

EUGENIO NUNZIATA

IL CASO DI UNA AUTHORITY PUBBLICA : CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO E CONDIVISIONE DELLA VISION *

in "Gestione strategica e cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche: Il potere di una Visione condivisa", pubblicato in G. Rebola (a cura) , Il Change Management nelle imprese e nelle Pubbliche Amministrazioni, Aracne Editore, Roma, 2007

1. Il contesto

L' Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, è l'organismo che il Ministero dei Trasporti ha istituito nel 1997 (Decreto Legislativo 250/97) con compiti di regolamentazione e sorveglianza per la sicurezza delle attività aeronautiche civili nazionali, nonché di disciplina degli aspetti economico-amministrativi delle attività di trasporto aereo e delle gestioni aeroportuali. La missione dell'Ente - contribuire allo sviluppo armonico del settore dell'aviazione civile garantendone la sicurezza - si traduce in tre obiettivi strategici principali legati alla Sicurezza, alla Qualità e alla Regolazione economica del trasporto aereo. La istituzione dell'Ente implica una non facile ricomposizione e ri-orientamento di diverse competenze in precedenza frammentate (ex R.A.I., Aviazione Civile, etc.).

I tragici avvenimenti dell'autunno 2001 (incidente aereo di Linate, l'attentato alle "Torri gemelle") alimentano ulteriormente il dibattito sulla efficacia della governance del sistema e sul ruolo da giocare, sia dal punto di vista delle modalità di coordinamento centro-periferia, sia dal punto di vista del monitoraggio e intervento nell'ambito delle aree aeroportuali, nei confronti dei numerosi operatori.

Tutte argomentazioni sufficienti per alimentare una "consapevolezza" diffusa – una delle condizioni di successo secondo Kotter - sulla necessità di sostenere il cambiamento interno.

Diviene urgente e strategicamente rilevante per i Vertici aziendali ricercare una risposta di natura organizzativa in grado di: accelerare l'allineamento dei comportamenti organizzativi delle diverse strutture verso la Missione dell'Ente; sostenere la elevazione del profilo dell'azione istituzionale derivante dalla nuova Missione, attenuando l'appiattimento organizzativo sul soddisfacimento degli adempimenti previsti dalle normative; sviluppare il livello di integrazione e cooperazione tra le strutture centrali; aumentare la capacità di indirizzo, supervisione e controllo delle strutture centrali nei confronti delle proprie Direzioni aeroportuali dislocate sul territorio; sviluppare sul territorio la capacità

* Copyright (c) Brain Cooperation (2008) -Tutti i diritti sono riservati.



e responsabilità organizzativa di gestione, di animazione e concertazione nei confronti della rete di attori che interagiscono nelle aree aeroportuali.

2. La costruzione di una Visione strategica condivisa

Il potere di una Visione condivisa dovrebbe consentire di superare i limiti derivanti dalla impossibilità di dotarsi di processi strutturati di pianificazione strategica. Anche in ambito istituzionale gli scenari possono definirsi turbolenti e fortemente discontinui, come nella maggior parte dei settori economici. Sappiamo come in tantissime grandi imprese abituate ad operare su piani strategici di lungo termine, da anni si sia reso necessario adottare tattiche strategiche contingenti e dotarsi di strumenti pianificatori molto più flessibili basati su scenari probabilistici (Mintzberg, 1996).

I contesti con i quali si confronta una Amministrazione pubblica sono molteplici : istituzionale, politico-programmatico, normativo-legislativo, internazionale-globale, economico-sociale, bisogni e interessi legittimi di cittadini e imprese, contrattual-sindacale, riformistico-innovatore, tecnologico, etc.. A ciò si aggiunga la evoluzione dei contesti specifici sui quali gravita l'azione di una Authority come nel caso che stiamo analizzando : settore del trasporto aereo, sistema aeroportuale, aspettative dei clienti dei servizi aerei, sicurezza (safety & security).

In molti contesti pubblici la discontinuità strategica è anche dovuta alla difficoltà dei vertici istituzionali di fronteggiare la volubilità e precarietà dei rispettivi riferimenti politici.

Lavorare sulla costruzione di una visione strategica condivisa, significa, nel pubblico, recuperare anche ciò che sinora non c'è stato, ovvero la dimensione trasversale dei macroprocessi istituzionali. Essa troppo spesso è disconosciuta rispetto al prevalere della naturale separatezza derivante da responsabilità assegnate ai dirigenti in ristrette aree di competenza tipiche del modello organizzativo funzionale. Una missione istituzionale centrata sulla Governance di un sistema di attori esterni, può tranquillamente confondersi - nel percepito - con le competenze funzionali di una specifica area organizzativa dedicata, per esempio, alla gestione di normativa tecnica.

