

EUGENIO NUNZIATA , STEFANO MOLLIKA

**REINVENTARE LE AMMINISTRAZIONI LOCALI : STRATEGIE E INDIRIZZI DI
CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO PER UN NUOVO RUOLO DELLE PROVINCE ***

in Il Nuovo Governo Locale, n. 1, Aprile 1996

Abstract

In questo saggio, gli autori riportano alcune riflessioni sulle modalità di gestione del cambiamento organizzativo nelle Amministrazioni Provinciali. Esse emergono da una serie di interessanti esperienze condotte con successo in questi anni negli enti locali. Il parere espresso dagli autori è che il processo di riforma di questi Enti non potrà avvenire per effetto della semplice aspettativa di applicazione delle leggi, né potrà essere attivato nell'ambito della cultura amministrativista che tuttora pervade la Pubblica Amministrazione. Anche per le Province, le leggi di riforma dischiudono uno scenario strategico ben definito entro cui operare, il quale giustifica una ricerca di nuove coerenze tra "strategia e struttura", ed un intelligente innesto della cultura e delle esperienze di cambiamento organizzativo incentrate sullo sviluppo dei "processi di servizio" e sulla progettazione congiunta di strutture, ruoli professionali, tecnologie.

1. La riforma come processo concreto: la prospettiva dell'autonomia istituzionale del governo locale

Il recente nuovo quadro legislativo per gli Enti locali e le esigenze di innovazione poste dai cambiamenti politici e istituzionali in atto nel paese, propongono con forza la necessità di ridisegnare la missione istituzionale, il ruolo e le funzioni delle Amministrazioni Provinciali italiane.

Numerose Amministrazioni Provinciali hanno avviato riflessioni e progetti per ridefinire gli orientamenti istituzionali, organizzativi e operativi necessari per avviare e realizzare una riforma profonda del proprio modo di essere, di funzionare, di governare, di prestare servizi alla collettività.

Il processo di riforma di questi Enti non avverrà, a nostro parere, per effetto della semplice applicazione delle leggi.

Le leggi di riforma aprono opportunità e definiscono ambiti e possibili percorsi di cambiamento.

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



L'innovazione richiede l'esercizio pieno dell'autonomia istituzionale e normativa del governo locale: scelte, orientamenti, politiche che aprano un processo concreto di trasformazione degli Enti e che costituiscano le fondamenta di un nuovo assetto organizzativo.

Per innescare un reale processo di cambiamento, ciascuna Amministrazione dovrà valutare:

- il nuovo contesto legislativo nel quale l'Ente si trova ad operare in generale, e la missione istituzionale che ne deriva;
- le scelte sul proprio ruolo e sulla propria strategia istituzionale specifica;
- la coerenza dell'attuale struttura rispetto a strategie e obiettivi di attività e di servizio definiti e concreti.

2. La missione istituzionale

Le Province italiane sono rimaste per lungo tempo nel "limbo istituzionale" di Ente "intermedio" dal profilo indifferenziato.

A partire dallo scenario proposto dalle finalità e dai compiti attribuiti delle leggi recenti di riforma, è oggi possibile identificare per le Amministrazioni Provinciali tre grandi missioni istituzionali.

1. la prima caratterizzata dallo svolgimento di una funzione di **programmazione, pianificazione, controllo e governo degli indirizzi e delle risorse per lo sviluppo del territorio**, sui temi relativi alla *gestione del territorio* per quanto attiene alla *salvaguardia e valorizzazione dei "beni ambientali"* in senso lato, ricomprendendo in essi, per estensione, anche i *beni storici ed artistici ed il sistema dei trasporti e mobilità*;
2. la seconda caratterizzata dallo sforzo di ideare e promuovere **programmi ed iniziative con una forte caratterizzazione su "temi e progetti" di rilevante interesse provinciale**, con la cooperazione di altri soggetti operanti sul territorio, nei settori *economico, produttivo, sociale, sanitario, culturale, sportivo*, qualora siano di rilevante interesse per l'area provinciale e necessitino di un'efficace azione di coordinamento da parte della Provincia quale Ente sovraordinato;
3. la terza caratterizzata dalla attuazione di efficaci **politiche di intervento o di gestione diretta di servizi su specifici settori**: interventi su *edilizia pubblica, viabilità, idraulica*, e servizi in tema di *formazione professionale, centri di assistenza ai minori, impianti sportivi, centri polifunzionali, scuole, gestione della rete viaria*.

