

EUGENIO NUNZIATA

LADDOVE FALLISCE IL CAMBIAMENTO : GESTIONE STRATEGICA E CHANGE
MANAGEMENT NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE * ¹

Oggi le pubbliche amministrazioni sono chiamate a svolgere un difficile ruolo, dovendo trasformarsi in mediatori efficaci, in coordinatori autorevoli, in regolatori competenti, continuamente in contatto con gli altri centri di potere. Parole come Governance e Policy making, oggi più che ieri, appaiono più adatte a definire la Mission di molte Istituzioni pubbliche. Esse devono concentrarsi sempre di più sull'obiettivo di governare e orientare l'azione di una molteplicità di soggetti, integrando le politiche pubbliche e finalizzandole efficacemente allo sviluppo sociale ed economico. Come dice Signorelli (1990) "la gestione di una politica si concretizza in un'azione orientata a influenzare l'ambiente attraverso lo sviluppo di relazioni con gli attori che vi operano. Il Dirigente si trova, quindi,... oltre a dover dirigere i processi attuativi, anche a "dirigere" – in senso lato – l'ambiente in cui opera, sia interno che esterno al proprio Ente operando all'interno del network di attori che operano verso una stessa finalità governando il sistema di interessi in gioco e costruendo convergenze ...".

È fondamentale che le amministrazioni migliorino la capacità di elaborare e attuare le politiche pubbliche, per perseguire in modo concreto la propria missione istituzionale.

A fianco della capacità delle amministrazioni di sviluppare migliori modalità nei diversi ambiti del policy making occorre sviluppare le capacità strategiche di pianificare gli obiettivi e governare le risorse, in una logica d'insieme (Ocse, 2000).

Ma la velocità delle nuove esigenze poste dal contesto esterno, è normalmente superiore al tempo di avanzamento dei processi di change. Un approccio strategico al cambiamento, quindi, deve essere finalizzato a sviluppare nelle singole amministrazioni la capacità di adattarsi costantemente ai mutamenti del contesto a cui si rivolgono.

Il cambiamento, quindi, non è più una eccezione, una fase caratteristica di isolati momenti di crisi dell'organizzazione. Esso è divenuto parte della gestione corrente anche delle pubbliche

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

¹ I punti di vista qui espressi sono stati sviluppati nel Paper presentato dall'autore al Workshop Nazionale LIUC - Studi Organizzativi , "Il Change Management nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni", Castellanza 5-6 giugno 2006



amministrazioni, con la esigenza di allineare continuamente l'amministrazione e le persone all'innovazione tecnologica incalzante e di sviluppare nelle persone la capacità di far fronte alle continue e profonde trasformazioni che si susseguono in un contesto socio-economico globalizzato. Negli approfondimenti fatti sulle esperienze americane, le scelte di quelle Amministrazioni vengono argomentate in questi termini: "our internal and external clocks must be synchronized", ed ancora "our organizations rates of change must be equal to or greater than our environmental rates of change".

Sempre attuale il problema del "dualismo" nel Change management

Come ci ricordano Beer e Noria (2000), nelle esperienze e nella letteratura sul "change management" si confrontano due "scuole" principali. Leggiamole per come si evidenziano nelle esperienze pubbliche degli ultimi anni.

La prima vede il cambiamento come un problema di "creazione di valore" per gli stakeholders – dove prevalgono spesso gli interessi di visibilità della politica, e talvolta solo indirettamente di cittadini e di imprese - ed è perciò prevalentemente orientata a conseguire risultati di breve attraverso processi top-down che utilizzano soprattutto leve cosiddette "hard": *interventi normativo-riformistici, il ridisegno delle strutture di potere nell'ambito delle macro-strutture, gli investimenti in nuove tecnologie, etc.*

La seconda fa leva sulla costruzione di una visione strategica condivisa, sullo sviluppo organizzativo, sulla partecipazione bottom-up nella ricerca delle soluzioni, su processi di apprendimento e di sviluppo culturale, sulla sperimentazione di soluzioni innovative al livello dello *shop-floor*. Essa serve a dare prospettive durature all'Amministrazione, a garantire la sostenibilità di lungo periodo della Missione istituzionale, rispetto ad un contesto in cui le amministrazioni non sono più titolari esclusive di una determinata politica pubblica, che invece va costruita e condivisa sulla base di logiche di sussidiarietà verticale ed orizzontale con altri soggetti pubblici e privati, e che deve confrontarsi in termini di prestazioni con le omologhe istituzioni europee.

