filiera, riconosce la potenzialità della progettualità locale e la responsabilità di gestione delle risorse rese disponibili.

Dobbiamo muoverci in questa traiettoria, facendo leva su queste nuove opportunità anziché essere tentati da rinchiuderci ancora di più sul localismo, sulla spartizione delle risorse tra i residenti, sull'ottimizzazione delle situazioni in essere e sulla spesa per la soddisfazione odierna. È un pericolo reale che corriamo di cui farrebbero i conti i nostri figli.

d) Le strutture organizzative per la gestione di problemi comuni

La mancanza di strutture di governo gerarchico dell'organizzazione territorio, la nascita di forme organizzative a rete, la necessità di disegnare prospettive strategiche traenti che guardano a un mercato potenziale come modalità per soddisfare attrarre e soddisfare stabilmente e in prospettiva le persone, richiede una profonda trasformazione delle strutture organizzative degli enti territoriali e, prima ancora, una profonda trasformazione culturale.

La trasformazione organizzativa che si richiede è evidente. La struttura funzionale, articolata per settori, gerarchizzata e burocratizzata non serve più e soprattutto è dannosa perché impedisce l'aggregazione territoriale, la costru-



zione della rete, la determinazione e la gestione della strategia.

Essa, peraltro, è messa in crisi dal varo di leggi che sanciscono la necessità di costituire punti di “contatto integrato” con l’utenza. Lo sportello unico per le attività produttive, l’ufficio di relazioni con il pubblico, l’informagiovani, i centri dell’impiego, sono tutti esempi di una volontà politica di dare al cittadino un punto di contatto unico con l’amministrazione a lui più vicino e costringere i settori, gli enti e le istituzioni, ad integrarsi a monte organizzativamente, informaticamente, comunicazionalmente. Ciò richiede logiche organizzative di tipo “trasversale”, a matrice, a prodotto/servizio, a progetto, di tipo flessibile e ad ampio spettro. Ruoli sempre più numerosi di tipo trasversale nascono, dove la trasversalità non si sviluppa solo all’interno della amministrazione da cui si è pagati, ma all’interno di un ventaglio di strutture di diversa natura e missione che hanno ragione e necessità di dialogare, ma anche di lavorare assieme e su un prodotto servizio di cui si è oramai corresponsabili.

La trasformazione culturale è certamente prioritaria rispetto a quella organizzativa. Infatti la sofferenza di coloro che sono stati posti in una condizione di frontiera, sia sul servizio che sul progetto oggi potrebbero esprimere tutto il loro disappunto e tutte le fatiche che giornalmente devono sostenere.

La prima trasformazione culturale da affrontare è quella necessaria a rovesciare il rapporto tra struttura e cittadino così da riuscire a far considerare il cittadino un cliente e non un suddito o addirittura un manigoldo da controllare e sancire.

La seconda trasformazione culturale, forse ancora più importante, è quella che considera il cittadino non solo un delegante ma un partner. La logica che dovrebbe prevalere è che il cittadino non è solo un elettore che, cessato il suo esercizio di voto, lascia ad altri la responsabilità del destino della sua terra e del benesse-

re degli altri concittadini sul territorio. Il cittadino, in quanto responsabile del destino collettivo, non deve essere trattato certamente come un suddito, ma nemmeno come un cliente da soddisfare ad ogni costo, ma come un partner per la costruzione di programmi strategici di sviluppo a vantaggio di tutti, residenti e non. La terza trasformazione culturale da compiere è quella che fa saltare la logica del campanile e fa acquisire quella del territorio. In base a questo approccio le persone che lavorano nelle amministrazioni devono sentirsi operatori di un’amministrazione territoriale e non locale - devono cioè lavorare e pensare in ragione del territorio e non del proprio comune -, ma anche i cittadini vanno considerati come quelli che vivono su un territorio “vasto” e non comunale, cittadini residenti, ma anche quelli che potenzialmente lo potrebbero diventare se il benessere che il territorio assicura è elevato e infine quelli che intendono goderselo anche se non in forma stabile.