3. Un ruolo di governo

Una corretta lettura dello scenario legislativo apre la possibilità di definire e svolgere un ruolo propositivo su diverse materie: **il focus si sposta dall'applicazione di leggi e regolamenti,**

all'assunzione di una funzione strategica sul territorio e sul suo sistema di governo.

L'importanza del ruolo della Provincia deriva dal far discendere la sua azione e il suo potere di influenza e controllo sui soggetti che operano sul territorio da **una vera e qualificata attività di elaborazione e definizione di programmi e piani (talvolta vincolanti), rivolta a condizionare e orientare l'esercizio della discrezionalità dei soggetti competenti e da essa coordinati.**

Alla Provincia è quindi oggi possibile riconoscere **un pieno ruolo di governo e riferimento politico, istituzionale e progettuale**, in quanto posizionata al centro di una "rete" di attori costituita da tutti i soggetti istituzionali, pubblici e privati, operanti sul territorio (Organi centrali e struttura periferica dello Stato, Regione, Comuni, soggetti e parti sociali, etc.).

4. La scelta strategica

La missione e l'ampiezza delle aree di competenza delle amministrazioni provinciali, risultano oggi definite e tendenzialmente rafforzabili.

Le vere scelte strategiche per una Provincia riguardano soprattutto il tipo di ruolo che essa intende "giocare" nel quadro delle funzioni e delle opportunità istituzionali che le nuove leggi le assegnano.

Si fronteggiano diverse possibili opzioni nell'interpretazione del ruolo di una Provincia:

- un ruolo *trainato dalle iniziative regionali*, teso essenzialmente a sviluppare una funzione "organica" rispetto agli indirizzi programmatici regionali, e attento alla gestione delle deleghe che di volta in volta vengono definite dalle Leggi regionali;
- un ruolo teso a *"interpretare" la missione istituzionale propria* assegnatale dalla legge dello Stato, e *utilizzare appieno gli spazi* resi disponibili da una interpretazione estensiva delle attribuzioni e delle deleghe regionali;
- tale ruolo attivo orienta ad operare non per adempimenti ma su propria iniziativa, tramite il lancio di progetti "credibili" attorno ai quali coagulare il consenso degli attori sociali e degli enti sotto-ordinati, e sulla efficacia di questi progetti ottenere l'investitura regionale;
- un ruolo *"allargato" per produrre politiche ed integrazione* all'interno del territorio, con acquisizione di competenze di governo del tipo di quelle previste per le Aree Metropolitane, assumendo così poteri più ampi di intervento e gestione sulle questioni di strategie di sviluppo e di pianificazione territoriale.

Tendenzialmente, il terzo tipo di ruolo risulta oggettivamente ancora lontano, mentre il primo ripropone uno "stile" storicamente sedimentato in epoche in cui la Provincia aveva sostanzialmente perso la propria identità, e quindi in contrasto con lo spirito della riforma degli Enti Locali.

Le indicazioni sinora raccolte nelle nostre esperienze, vanno nella direzione della scelta di un ruolo attivo e propulsivo, compatibilmente con gli spazi e le opportunità offerte dalla situazione concreta e specifica.

Tuttavia, il tipo di ruolo da giocare potrà essere differenziato, in funzione delle politiche di "portafoglio"

che una Provincia potrà e vorrà perseguire.

Si pone, infatti, la evidente esigenza di selezionare gli sforzi e di allocare le risorse su quei compiti/funzioni/servizi ritenuti prioritari sulla base della valutazione oggettiva delle reali esigenze e possibilità di intervento che emergono dal territorio amministrato.

5. La gestione strategica del ruolo sul territorio provinciale

A partire dalle considerazioni precedenti, la Provincia può divenire il "motore" di una attività di programmazione territoriale. In questa prospettiva essa non può più, a nostro avviso, configurarsi come una roccaforte chiusa verso l'esterno.

E' possibile pensare e progettare la nuova Provincia come *Agenzia Strategica per lo sviluppo e il governo di politiche integrate* sul territorio di competenza.

In funzione della capacità contrattuale e politica che riesce a conquistare, essa definisce "coerenze" sul piano provinciale, alle quali gli altri soggetti sono chiamati ad aderire, e sulla base delle quali negozia soluzioni con l'Ente Regione e con le altre istituzioni sovraordinate, nell'interesse della collettività provinciale rappresentata.

Elaborazione strategica, capacità di stimolo e coordinamento di politiche e progetti integrati, programmazione sul territorio e valorizzazione delle omogeneità d'area divengono, in questa prospettiva, il nucleo di "funzioni forti" in cui si sostanzia la nuova missione istituzionale delle amministrazioni provinciali.