Nella percezione manageriale, una Missione istituzionale assume di conseguenza connotazioni diverse. Viene riletta in funzione delle conoscenze di dominio di cui si è titolari, divenendo speculare alla propria specifica competenza funzionale. Sfugge spesso che il perseguimento della Missione istituzionale implica una visione processuale delle attività, richiama uno sforzo alla integrazione interfunzionale, evoca una armonia di suoni e di contributi strumentali come in una Orchestra.

Nella nostra Authority di riferimento è successo qualcosa che dimostra che un governo del change è possibile, anche in una Amministrazione centrale, che ai più apparirebbe rinchiusa in una solennità istituzionale, non sollecitata direttamente dalla pressione dei bisogni e delle richieste di cittadini ed imprese, come per i Comuni, gli enti previdenziali o le Agenzie fiscali.

E' accaduto che la Missione istituzionale sia stata sottoposta dal gruppo direzionale ad una approfondita rilettura collettiva, che ha condotto i Direttori a condividere una Visione strategica che è stata così sintetizzata :

Contribuire allo sviluppo sostenibile dell'Aviazione Civile, garantendo al paese, in particolare agli utenti ed alle imprese, la sicurezza dei voli, la qualità dei servizi e l'equa competitività.

La missione viene perseguita in un contesto in cui l'attenzione *si rivolge* al passeggero *ed* alla società civile, i cui bisogni diventano il vero "motore" dell'azione dell'Ente.

Gli aggettivi assumono un ruolo fondamentale nella trasformazione di aride attribuzioni normative in una "immagine" di una Organizzazione proiettata nel futuro.

Dice Kotter (1996) che la costruzione e comunicazione di una Vision è come "dipingere un quadro" del tipo di organizzazione che si vorrebbe essere, e ciò aiuta a rendere la Missione più concreta e tangibile.

Tuttavia, la complessità delle finalità istituzionali di una Amministrazione è ben lungi dall'essere sintetizzabile in una "headline", come spesso si vede fare alle grandi corporation. Nel contesto pubblico il bisogno di articolare e spiegare la Vision con maggior precisione è irrefrenabile :

La missione viene perseguita in un contesto in cui l'attenzione si rivolge al passeggero ed alla società, i cui bisogni diventano il vero "motore" dell'azione dell'Ente.

Il termine "**promuovere**", sottolinea che l'Ente è uno dei principali attori che svolge un'azione proattiva per favorire "**lo sviluppo sostenibile dell'Aviazione Civile**", e come tale occorre che lo persegua attraverso un continuo sforzo di cooperazione e confronto con i soggetti coinvolti.

La sostenibilità dello sviluppo è riferita al contesto socio-territoriale ed economico di riferimento e all'armonizzazione con le esigenze di compatibilità ambientale.

La missione, così come definita, mette in relazione ed equilibra le finalità istituzionali di cui l'Ente si fa garante, prima fra tutte la "**sicurezza**", la "**qualità dei servizi**", "**la tutela dei diritti**", "**l'equa competitività**", con quella relativa allo "**sviluppo sostenibile**". Viene così evidenziato che il perseguimento delle funzioni istituzionali costituisce il contributo principale che l'Ente offre allo sviluppo economico dell'intero paese.

La "**sicurezza dei voli**" che mantiene un ruolo prevalente, viene perseguita sia sul fronte della "safety", mediante la definizione di standard e requisiti di sistema finalizzata alla prevenzione, sia sul fronte della "security", contribuendo alla prevenzione degli atti illeciti.

La “**tutela dei diritti**” e la “**qualità dei servizi**” si riferiscono all'azione regolatrice, propulsiva e sanzionatoria, e all'azione di garanzia nei confronti dei diritti del passeggero e degli standard di qualità che devono essere rispettati da tutti i soggetti pubblici e privati che operano nel settore.

Con “**equa competitività**” si intende riferirsi all'azione regolatrice del mercato degli operatori aeronautici ed alla realizzazione di condizioni per una maggiore competitività che consentano di migliorare l'efficienza economica dell'aviazione civile nazionale.