Nel primo caso, molti cambiamenti hanno generato risultati significativi nel breve periodo per poi lasciare il passo alla ben più radicata cultura della routine amministrativa. Appartengono a questa categoria molti progetti esemplari in tema di e-government, almeno quelli fortemente incentrati sulla leva tecnologica. Nel secondo caso, molti dei progetti realizzati, anche della durata di diversi anni, pur avendo generato importanti innovazioni organizzative e culturali, spesso non hanno conseguito compiutamente le condizioni di performance strategiche e di servizio che erano state auspiccate all'inizio. Appartengono a questa categoria molti progetti di riforma ad alto impatto organizzativo sulle strutture di front line di Agenzie fiscali, Enti previdenziali, Comuni, Istituzioni formative.

Questo dualismo è uno dei punti più critici delle esperienze di riforma del nostro paese. Beer e Noria (2000) suggeriscono di integrare i due approcci e combinare gli obiettivi di creazione di valore nel breve con quelli di sviluppo strategico e apprendimento organizzativo di medio-lungo periodo. Tuttavia, l'esperienza porta ad osservare che la pressione dei vertici istituzionali verso i risultati spendibili immediatamente nel breve periodo - corrispondente alla precarietà del loro mandato - è



sempre molto forte, e che la disponibilità della dirigenza amministrativa di farsi carico con determinazione dei processi di innovazione delle soluzioni è spesso assai limitata. Su questo stretto sentiero si muovono i progetti di cambiamento nella pubblica amministrazione.

Sosterremo come la elaborazione di una Visione strategica condivisa possa divenire un fattore chiave di successo per diversi motivi : aiuta a sanare una ideologica divisione dei ruoli tra politica e amministrazione riguardo alla responsabilità sulla conduzione strategica; fornisce un “contenitore di significato” entro il quale “pescare”, con flessibilità ed adattività organizzativa, risposte, azioni, decisioni strategicamente sensate anche in assenza di una Pianificazione pluriennale formale; dischiude percorsi di gestione del cambiamento capaci di integrare i due storici approcci del top-down e del bottom-up.

“Spendibilità dell’innovazione” contro “apprendimento organizzativo”

Nei processi top down, tendenzialmente, le soluzioni tecnico-organizzative da mettere in campo, vengono definite in partenza. I vertici politici e istituzionali, stimolati da riforme normative, sostenuti da Agenzie pubbliche deputate a presidiare i processi riformistici, assistito quasi sempre da un nutrito team di “esperti”, decidono soluzioni e interventi. In questo caso i tempi di progetto e implementazione possono essere relativamente brevi. Si introducono tecniche e metodologie avanzate. I consulenti “iniettano” dall’esterno grandi quantità di *knowledge* (*best practices*, metodologie, tecnologie, skills individuali). E’ evidente che in questo caso, le opportunità di apprendimento per il middle management e per i professional sono circoscritte ad eventuali iniziative di formazione ad hoc. La partecipazione diretta nel processo risulta piuttosto limitata.

La stessa OCSE (2000), afferma che una efficace politica di riforma della P.A., non può più essere basata sulla diffusione generalizzata, massiva - e quindi adozione spesso passiva ed adempitiva - di specifiche tecniche, soluzioni, regole, o strumenti e tecnologie.

Alcuni studi empirici (AA.VV., Cantieri, 2002), dimostrano che la dimensione della micro-organizzazione e della gestione delle risorse umane tende, nelle esperienze italiane, a non essere sufficientemente intaccata dai processi di innovazione, pur in presenza di forti azioni sulle dimensioni istituzionale, macro-strutturale e tecnologica. Quando si gratta via la “patina colorata” di molti progetti di riforma organizzativa, si ritrovano i soliti valori e modelli consolidati, difficili da scardinare. Si ha la netta impressione che i vecchi modelli di gestione basati su logiche funzionali, frammentazione del lavoro e delle responsabilità, cultura dell’adempimento formale, siano ancora forti e persistano ad ogni cambiamento. Nonostante le persone che lavorano nelle organizzazioni pubbliche di oggi siano oramai molto cambiate (Capano, Vassallo, 2003): giovani dirigenti altamente qualificati, tanti professional espressione di diversificati ambiti disciplinari. Le organizzazioni pubbliche sono ormai popolate da persone molto diverse da quelle di 20 anni fa.