Cambiare la cultura e la struttura è difficile. Forse solo se si mettono le persone al cospetto con progetti interistituzionali che hanno come confine il territorio vasto e come struttura una soluzione a progetto si può raccogliere qualche risultato evidente di cambiamento.

e) I sistemi di gestione del personale e di valorizzazione e incentivazione dell’impegno sull’innovazione intersettoriale

Il personale che partecipa ad un’attività progettuale che esula dai suoi normali compiti di “posizione” e richiede uno sforzo aggiuntivo, sia fisico (lavoro a casa) che culturale (altre conoscenze da acquisire rapidamente), prima o poi chiede di veder riconosciuto questo impegno in forma non solo formale, ma anche in modo sostanziale attraverso qualche forma di remunerazione aggiuntiva.

Vani sono gli sforzi tesi a dimostrare che l’azione formativa è di per sé stessa una forma di compenso perché eleva la conoscenza dell’indi-

duo, la sua professionalità e quindi anche la sua possibilità di carriera interna o di collocazione lavorativa all'esterno.

Purtroppo la normativa prevista dal nuovo contratto nazionale per la Pubblica Amministrazione, se da una parte apre al sistema di valutazione della prestazione e a sistemi che riconoscono e premiano la produttività, dall'altra condizionano buona parte del sistema di remunerazione variabile all'interno dei settori funzionali di appartenenza organizzativa e legano la misurazione al rapporto con le previsioni di budget definite nei PEG (piani economici di gestione).

Risulta quindi difficile sostenere la progettualità e riconoscere l'impegno profuso da persone appartenenti necessariamente a settori diversi già all'interno di uno stesso ente; diventa poi oltremodo difficoltoso riconoscere quella che si estende su una dimensione territoriale e che lega più enti tra loro in vista di un risultato di progetto di sviluppo locale.

Al riguardo è opportuno considerare infatti che:

- il sistema di valutazione della prestazione e quello di incentivazione hanno bisogno di un referente organizzativo certo e stabile, mentre il territorio strutturalmente non ce l'ha, per le considerazioni espresse sopra;
- la remunerazione conseguente alla valutazione fa riferimento a un budget e il territorio non pianifica l'uso di risorse economiche da destinare al personale che opera in gruppi interistituzionali;
- il sistema di controllo che il processo valutativo richiede ha bisogno di un referente di processo che in questo caso segue un progetto e sa valutare l'apporto fornito da ciascuno dei membri di un gruppo di lavoro lungo il suo svolgimento e questo è possibile per il consulente che anima e supporta il cambiamento. È infatti più raro vedere in azione un responsabile di un ente, riconosciuto dall'insieme degli altri che cooperano ad un'iniziativa di sviluppo locale;
- la struttura di controllo del processo di valutazione e remunerazione agito dal manage-

ment degli enti (le organizzazioni sindacali, ad esempio) è articolata per ente e non per territorio e si preoccupa di erogare i propri fondi ai dipendenti/elettori, è quindi meno strutturalmente disponibile ad abdicare a questa forma di potere a vantaggio di una "territorialità senza padre".

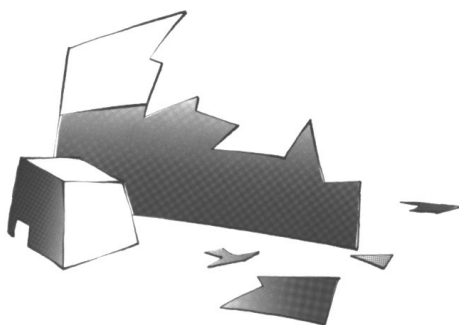
Inoltre molto spesso queste iniziative sono promosse e si alimentano con risorse economiche erogate dal Fondo Sociale Europeo, sotto diverse forme, e ciò richiede il rispetto di alcune regole contenute nel formulario predisposto dal Ministero del Lavoro.