Non si vuole in questa sede entrare nel merito delle scelte strategiche dell'Ente, ma sottolineare piuttosto i percorsi seguiti nella loro elaborazione. Il processo di elaborazione strategica è stato gestito facendo leva su di una struttura temporanea quale il Gruppo direzionale per lo sviluppo strategico (Robert, 1983). Non eccessivamente formale, ma sufficientemente autorevole, costituita da pari – i Direttori - fortemente integrativa. Il commitment chiaro ed esplicito della Direzione Generale : assicurare il governo unitario e l'attuazione delle Strategie dell'Ente in risposta alle sollecitazioni che provengono dal ceto politico e dalla opinione pubblica. Il Team diviene l'attore principale del processo di gestione strategica dell'Ente. Il Team assicura la cooperazione e la integrazione interfunzionale necessaria per il perseguimento delle Strategie dell'Ente. Ma implicitamente il team direzionale diviene anche il luogo in cui si esplicitano le strategie interne, quelle che orienteranno il cambiamento organizzativo dell'Ente. La corrispondenza in capo ad un unico Direttore delle responsabilità connesse alla Pianificazione, Sviluppo risorse Umane, Organizzazione e Sistemi informativi, diviene un fattore chiave di successo nella tessitura di tutto il percorso.

Si è puntato sulla costruzione di “una forte coalizione di governo” come fattore chiave di successo del cambiamento (Kotter, 1996).

E' diffusa la consapevolezza di essere una “squadra” al lavoro, a cui nessuno può far mancare il proprio aiuto e contributo per la costruzione di una identità strategica condivisa. Una squadra che ha condiviso percorsi lavorativi comuni, esprime la medesima cultura di tipo tecnico-professionale, con una precedente storia di riflessioni sull'organizzazione interna. Una squadra accomunata da interessi individuali sottesi, ma convergenti, in relazione alla attesa revisione degli assetti macro-organizzativi, ed alla presenza di un nuovo Vertice istituzionale.

E come in tutti i task, il lavoro è scandito da una Agenda ferrea, regolato da un Chairman autorevole, animato da un Consulente che orienta e facilita il contributo dei partecipanti.

Si percepisce che il lavoro svolto assieme è servito per recuperare una forte consapevolezza sui meccanismi integrativi interni. Ma per converso è anche emerso che il perseguimento della Missione, e quindi il successo del gruppo dirigente, passa attraverso lo sviluppo di una forte capacità organizzativa, e quindi collettiva, di “governo” di una fitta rete di nodi esterni, pubblici e privati, che affollano il sistema dell'aviazione civile, con i quali si interagisce, si coopera, ci si integra. Emerge con evidenza che il successo istituzionale si persegue sull'esterno; che i confini organizzativi entro i quali

si opera per il successo sono ben più ampi di quelli amministrativi; il successo è frutto di una azione politica collettiva.

Poche righe di Vision evocano tutto ciò, e tanto altro ancora riguardo alle capacità cruciali sulle quali l'organizzazione dell'Ente dovrà fare leva, sulle competenze da mettere in gioco, sui Valori da affermare. La Visione diviene un linguaggio comunicativo, da giocarsi sicuramente all'interno in ogni occasione di confronto tra i diversi livelli di responsabilità. Ma la Visione diviene anche lo strumento sul quale costruire il colloquio tra Management e Vertici Istituzionali. E così è stato. Il Documento strategico è finito sul tavolo del Consiglio di Amministrazione, è divenuto un oggetto di condivisione, innalzando sicuramente il livello del confronto tra politica e amministrazione.

Appare evidente che la costruzione della Vision è una condizione propedeutica per la definizione di tutti i requisiti essenziali per orientare le Operation dell'Ente : la Visione come leva per definire le priorità strategiche e consentire una migliore allocazione delle risorse aziendali; i Valori come leva per attivare comunicazione interna, sviluppo della cultura organizzativa e profilazione delle competenze; le Strategie interne per definire percorsi virtuosi, equilibrati e sostenibili di Cambiamento organizzativo su tutte le dimensioni organizzative: il nuovo regolamento di organizzazione, il manuale dei processi, gli investimenti informatici, la formazione, etc.; gli Obiettivi strategici per consentire il governo della "direzione di marcia", la valutazione delle prestazioni, lo sviluppo di un sistema interno di programmazione e controllo capace di offrire ai dirigenti il cruscotto necessario per governare il corretto utilizzo delle risorse. Nello schema sotto riportato si sintetizza il percorso di lavoro che si è sviluppato a valle della costruzione della Vision.