Fortunatamente sono in molti a ritenere, nelle Agenzie pubbliche nazionali e internazionali che orientano e supportano i processi riformistici delle nostre pubbliche amministrazioni, che Change



debba significare necessariamente *empowerment organizzativo*, inteso come sviluppo, nella singola amministrazione, di competenze e capacità diffuse atte a gestire strategicamente, di volta in volta, le situazioni contingenti, progettando soluzioni appropriate, con tutta la flessibilità ed adattività di cui potrà dotarsi (OCSE, 2000; AA.VV., Cantieri, 2002).

Disporre di organizzazioni pubbliche “capaci”²

L’Ocse raccomanda ai Governi di impegnarsi a sviluppare organizzazioni in grado di adattarsi autonomamente al cambiamento del contesto esterno ed al modificarsi delle attese degli attori sociali. “Di fronte alle sfide e alle opportunità poste dalla globalizzazione, dalle nuove tecnologie, dai cambiamenti demografici, dalla crescita delle aspettative dei cittadini, le pubbliche amministrazioni del futuro non possono limitarsi ad aspettare ordini dall’alto, ma devono essere attrezzate e pronte ad attivarsi in modo autonomo per fornire risposte efficaci e tempestive” (Ocse, 2000).

Ma affermare ciò significa non considerare la irrisolta area di sovrapposizione tra *politica* e *amministrazione*, ben più minacciante delle continue evoluzioni dell’assetto istituzionale e del sistema amministrativo, degli ondivaghi orientamenti politico-programmatici che aggiungono e sottraggono competenze e missioni istituzionali, della continua evoluzione normativa che sempre più intacca nel vivo i procedimenti, l’organizzazione del lavoro, i metodi e le tecnologie.

Occorrerebbe promuovere le condizioni di contesto favorevoli per facilitare le amministrazioni a progettare, attuare e sostenere gli interventi di cambiamento e miglioramento, rimuovendo i vincoli di natura giuridico-normativa che inibiscono le innovazioni sia di processo che di prodotto.

Purtroppo questi meccanismi inibitori vengono assunti, per la limitatezza della prospettiva adottata da dirigenti, tecnocrati e consulenti, come dato esogeno, da non considerare, e come sistema di vincoli entro cui necessariamente muoversi.

Occorrerebbe comprendere meglio cosa accade oggi *attorno* e *dentro* i processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni italiane. Tutto ciò per una riflessione che possa essere anche utile per

² Da Devoto – Oli, Dizionario della Lingua Italiana :

Capace, agg (sinonimi : abile, esperto, intelligente, competente, etc) :

- atto a contenere molte cose o persone; ampio, largo, spazioso
 - o (per trasposizione nel linguaggio organizzativo : inclusione, sussidiarietà, stakeholders, concertazione, etc.).
- in grado di compiere qualcosa : di fare, di capire, di intendere e di volere
 - o (per trasposizione nel linguaggio organizzativo : orientamento ai bisogni, alla soluzione dei problemi, proattivo, adattivo, etc.).
- esperto, abile, intelligente, dotato
 - o (per trasposizione nel linguaggio organizzativo : credibilità, professionalità, competenza).
- fare, rendere capace gli altri di qualcosa, renderlo persuaso, convincerlo
 - o (per trasposizione nel linguaggio organizzativo : indirizzo e governo di policy, supporto e monitoraggio, propulsione, attivazione, rete di relazioni, etc.)
- soggetto avente capacità di agire, decidere, contrarre un’obbligazione
 - o (per trasposizione nel linguaggio organizzativo : autonomia decisionale, responsabilità).



comprendere “dove” i progetti di cambiamento non “decollano”, li sulla sottile linea di demarcazione tra *fattori esterni che inibiscono* e *meccanismi virtuosi che non scattano all'interno*.

Una strada lastricata di insuccessi

Per capire cosa accade oggi *attorno* e *dentro* i processi di cambiamento, e per raccontare una storia, il percorso seguito, le leve agite, i fattori chiave di successo, il contributo di Kotter (1996) si presta ad una efficace trasposizione nell'ambito delle organizzazioni pubbliche. Il valore sta nell'esser partito non dall'astrattezza tipica della retorica manageriale ma, con metodo empirico, dalla conoscenza della realtà organizzativa e dallo studio degli insuccessi. Il suo non è un Modello astratto, ma una mappa ponderata dei Fattori chiave di successo del cambiamento. Otto F.C.S. :

1. creare consapevolezza;
2. creare la coalizione di governo;
3. sviluppare visione e strategia;
4. comunicare la visione del cambiamento;
5. dare potere ad una ampia base di dipendenti;
6. conseguire successi a breve termine;
7. consolidare i guadagni già ottenuti e determinare ulteriori cambiamenti;
8. inglobare i nuovi approcci nella cultura.