Modificare il ruolo e la cultura di una Provincia spostando il suo baricentro istituzionale dal "fare" verso il "programmare" non vuol dire relegarla a svolgere un ruolo di puro indirizzo.

L'Ente dovrà garantire, nell'interesse proprio e della collettività, concretezza e realismo all'intero "ciclo di trasformazione" del programma: esso deve tradursi in una serie di atti ed azioni coerenti da parte di tutti i "soggetti" che operano sul territorio, e di questo la Provincia dovrà essere organizzatore e garante.

Se quello sopra delineato è, in termini essenziali, lo "spessore" del ruolo che le Province possono assumere nel realizzare la propria missione istituzionale, emerge immediata la necessità di adeguare le loro capacità di funzionamento attraverso:

- potenziamento delle funzioni di pianificazione, programmazione e controllo nelle aree di interesse definite dalla legge;
- sviluppo di capacità di iniziativa, influenza e governo sul territorio attraverso la rete di connessioni con tutti i soggetti esterni, pubblici e privati, nelle aree ritenute di interesse strategico per una Provincia;
- sviluppo di modalità differenziate di interazione con l'ambiente e la collettività;
- rafforzamento della visibilità dell'Ente nell'ambito provinciale ed extra provinciale, e della capacità di interlocuzione rispetto ai bisogni della collettività.

6. La coerenza tra fini istituzionali e struttura organizzativa

Lo scenario legislativo, la missione istituzionale e il ruolo delineato per l'Ente Provincia richiedono di verificare quanto coerenti siano oggi le logiche di struttura e di funzionamento organizzativo degli Enti alla complessità e alla rilevanza istituzionale che ne derivano.

Dall'analisi di alcune realtà, abbiamo ricavato alcune osservazioni su punti di debolezza e di forza che riteniamo generalizzabili e significativi.

Questi elementi diagnostici assumono una rilevanza notevole se confrontati con le sfide alle quali sono chiamati questi Enti per il prossimo futuro.

7. Punti di debolezza

Riguardo ai punti di debolezza osservati in alcune delle Amministrazioni Provinciali rispetto allo scenario individuato, poniamo in risalto che:

- le strutture rispecchiano in prevalenza, un modello organizzativo di tipo burocratico-funzionale, indifferenziato rispetto alle diverse logiche di funzionamento delle attività di natura gestionale, strategica o di servizio;
- i confini e le competenze organizzative sembrano sovente essere definiti in modo arbitrario, per pura "stratificazione" storica o per semplice rispetto delle qualifiche di appartenenza dei rispettivi responsabili;
- nonostante la diversa valenza strategica e operativa delle attività svolte dall'ente, ritroviamo in uno stesso ambito lavorativo attività molto diverse fra loro: servizi alla collettività accanto a programmazione e governo dell'area provinciale, oppure controllo e regolazione accanto a pure verifiche di formalità degli atti;
- si lavora in prospettive di breve periodo. Manca una prospettiva strategica; prevale la gestione dei problemi operativi che caratterizzano le attività amministrative. Di conseguenza la struttura è fortemente autocentrata sui problemi interni;
- l'organizzazione è molto centrata sul "fare" e poco sul "governare"; prevalgono la cultura del "controllo amministrativo" e quella tecnica, ed è debole la cultura della programmazione, della flessibilità, del colloquio con l'ambiente esterno, della qualità delle prestazioni e dei servizi;
- In questa situazione, il "focus" delle persone è prevalentemente sulle attività operative, piuttosto che su quelle "ad alta intensità intellettuale" (pianificare, sviluppare, partecipare, interagire, integrare, comunicare);
- attività e professionalità qualificate darebbero respiro e spessore all'azione della Provincia e le permetterebbero di "interpretare e vivere" in modo innovativo e vitale il proprio ruolo sul territorio di relazione, stimolo e integrazione verso tutti gli altri attori

sociali;