Si possono studiare soluzioni in cui:

- il referente organizzativo è costituito dal Comitato Guida e può giudicare la qualità del progetto realizzato in relazione alle strategie perseguite;
- il referente di processo è costituito dal Comitato Operativo e dal consulente di processo, capaci di valutare rispettivamente il comportamento organizzativo e il comportamento nel gruppo di lavoro;
- la remunerazione viene fissata in base ad una quota che i comuni fissano e dispongono all'inizio dell'anno e viene erogata in base ad una formula che tiene insieme alcuni elementi quali: il risultato progettuale, il contributo nel gruppo di progetto, il comportamento nell'organizzazione;
- le OO.SS. sono chiamate a condividere i criteri di valutazione e remunerazione generali costruiti per sostenere la progettualità;
- alcuni elementi cari alla regolamentazione del Fondo Sociale vengono rispettati (la presenza ai corsi, ad esempio) e fanno parte della formula d'incentivazione che si costruisce, costituendo, oltre certi limiti una condizione di ON/OFF del premio.

Nel caso del progetto Territorio il sistema è stato studiato e la formula è stata elaborata, ma è rimasta una soluzione di riferimento per un'applicazione poi personalizzata a livello di singolo ente aderente all'iniziativa.

È comunque ipotizzabile che su questo tema si giocherà buona parte del successo delle iniziative di "progettualità condivisa" e pertanto si dovrà lavorare per trovare criteri soddisfacenti per premiare il lavoro di chi partecipa ai gruppi di lavoro, anche a costo di profonde modifiche nei processi gestionali che lo consentono. Peraltro la stessa esigenza si avverte per coloro - sempre più numerosi - che coprono posizioni e ruoli trasversali, intersettoriali, all'interno degli enti e che sono adibiti a gestire strutture di partnership pubblico-private.



Conclusioni

Il caso di Tempio Pausania ci ha spronato e fatto riflettere, ci ha spinto a innovare una metodologia consolidata e ci ha stimolato a considerare nuove prospettive e nuovi sistemi organizzativi e gestionali, nuove modalità di comunicazione e di remunerazione. Di tutto ciò, gli elementi di maggior rilievo che ci sentiamo di sottolineare, quello che abbiamo tutti appreso forse maggiormente è: "pensare strategicamente" e "agire territorialmente". Il primo approccio ci consente di guardare dall'esterno verso l'interno per capire cosa si può fare di diverso da quello che si è sempre fatto. Il secondo ci consente di trovare soluzioni contemporaneamente valide per una comunità più vasta e quindi di dividere e risparmiare il lavoro di progettazione e di preconstituire soluzioni organizzative che quando si applicano costituiscono di per sé una rete già integrata e condivisa; va solo usata!

BIBLIOGRAFIA

- Cavallone M., Colleoni L., *Il marketing degli enti locali*, F. Angeli, Milano.
- Coalizzo R., *La progettazione integrata territoriale*, Donzelli ed. Roma.
- D'Albergo E., Vaselli P., *Un'amministrazione imprenditoriale?*, Seam ed., Roma.
- Di Gregorio R., *La formazione-intervento nelle organizzazioni*, Guerini e Ass. ed., Milano.
- Di Gregorio R., *Progetti di cambiamento*, Guerini e Ass. ed., Milano.
- Di Gregorio R., *Progettare per apprendere*, Guerini e Ass. ed., Milano.
- Farneti G., *Il bilancio dell'ente locale*, Giappichelli ed., Torino.
- Ivaldi I., *Ergonomia e Lavoro*, Liguori ed., Napoli.
- La Rosa M., Grandi S., *La formazione del management nell'area pubblica e dei servizi*, F. Angeli.
- Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, Etas Libri, Milano.
- Perulli P., *Neoregionalismo*, Bollati ed.
- Paoli M., *Marketing d'area*, Guerini ed.
- Pipan T., *Il labirinto dei servizi*, Raffaello Cortina Ed., Milano.
- Rebora G., Meneguzzo M., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino.
- Rebora G., *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini scientifica, Milano.
- Righettini M. S., *Elementi di scienza dell'amministrazione*, E.L., Roma.
- Sacconi L., *Etica della pubblica amministrazione*, Guerini e Associati ed., Milano.
- Sarno D., *L'impresa pubblica tra privatizzazione e regolamentazione*, F. Angeli, Milano.
- Storlazzi A., *L'azienda Comune*, CEDAM, Padova.