Sono otto F.C.S che lui fa corrispondere ad otto errori più comuni:

1. consentire troppa acquiescenza;
2. non creare una coalizione di governo del change abbastanza potente;
3. sottovalutare la potenza della Visione;
4. comunicare la Visione molto meno di quanto si dovrebbe (10, 100, 1.000 volte meno);
5. lasciare che gli ostacoli blocchino la nuova Visione;
6. non generare successi in tempi brevi;
7. cantare vittoria troppo presto;
8. trascurare di ancorare saldamente i cambiamenti alla cultura aziendale.

Ciò ci fa tornare alle tesi di Beer e Noria (2000), sugli approcci al Change più partecipativi, orientati a favorire un processo di sviluppo e di apprendimento organizzativo più diffuso, senza che le soluzioni vengano pre-definite. Molta cura viene attribuita alla comunicazione, finalizzata a diffondere una Visione comune degli scenari e degli obiettivi strategici e, via via, delle soluzioni. Vengono costituiti gruppi di progetto, composti da dirigenti e professional con l'obiettivo di analizzare, identificare problemi, formulare diagnosi e proporre soluzioni. Il consulente in questi casi, accompagna il “processo” di cambiamento, “anima” situazioni virtuose capaci di sviluppare apprendimento organizzativo, mette a disposizione la propria competenza e le conoscenze derivate da altre

esperienze e da *best practices*, agisce come trainer sul campo, si mette in gioco come “risorsa” a supporto al management nella gestione del progetto. I gruppi di analisi e progettazione vengono stimolati a suggerire soluzioni innovative e successivamente a sperimentarle con progetti pilota o con cantieri di sperimentazione, da diffondere successivamente al resto dell’organizzazione. Il processo di apprendimento, si innesca in questi casi fin dall’avvio del progetto. La formazione e il training che seguono, e che possono essere estesi a tutto il personale, si innestano così in un ambiente già coinvolto in un processo di innovazione che, se ben condotto, crea le basi perchè l’innovazione (strategica, tecnologica, organizzativa, etc.) trovi terreno fertile. Questo approccio richiede naturalmente tempi più lunghi, ma pone anche le basi perchè l’innovazione si sedimenti e l’apprendimento che ne deriva generi miglioramenti duraturi e, soprattutto, capacità di apprendere e di cambiare ancora.

Tra gli otto fattori di successo evidenziati da Kotter c’è ne uno in particolare - la costruzione di una Visione strategica condivisa e comunicata - che in alcune esperienze ha rappresentato la vera “chiave di volta”.

L’esperienza di campo, presa come riferimento, dovrebbe servire a dimostrare come un approccio al cambiamento attivato attraverso la costruzione di una maggiore consapevolezza sulla Mission e la Vision, possa funzionare come elemento aggregante per il team di vertice, aiutare nello strutturare la leadership, e funzionale a mobilitare le risorse lungo percorsi di miglioramento sempre meno blindati dalle regole dell’organizzazione formale.

Strategia ed Operation : la sostenibilità dei percorsi di cambiamento

La lezione americana del N.P.R. (Donati, Cubello, 1999) - che non può essere disconosciuto come il più esteso laboratorio in cui siano mai stati sperimentati gli approcci più moderni e pragmatici alla gestione del cambiamento - ci riporta ad una formula del tipo: “Think big, start small, scale fast, and deliver value”.

- *“Think big”*
E’ riferito alla esigenza di guidare il cambiamento delle organizzazioni con una visione strategica diffusa, in quanto elaborata, esplicitata e comunicata non solo all’interno, ma anche all’esterno, nei confronti di quei stakeholders, primi tra tutti la politica e le organizzazioni sindacali, che dovrebbero contribuire a creare le condizioni favorevoli per il cambiamento stesso.
Una visione strategica non condizionata dal fascino delle nuove tecnologie, ma fortemente segnata dalla consapevolezza che l’ “e-government is a business problem, not just a technology problem”, e più metaforicamente “ the e-gov is the dog, the I.T. is the tail”.