- prevale una logica "atomistica" e "autarchica" nello sviluppo dei processi lavorativi. La cooperazione interfunzionale e l'integrazione sui fini e sui risultati sono carenti. La gerarchia prevale sulla funzione; la gestione di programmi settoriali distinti sulla gestione di progetti interfunzionali;
- gran parte delle connessioni con l'ambiente esterno poggiano su modalità di tipo burocratico e, nonostante siano sufficientemente intense, sono orientate prevalentemente a garantire all'Amministrazione l'espletamento di adempimenti e obblighi, piuttosto che ad orientare le politiche, i comportamenti e le azioni dei soggetti esterni;
- la struttura formale normalmente non prevede ruoli manageriali deputati alla gestione del sistema di coordinamento e controllo. Ci si trova di fronte a soluzioni superate o imperfette dei problemi di coordinamento, come nel caso di Aree o Dipartimenti cui viene assegnata la responsabilità formale di coordinare ma non attribuite le leve per agirla compiutamente;
- l'unica vera forma di coordinamento organizzativo realmente visibile è quella sviluppata da ciascun Assessorato nei confronti dei Settori di riferimento rispetto alle proprie deleghe.
- la separazione fra responsabilità di indirizzo e quelle di gestione non si realizza compiutamente;
- si rende così difficile l'applicazione dello spirito della Legge 142 in merito alla separatezza tra ruoli politici e amministrativi;
- l'articolazione degli assessorati, d'altra parte, non presenta spesso alcuna coerenza con la struttura organizzativa. Ciò rappresenta una causa di disagio organizzativo, soprattutto per i dirigenti responsabili.
- il ruolo e il contributo dei dirigenti non è sufficientemente valorizzato all'interno dell'organizzazione formale di tali Enti.
- sopravvive in troppi casi l'antica tendenza a fare riferimento ai dirigenti in quanto categoria contrattuale, piuttosto che evidenziarne il diverso contributo sul piano delle responsabilità gerarchiche e funzionali;
- si produce quindi appiattimento verso il basso nella gestione operativa (a partire dal ruolo degli Assessori) con una conseguente deresponsabilizzazione dei dirigenti; nel contempo, si constata un appiattimento verso l'alto nella assegnazione dei ruoli professionali, per effetto dell'innalzamento degli inquadramenti contrattuali.
- La naturale conseguenza è lo "scollamento" tra il ruolo effettivamente "agito" e quello "assegnato".

8. Punti di forza

Riguardo, invece, ai punti di forza osservati in alcune delle Amministrazioni Provinciali rispetto allo scenario individuato, poniamo in risalto che:

- esistono esperienze, conoscenze e competenze, consolidate e rilevanti, tuttora parcellizzate, che possono essere coordinate e finalizzate verso una missione di più alto spessore;
- esistono risorse professionali e dirigenziali che si identificano nell'Ente, e che attendono di ritrovare una nuova motivazione al lavoro;
- esistono capacità realizzative adeguate e diffuse;
- esiste una fitta rete di relazioni con l'ambiente circostante e con nodi/soggetti esterni, che attende di essere valorizzata e orientata;
- si esprimono volontà politiche che sono consapevoli della centralità e crucialità della riforma organizzativa come strumento per realizzare innovazione istituzionale, riqualificazione della spesa ed efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione.

9. Nuovi criteri organizzativi per la riforma delle Province

Gli obiettivi organizzativi prioritari per perseguire coerenza tra missione istituzionale e struttura organizzativa sono :

- maggiore flessibilità organizzativa per assecondare la graduale evoluzione del sistema delle deleghe e delle attribuzioni assegnate alla Provincia;
- maggiore articolazione delle modalità operative di funzionamento (decisioni, deliberazioni, emanazione ed esecuzione di atti, uso e gestione delle risorse, etc.), che debbono essere differenziate rispetto a funzioni organizzative che perseguono missioni e obiettivi differenti;
- maggiore orientamento verso obiettivi di efficacia e di efficienza, nel momento in cui si sviluppano capacità gestionali differenziate incentrate su sistemi omogenei di obiettivi;
- maggiore valorizzazione delle professionalità disponibili, delle attitudini, e delle aspettative dei singoli dipendenti, rispetto alla necessità di coprire ruoli d'ora in poi differenziati in termini di competenze richieste .

In sintesi:

- una organizzazione più semplice, aperta, capace anche di coordinare attività sul territorio;
- sburocratizzare le procedure per decidere ed attuare;
- l'efficienza e l'efficacia: non più slogan, ma obiettivi e misura dei risultati;

- la professionalità è non solo competenza tecnica, ma anche iniziativa, orientamento alla innovazione, voglia di risolvere.