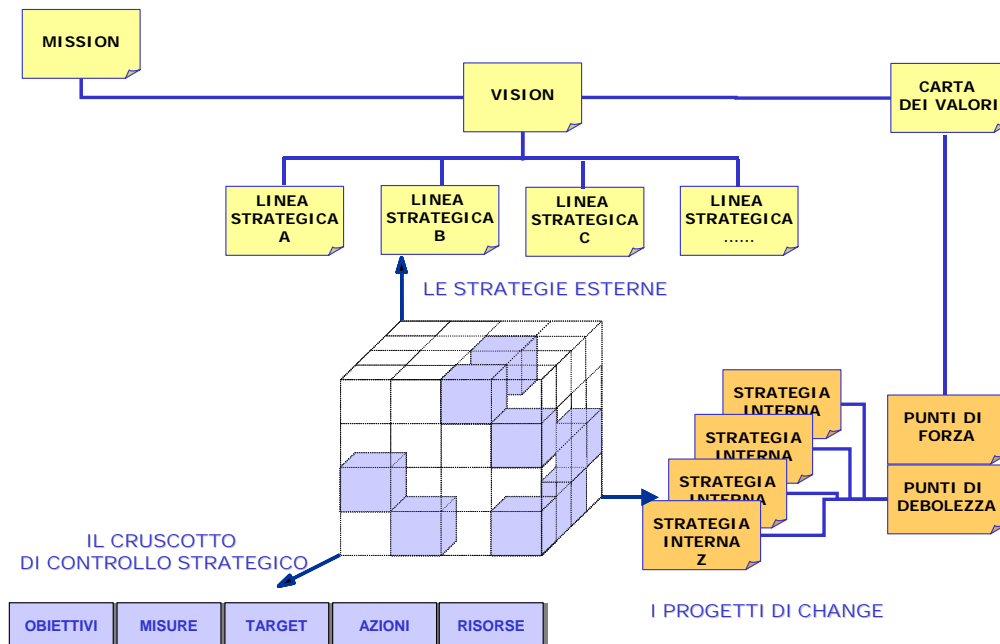


Fig. 1 Il percorso di lavoro

3. Un'unica sceneggiatura per lavorare tutti nello stesso "film"

Di per se la Missione è ben presente nel percepito della Dirigenza pubblica, anzi spesso abbiamo rilevato come essa rappresenti il fattore principale di aggregazione sociale in queste organizzazioni. Tuttavia, è da rilevare la diversa la semantica con la quale ogni dirigente la descrive; si spostano gli accenti; si affermano priorità diverse. Un attento osservatore esterno non avrebbe difficoltà a riconoscere, attraverso le parole di ognuno di loro, una molteplicità di Visioni, come se ognuno di loro stesse, in assenza di una sceneggiatura, recitando "a soggetto" su di un "canovaccio" di autore incerto.

Meccanismi del tutto naturali in organizzazioni complesse, ma drammaticamente esiziali nel momento in cui si opera in presenza di risorse scarse.

La presenza di risorse scarse in una Amministrazione richiede sicuramente una corretta utilizzazione e allocazione, richiamando principi come quelli dell'efficacia ed efficienza. Su di essi da tempo stanno agendo le politiche riformistiche attraverso la revisione dei sistemi dei controlli, i nuclei di valutazione, la spinta verso la qualità dei servizi di front line e la customer satisfaction, etc.

Ma in presenza di scenari così evolutivi e discontinui, la presenza di risorse scarse pone, oggi più che mai, un problema che non è solo di controllo economico-finanziario delle risorse stesse, ma di sviluppo di una "capacità" intrinseca all'organizzazione di governare i processi connessi alla loro riallocazione in funzione dell'evolversi delle priorità strategiche.

Adattività, flessibilità e tempestività sono oggi requisiti organizzativi strategici anche per una Amministrazione pubblica.

La stessa gamma delle risorse strategiche si amplia: dalla tradizionale conta degli "organici" e dei trasferimenti finanziari dallo Stato, oggi di strategico ci sono le risorse tecnologiche, le competenze dei professional, la "conoscenza", l'identità e l'immagine da recuperare nei confronti dei cittadini e delle imprese.