- *“Start small”*

E' il segno di una estrema attenzione alla sostenibilità del cambiamento rispetto alla cultura organizzativa prevalente. Ma anche il segno di una estrema pragmaticità dei piani di azione. Le innovazioni devono essere reali. Gli interessi legati alla visibilità esterna, evidentemente, si costruiscono sui risultati più che sulle enunciazioni di principio. “Start small”, nel caso, significa individuare all'interno di una Amministrazione, un ufficio specifico, un processo di lavoro, un segmento di utenza ben preciso, e su questo costruirci un Cantiere dove far convergere gli sforzi dell'intera organizzazione e di tutti gli stakeholders. La strategia sicuramente nasce in alto, ma è evidente come i progetti siano gestiti (anche proposti) in basso, con il diretto coinvolgimento degli operatori di processo.

- *“Scale fast”*

L'esperienza prototipale non corre alcun rischio di restare isolata ed avulsa dal contesto, in quanto è evidente la sua collocazione in una strategia complessiva, in un piano di azione pianificato e perseguito con determinazione. “Scale fast” è l'altra parola d'ordine. Il termine “fast” ha, in questo caso, il significato di “progressione pianificata”.

- *“Deliver value”*

La cura per realizzazioni “small” ma efficaci - deliver value - non deve lasciare spazio alla tentazione di costosi “lifting” da offrire in pasto alla comunicazione istituzionale. A tal proposito sulle pratiche di “traslazione” dell'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni italiane si vedano gli studi di Ghepardi e Nicolini. Una risposta utile potrebbe derivare dal Capital Planning, che è divenuta una modalità operativa diffusa nelle Amministrazioni pubbliche americane. Conseguimento di benefici e perseguimento della missione rappresentano esplicitamente il “profitto” di una organizzazione pubblica. A differenza delle Corporate private, indicatori come il ROI, l'NPV, non vengono utilizzati per valutare il ritorno degli investimenti finanziari, ma per ottimizzare il portafoglio dei progetti di innovazione. Di fronte alla limitatezza dei fondi per l'innovazione, ed al diffondersi della progettualità connessa alla esplosione della domanda di servizio che proviene dal contesto, si pone la necessità di selezionare i progetti, soprattutto quelli che implicano investimenti in tecnologia. I criteri utilizzabili sono:

- massimizzazione della missione di una Agenzia o di un Ente;
- produzione di un significativo valore (inteso in termini di benefici tangibili ed intangibili) per gli stakeholders, l'organizzazione, per i cittadini: riduzione costi, impatti organizzativi, soddisfazione dei bisogni degli attori sociali, misurabilità delle prestazioni, coerenza architettonica, coerenza con la missione, shareability, scalabilità, etc.

- gestibilità del rischio in termini di: fabbisogni incrementali di investimenti, ciclo di vita dell'investimento, obsolescenza tecnica, impatti sul servizio e sulla operatività dell'organizzazione.

Politica e amministrazione

Ma quale relazione c'è tra innovazione e cambiamento e la - spesso ideologica - separazione tra politica e amministrazione che sembrerebbe relegare le "burocrazie pubbliche" ad un ruolo esclusivamente "esecutivo"? La convenzionale visione di una burocrazia puramente esecutrice consente ai funzionari di occultare – come dice Carbognin - il proprio ruolo politico giocato nell'esercizio di una, talvolta molto ampia, discrezionalità tecnica latente, e di non essere mai chiamati a rispondere pubblicamente delle proprie autonome azioni e decisioni. "Una prospettiva "dualistica" nella definizione dei rapporti tra politica e burocrazia appare quindi non corrispondente all'analisi sul campo e soprattutto inefficace nella pianificazione delle politiche pubbliche e dell'innovazione amministrativa. Appare indispensabile che il ceto politico abbia consapevolezza della necessità di sviluppare una condivisione di valori e significati con la struttura burocratica, piuttosto che tendere ad introdurre strumenti di controllo la cui efficacia l'esperienza dimostra essere piuttosto limitata" (Carbognin).