Per cambiare è necessario delineare un percorso di sviluppo delle Amministrazioni Provinciali che consenta contemporaneamente di:

- costruire il nuovo ruolo della Provincia come Ente al centro di una rete organizzativa e istituzionale governata;
- la Provincia non più come anello "debole" della catena dell'apparato burocratico-amministrativo decentrato, ma come *Ente al centro di una rete di rapporti economici, sociali e istituzionali*, capace di sviluppare le funzioni di relazione e di cooperazione con tutti i soggetti organizzativi presenti sul territorio;
- nella logica di una Provincia intesa come *Agenzia strategica*, è possibile ridurre l'impegno profuso sul "fare in proprio", e appoggiarsi maggiormente sui nodi/soggetti esterni. Solo in tal modo sarà possibile perseguire compiutamente tutte le finalità istituzionali, senza essere vincolati dalla scarsità delle risorse disponibili;
- esprimere e sviluppare qualità, attività, servizi, politiche differenziati;
- passare da strutture indifferenziate a strutture differenziate per funzione, finalità, rilevanza strategica e missione operativa;
- la struttura dell'Ente deve consentire la compresenza di diversi livelli di intervento e di differenti logiche di funzionamento organizzativo;
- rendere efficace il rapporto con la collettività, e potenziare le capacità di governo di processi interorganizzativi;
- occorre migliorare il rapporto con la collettività (sia cittadini, sia enti, istituzioni, aziende, etc.) realizzando le condizioni per lo sviluppo della partecipazione, lo snellimento dei processi e la trasparenza dei procedimenti amministrativi.

10. Ri-organizzare per scopi e finalità

Il modello organizzativo oggi prevalente nelle Province, come più in generale in tutta la pubblica amministrazione italiana, è basato sul criterio del contenuto tematico delle attività lavorative e della loro omogeneità rispetto a precisi filoni normativi (ecologia, trasporti, opere pubbliche, istruzione scolastica, socio-sanitario, etc.) e della conseguente competenza tecnico - amministrativa occorrente per gestirle.

Questo tipo di organizzazione, centrata sui "filoni di competenza tematica", si è prodotta attraverso una lunga sedimentazione storica che ha "premiato" prevalentemente le competenze tecnico-amministrative e giuridiche, piuttosto che la responsabilità nel perseguimento di ben precise missioni istituzionali e nella realizzazione di servizi produttivi efficienti.

Finalità, obiettivi, risultati e logiche di servizio delle attività sono passate in secondo piano, sia perché

questo è stato storicamente il fondamento dell'organizzazione burocratica dello Stato, sia perché, in specie, le finalità istituzionali delle Province erano incerte e poco significanti.

La situazione oggi è profondamente cambiata: nuove finalità istituzionali, nuovi bisogni, domande sociali e politiche impongono una pubblica amministrazione qualificata ed efficace.

Si aprono insieme una grande necessità ed una grande opportunità: ridare senso, finalità e scopo alle attività svolte dall'Ente e dalla sua organizzazione.

Il che significa utilizzare una logica organizzativa appropriata a finalità chiare, e riorientare le persone (amministratori, dirigenti, funzionari, lavoratori) verso ruoli lavorativi finalmente pieni di significato e di responsabilità.

Le attività ed i prodotti/servizi sui quali sono impegnate le risorse di una Provincia, vanno allora riclassificati e accorpati organizzativamente in modo più proficuo, utilizzando un criterio che ponga in risalto le caratteristiche intrinseche delle attività lavorative e le competenze gestionali e professionali necessarie per svolgerle.

ORGANIZZARE PER TEMATICHE	ORGANIZZARE PER SCOPI E FINALITA'
Contenuto tematico dell'attività svolta	Scopo, finalità prevalente, e caratteristiche intrinseche dell'attività svolta
Su quale argomento lavoro, in riferimento a quale normativa	Come realizzo, come lavoro, con quale obiettivi, con quali mezzi.
Competenze tecnico amministrative e giuridiche	Iniziativa e capacità di gestire e intraprendere

Tab. 1 Organizzazione per tematiche o per scopi e finalità

I due criteri di aggregazione delle attività sono molto diversi ma non necessariamente in contrapposizione.

Riprogettare l'organizzazione dell'Ente Provincia significa trovare un equilibrio tra le due logiche per determinare appropriati criteri di attribuzione delle responsabilità.

La finalità pubblica richiede in generale una grande attenzione alle verifiche di legittimità, conformità ed al controllo (quindi elevate competenze tecnico-amministrative per materia).

Le finalità istituzionali specifiche delle Province richiedono, d'altra parte, una politica del "fare" e del "coordinare", cioè integrazione e partecipazione rispetto a progetti e obiettivi, iniziative finalizzate all'innovazione, progettazione e realizzazione di servizi, sistemi di decisione rapidi (quindi un elevato livello di iniziativa e capacità di gestire e intraprendere).

In sintesi, riorganizzare e attribuire responsabilità adottando la logica della finalità e del risultato significa riorientare la missione dei settori, semplificare e orientare la struttura rispetto agli scopi che essa deve perseguire, pur mantenendo all'interno delle nuove strutture le competenze tematiche e tecnico-professionali necessarie.