A dimostrazione della complessità delle variabili strategiche in gioco in una Amministrazione che voglia governare efficacemente la sua Missione istituzionale, si riporta in sintesi la Mappa per il controllo strategico adottata in un Ente pubblico:

Il monitoraggio delle performance - nell'ambito della Balance Scorecard - avviene sotto quattro diverse prospettive generatrici di valore:

- la prospettiva economica-finanziaria che verifica la capacità dell'Ente di raggiungere i risultati prefissati aventi riverberi economici;
- la prospettiva degli utenti che prevede le seguenti direttrici di analisi fondamentali: performance in termini di valore creato per il cittadino/ utente, livello di customer satisfaction, posizione dell'organizzazione presso tutti i portatori di interesse potenziali, con particolare attenzione all'Organo di Vigilanza, rispetto al quale l'Ente è tenuta al rispetto degli obiettivi condivisi;



- la prospettiva dei processi interni, che considera l'efficacia nel soddisfare gli utenti, l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, l'organizzazione delle attività, la gestione dei flussi, i tempi di risposta;
- la prospettiva di apprendimento e crescita, in termini di capacità dell'organizzazione di attivare processi di sviluppo delle competenze e del know-how, fondamentali per la crescita interna.

4. La Visione come contenitore di “significato” per le Operation

La costruzione di una Visione strategica da parte del gruppo manageriale di una Amministrazione permette di offrire risposte a domande quali:

Come vorremmo esercitare il ruolo affidatoci? Come intendiamo utilizzare la nostra discrezionalità tecnica? Come vorremmo che gli altri ci vedano? In che termini vorremmo che riconoscessero la nostra capacità di realizzare la Missione istituzionale?

Come si diceva in precedenza, la Visione strategica, più di forme strutturate di Pianificazione pluriennale - comunque mai praticate dalle Amministrazioni – diviene lo strumento manageriale per il governo di quei requisiti strategici come adattività, flessibilità e tempestività. Al mutare dello scenario, la Visione diviene l'unico riferimento sufficientemente stabile, utile per orientare le Operation, e dare significato a risposte, azioni, decisioni strategicamente sensate sul piano contingente.

Essa consente di costruire una rappresentazione del futuro capace di dare coerenza e “senso” alle diverse competenze attribuite, alle diverse attività svolte, e soprattutto di orientare i processi di sviluppo e cambiamento del sistema organizzativo.

Riprendiamo un esempio dal caso dell'Authority, un elemento di **Scenario** del tipo :

- il quadro normativo internazionale legato all'impatto ambientale sta subendo profonde modifiche:
 - risoluzione ICAO sul rumore,
 - 'approccio bilanciato',
 - successiva Direttiva comunitaria che sta per essere recepita

induce il Gruppo di Vertice a produrre una **Visione** che intende creare le condizioni perché la risposta strategica dell'Ente a questa eventualità in divenire, sia di tipo adattivo :

L'Ente lavorerà perché le siano riconosciute le sue competenze, al fine di divenire 'focal point' nazionale nelle problematiche ambientali nel settore dell'aviazione civile, pur in presenza di competenze di legge distribuite su una molteplicità di attori istituzionali.

In tal modo il management dell'Authority definisce il ruolo che l'Ente deve giocare nell'ambito della Missione affidata, e ne trae spunto per definire la conseguente **Azione strategica** sulla quale concentrare le proprie risorse :

- svolgere un ruolo proattivo nel governo delle capacità di sviluppo del trasporto aereo mediante la programmazione e l'ottimizzazione delle sue componenti;
- assicurare il presidio tecnico specialistico sulle problematiche ambientali e promuovere le funzioni di supporto verso i Ministeri per lo sviluppo delle politiche ambientali nel trasporto aereo.

Quello riportato è solo un esempio di un processo di elaborazione strategica che sulla base di 8 statement di scenario ha portato a identificare altrettante Linee strategiche, declinate in 30 Azioni strategiche esterne e 20 Azioni strategiche interne.

Ciò diviene sufficiente per collocare all'interno dell'Ente le responsabilità strategico/attuative, identificare le risorse interessate, definire le variabili da inserire nei cruscotti strategici dei Dirigenti interessati. Nel caso specifico, le azioni strategiche sono state riportate, nell'ambito del Regolamento organizzativo, nelle declaratorie delle responsabilità strategiche affidate a ciascuna Direzione, accanto alle usuali competenze funzionali.

5. Vision, valori e cultura organizzativa

Non a caso il processo di definizione della Vision strategica porta inevitabilmente a enunciare quali siano i Valori da essa discendenti.