Del resto anche il tentativo di distinguere ruoli e attribuzioni a partire da una distinzione relativa ai diversi tipi di decisioni lascia insoddisfatti. Infatti le decisioni cosiddette "strategiche" dell'amministrazione (documenti programmatici, bilanci, atti di pianificazione) sono universalmente ed inevitabilmente attribuite alla politica, ma ciò induce spesso a non ricordare che l'elaborazione ed istruttoria di tali decisioni richiede quasi sempre un lungo, paziente, complesso lavoro professionale di analisi e progettazione predisposto per la quasi totalità dalla burocrazia, magari anche con l'aiuto di competenze esterne (Carbognin). Nel contempo le decisioni "operative", "di routine", quelle che dovrebbero essere di competenza della burocrazia, spesso vedono l'intervento – proprio o improprio – dei politici, non solo in termini di generico indirizzo, ma di vera e propria co-decisione.

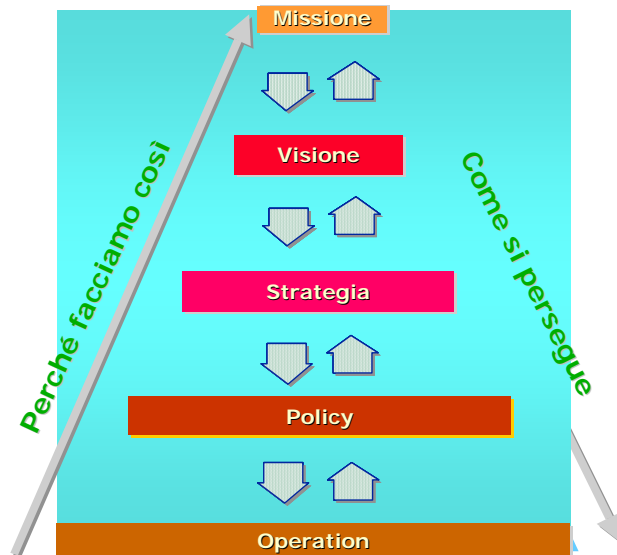
E' sul concetto stesso di "indirizzo", e del ruolo che su di esso gioca la politica, che si dovrebbe sviluppare un chiarimento sostanziale (Dente, Lo Schiavo): esso dovrebbe essere interpretato, letteralmente, come "attenzione ad intervenire consapevolmente per cambiare la gerarchia di significati e di modelli cognitivi (lettura e interpretazione dei problemi e delle regole) da parte della burocrazia."

Sarebbe utile, a tal proposito, l'utilizzo della distinzione che gli inglesi fanno tra "politics", inteso come affermazione di principi, ideologie, priorità, attribuita a chi detiene il potere di governance dell'organizzazione, e "policy", inteso come percorso, piano di azione, linea di condotta, attribuita, nel linguaggio aziendalistico a chi deve coordinare aree di responsabilità funzionale.

L'esperienza condotta sul campo sembrerebbe avvalorare la tesi secondo la quale il management pubblico è capace, se sollecitato dai Vertici, di articolare una Visione strategica, decodificabile in



azioni strategiche, obiettivi, e piani di azioni (le policy). Il livello politico-istituzionale, in questo processo virtuoso, svolge un ruolo fondamentale di co-generazione, fornendo una propria lettura dello Scenario, caratterizzando la Missione attraverso la affermazione di principi e priorità programmatiche.



(Fonte : E. Nunziata)

Se fosse così si allenterebbe la separatezza forzata tra politica e amministrazione. Una separatezza che non può giocarsi su di un ruolo della dirigenza ipocritamente dedicato, da un lato, ad istruire le decisioni dei Vertici istituzionali e, dall'altro, ad aspettare ordini dall'alto.

Piuttosto, un Vertice che svolga una azione di stimolo e di sollecitazione (empowerment) verso una dirigenza che deve essere strategicamente attrezzata e pronta ad attivarsi in modo autonomo per fornire risposte efficaci e tempestive.

D'altra parte prendono sempre più corpo nelle istituzioni pubbliche forme organizzative divisionali e/o agenziali – come nel settore delle politiche fiscali e/o del lavoro - che tendono a riconfigurare la Missione dell'Ente e la responsabilità della Dirigenza attorno a contratti di servizio e/o convenzioni. Essi hanno rappresentato una opportunità per stimolare nelle Amministrazioni la capacità di gestione strategica e governo delle risorse e del cambiamento. Sostengono una dialettica tra politica e amministrazione incentrata proprio su dimensioni strategicamente rilevanti : scenari, governance, strategie, obiettivi di efficacia strategica. Non si esclude che tali esperienze possano diffondersi ulteriormente in futuro come condizione per poter governare con maggiore efficacia le risorse finanziarie che sono oggetto di trasferimento da parte dello Stato. Tra la Missione e le Operation, sarebbe opportuno un "continuum" che consenta di gestire l'adattamento delle Operation alle nuove esigenze poste dalle attese degli stakeholders, e dalle continue spinte verso l'innovazione ed il cambiamento organizzativo.

