

EUGENIO NUNZIATA

**GESTIONE STRATEGICA E CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO NELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: IL POTERE DI UNA VISIONE CONDIVISA ¹**

**in G. Reborà (a cura) , Il Change Management nelle imprese e nelle Pubbliche
Amministrazioni, Aracne Editore, Roma, 2007**

Abstract

Una direttrice strategica delineata in ambito Ocse; le considerazioni provenienti da un osservatorio privilegiato come il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica; una esperienza vissuta sul campo assieme al management di una Authority; il modello empirico di John Kotter come chiave per una lettura critica di quanto accade oggi *attorno* e *dentro* i processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni italiane.

Tutto ciò per una riflessione che possa essere utile per comprendere “dove” i progetti di cambiamento non “decollano”, lì sulla sottile linea di demarcazione tra fattori esterni che inibiscono e meccanismi virtuosi che non scattano all’interno.

Sosterremo, nel corso del lavoro, 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.

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

¹ Una precedente versione del seguente Paper è stata presentata dall’autore al Workshop Nazionale LIUC - Studi Organizzativi , “Il Change Management nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni”, Castellanza 5-6 giugno 2006



1. Un approccio strategico per la gestione di Mission istituzionali

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 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".

2. 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, nel prosieguo del lavoro, 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.



3. 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).



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

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).



5. 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.

6. 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 costruirsi 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 Ghepari 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.

7. Il caso

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

8. 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 giocare 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.

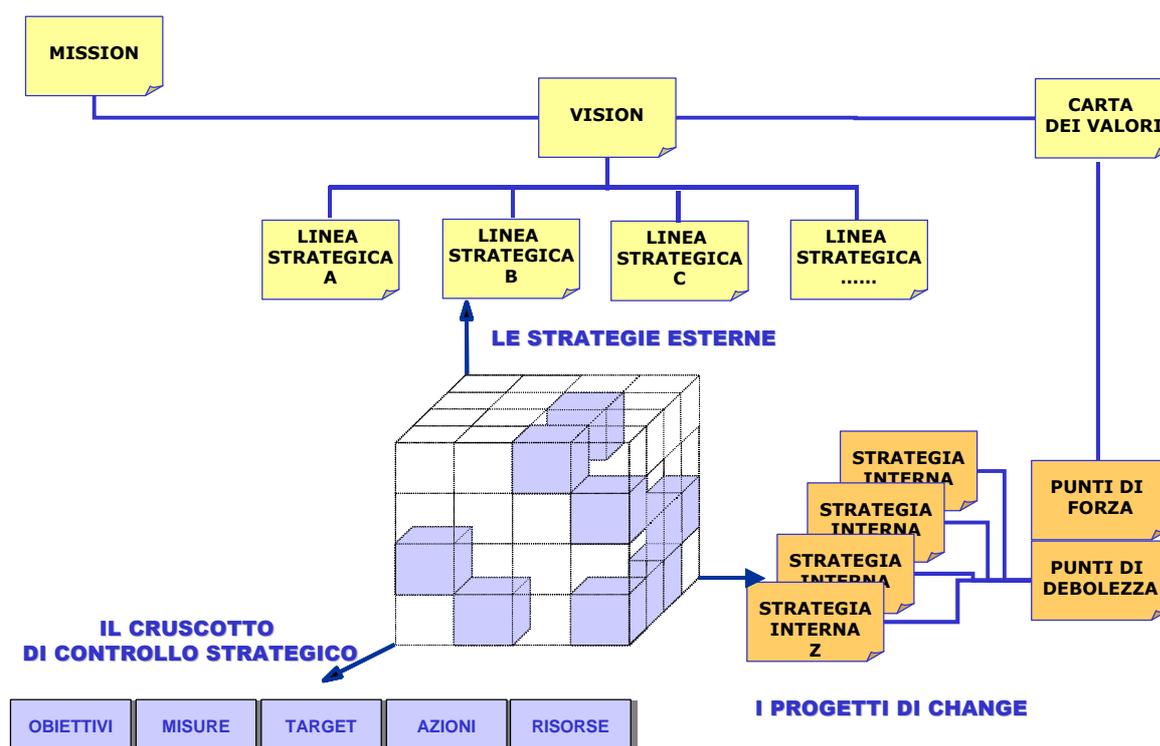


Fig. 1 Il percorso di lavoro

9. 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.



10. 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.

11. 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.

12. 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.



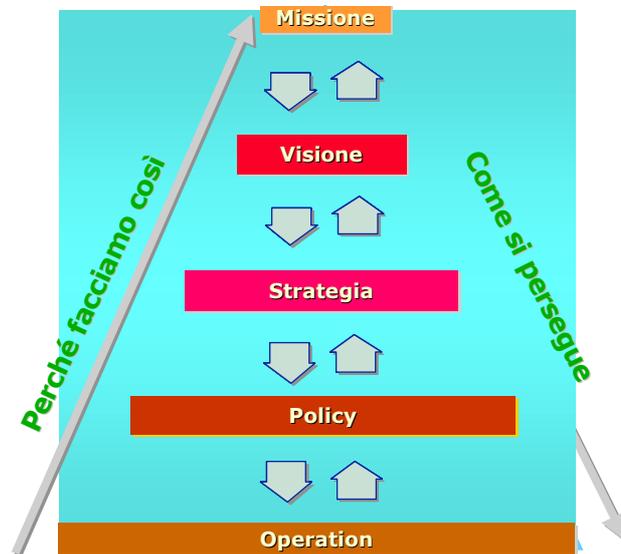


Fig. 2

Se fosse così si allenterebbe la separazione forzata tra politica e amministrazione. Una separazione che non può giocare 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