Il metodo utilizzato con i Direttori dell'Authority è stato basato su tecniche metaforiche, ed ha consentito di convergere tutti su una Carta dei valori prioritari dell'Ente, che si riporta a titolo di esemplificazione.

Indipendenza	Integrità nelle scelte strategiche e operative e nell'attuazione delle stesse Autonomia nella decisione, senza condizionamenti da parte di attori esterni
Attenzione	Vigilanza sul contesto circostante (istituzionale, normativo,. di mercato,...) cogliendo segnali evidenti e latenti
Professionalità	Possesso di competenze tecniche, gestionali e manageriali applicate in ogni campo di intervento
Dinamicità	Iniziativa flessibile e intervento tempestivo di fronte ai cambiamenti esterni ed interni e di fronte alle sollecitazioni esterne
Determinazione	Compimento di ogni piano di azione/iniziativa avviato, con il coinvolgimento di tutte le risorse ed i mezzi in proprio possesso
Coerenza	Funzione di elemento di raccordo e di armonizzazione fra i vari attori in gioco all'interno del sistema, riuscendo a integrarne fini, obiettivi, priorità

Tab. 1 Valori prioritari dell'Ente

Ma il lavoro svolto ha consentito anche di realizzare una analisi del gap tra gli elementi significativi della attuale cultura organizzativa - rilevati tramite questionari individuali sull'intera popolazione

dirigenziale - ed i nuovi Valori di riferimento. Un contributo molto importante per orientare i successivi processi di cambiamento.

La precisazione dei Valori è una operazione che deve salvaguardare tutto il patrimonio culturale positivo accumulato nel tempo dall'Ente. Nel caso specifico non sono emersi Valori sconosciuti all'organizzazione; tuttavia ha permesso di accentuare alcune priorità, proporre un adeguamento alle mutate esigenze sociali e istituzionali, e consentire una finalizzazione strategica più chiara in presenza di una Vision condivisa.

Una Vision strategica esplicita, ed i conseguenti Valori di riferimento, divengono lo strumento cruciale per poter gestire i processi di comunicazione organizzativa interni, soprattutto nei momenti di discontinuità, e quindi a supporto dei programmi di cambiamento.

Non a caso Kotter (1996) sottolinea gli insuccessi di molti progetti di cambiamento organizzativo dove è stata sottovalutata la potenza della Visione, e dove la Visione è stata comunicata molto meno di quanto sarebbe stato opportuno (10, 100, 1.000 volte meno).

L'attivazione di processi appropriati di comunicazione interna deve consentire di diffondere a cascata i Valori guida e tutte le informazioni, i criteri e i metodi utili per coinvolgere le persone e per metterle in grado di lavorare secondo i principi strategici impliciti nella Vision da cui discendono i valori guida.

La Strategia dell'Ente prenderà così corpo man mano, si concretizzerà attraverso la diffusione e il sostegno di comportamenti adeguati delle risorse che presidiano i diversi processi, da quelli istituzionali e quelli di supporto e di direzione. La comunicazione della Visione e dei Valori, si diceva in precedenza, fornisce un "contenitore di significato" entro il quale "pescare" risposte, azioni, decisioni strategicamente sensate. Produce coerenza nei processi decisionali locali e nei comportamenti delle proprie risorse, disperse nei singoli nodi della rete organizzativa, dal centro alla periferia.

La comunicazione interna diviene, allora, il mezzo attraverso il quale veicolare e diffondere tali valori e monitorare "in continuo" il loro allineamento rispetto all'evoluzione degli obiettivi strategici dell'Amministrazione.

Ma buone argomentazioni servono anche per gestire la comunicazione con gli stakeholders, interni ed esterni. Le Organizzazioni sindacali, in particolare, a proposito dei possibili meccanismi inibitori del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche. Le riforme del lavoro pubblico e del sistema contrattuale, hanno aperto sicuramente alle amministrazioni nuovi spazi di autonomia nella gestione del personale, ma non sembrano avere sempre conseguito gli obiettivi attesi. I risultati della contrattazione integrativa hanno evidenziato uno spazio molto esteso lasciato alla contrattazione, che tocca spesso un ventaglio troppo ampio di materie (AA.VV., Cantieri, 2002). Il confronto con le organizzazioni sindacali viene spesso affrontato senza aver precedentemente articolato una autonoma Politica di gestione delle risorse umane, e senza aver definito sufficientemente la prospettiva strategica entro la quale muovere l'organizzazione e le sue risorse.