La Visione strategica rappresenta sicuramente un “oggetto” nuovo per la cultura amministrativa prevalente nella Pubblica Amministrazione italiana. Essa è destinata a riempire di contenuto quello spazio esistente tra la Missione istituzionale, attribuita dalla leggi istitutive e dagli indirizzi politico – programmatici dei Vertici, e le Operation rappresentate dalle competenze procedurali attribuite alla Dirigenza dai diversi corpi normativi di riferimento. Uno spazio di azione che storicamente non è mai stato riconosciuto dalla dirigenza pubblica, convintasi che la propria azione manageriale si dovesse circoscrivere nell’ambito della pura azione amministrativa.

Uno spazio che sembrava recuperato negli ultimi anni, allorché con d.lgs. 29/1993 e seguenti, si è cercato finalmente di delineare il confine tra i poteri degli organismi politico-istituzionali e quelli amministrativi, nel tentativo di restituire alla Dirigenza pubblica nuovi spazi di responsabilità, di discrezionalità gestionale ed organizzativa.

Molti ritengono auspicabili ulteriori interventi per modificare la cultura amministrativa in merito alla concezione della “dirigenza”. Troppo spesso, purtroppo, si rileva come la concezione del ruolo dirigenziale si appiattisca sulla dimensione contrattuale e su quella giuridico- amministrativa. Fa fatica a trovare legittimazione una interpretazione del ruolo più specificamente gestionale, come ruolo complesso di responsabilità manageriale, centrato sull’esercizio di capacità di leadership strategica dell’organizzazione.

La esistenza di una leadership forte e coesa rappresenta un fattore chiave per realizzare il cambiamento. Costruire la leadership del cambiamento nella P.A. in generale, e nelle singole realtà organizzative, è uno degli snodi critici dei processi riformistici. Identificare le persone che possano divenire agenti del cambiamento, dotate di credibilità, in grado di motivare il personale e di portarlo a condividere le strategie. Occorrerebbe porre grande attenzione ai percorsi di carriera dei potenziali leader, e alle opportunità loro fornite di accrescere le proprie abilità strategiche, dando loro la opportunità di esercitarle nell’ambito lavorativo (OCSE, 2000).

Bibliografia

- AA.VV, Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche, Programma Cantieri, Rubettino, 2002
- Beer M, Nohria N., Breaking the Code of Change, Harvard Business School Press, Boston, 2000
- Butera F., “La gestione strategica del cambiamento della Pubblica Amministrazione”, in Donati E., Cubello A.L., www.cambiamento.pa. Le esperienze del National Performance Review e dell’Electronic Government in Usa dal 1993 al 1999, Milano, FrancoAngeli, 1999
- Capano G., Vassallo S. (a cura), La dirigenza pubblica : il mercato e le competenze dei ruoli manageriali, Programma Cantieri, Rubettino, 2003
- Carbognin M., “Politica, burocrazia e innovazione amministrativa: riflessioni da un’esperienza sul campo”, Studi Organizzativi, in corso di pubblicazione



- Catino M., “Fatti e norme nell’organizzazione”, in Studi Organizzativi, Milano, Franco Angeli, 2001 (fascicolo 2-3)
- Dente B., Lo Schiavo L., “Politiche pubbliche e change management”, in Studi Organizzativi, Milano, Franco Angeli, 1999 (fascicolo 2)
- ENAC, Piano strategico triennale, documento interno, 2005
- Gherardi S., Nicolini D., “La circolazione delle innovazioni come processo di traslazione”, in Studi Organizzativi, Milano, Franco Angeli, 1999 (fascicolo 2)
- Kotter P. J. , Leading Change, Harvard Business School Press,1996; tr. It. Guidare il cambiamento: rinnovamento e leadership, Milano, EtasLibri, 1998
- Mintzberg H., Ascesa e declino della pianificazione strategica, Milano, Isedi 1996
- Ocse, Puma (PUBlic MAnagement): Government for the future, Oecd Publications 2000
- Robert M. M., Il pensiero strategico, Milano, Edizioni del Sole 24ore, 1983
- Signorelli S., Le imprese come attori politici, Milano, Guerini, 1990

