Il territorio come organizzazione

Renato Di Gregorio

Un territorio compreso tra un certo numero di comuni può essere inteso come un'organizzazione entro cui si muovono tante altre sotto-organizzazioni, ognuna delle quali svolge una funzione specifica.
Per migliorare la qualità della vita dei cittadini su tale territorio, la qualità della vita di lavoro e le possibilità di sviluppo economico di ciascuna delle organizzazioni interne, si deve provare a integrare i diversi ruoli ricoperti, dandosi una struttura gestionale opportuna.
L'autore indica una soluzione al riguardo e ipotizza che il territorio possa considerarsi come un'organizzazione divisionalizzata che badi, da una parte, a realizzare dei servizi comuni e dall'altra a sviluppare quei "business" che già la vocazione del territorio, la sua storia e le sue potenzialità suggeriscono.
L'autore descrive come i comuni che intendano utilizzare questo approccio possano riunirsi in un'associazione particolare e strutturarsi organizzativamente per fronteggiare entrambi i compiti e come considerare in modo diverso l'uso della tecnologia, della comunicazione, dei finanziamenti e della formazione. A questo ultimo riguardo, egli suggerisce di utilizzare la metodologia della formazione-intervento come processo di apprendimento degli attori del territorio e come meccanismo partecipativo per progettare i cambiamenti necessari, oltre che come metodo efficace per accompagnare gli amministratori locali a organizzarsi in tal senso.

(*) R. Di Gregorio, Amministratore Impresa Insieme S.r.l.
(renatodigregorio@impresainsieme.com)
(www.impresainsieme.com)
(www.formazioneintervento.it)

Un obiettivo importante per un organizzatore è quello di migliorare la qualità della vita sul territorio. Lavorare per migliorare la qualità della vita su un territorio ingloba anche lo sforzo per migliorare la qualità della vita di lavoro, soprattutto se consideriamo le organizzazioni (enti o imprese) come parti interne di un'organizzazione ancora più grande, che chiamo: "Territorio".
Il Territorio, cioè uno spazio fisico di una certa ampiezza geografica, intersoggettivamente delimitato, contiene infatti tutte quelle organizzazioni che le persone hanno costruito per garantirsi una vita adeguata, specializzandone i compiti e definendone i confini, in relazione alla crescita della loro stessa organizzazione sociale.
Mintzberg, quando introduce il significato di organizzazione, racconta la storia della signora Raku che, in relazione alla crescita della domanda del mercato, va strutturando la sua organizzazione specializzando, differenziando e distribuendo tra i propri lavoratori i compiti da essa inizialmente assolti.
Anche le persone di un territorio hanno via via costituito organizzazioni diverse, nell'intento di specializzare i compiti che la collettività deve svolgere. Abbiamo così: le *Imprese,* che producono prodotti e servizi; gli *Enti territoriali della Pa*, che erogano servizi di pubblica utilità e regolano la vita sociale; la *Scuola* e le altre strutture formative, che si curano dell'educazione e della formazione dei giovani; gli *Ospedali* e le altre strutture mediche, che si curano della nostra salute; le *Banche* e le altre strutture bancarie e finanziarie, che si occupano di regolare il sistema di scambi economici; le *strutture Sociali,* che si occupano dei problemi dei più giovani e dei più anziani, delle cosiddette fasce deboli, e così via.
Il problema che si riscontra è che, al contrario del racconto di Mintzberg, il Territorio non ha una signora Raku che governa ciò che con l'organizzazione del lavoro adottato ha diviso, mentre ognuna delle strutture create e viventi sul territorio ha, al suo interno, certamente, un ruolo responsabile di far funzionare la propria organizzazione.
Viene dunque da chiedersi: *"Ma allora chi è responsabile di far funzionare quell'organizzazione che chiamiamo Territorio e che le comprende tutte?"*. Eppure questa Organizzazione-Territorio ha un cliente comune: le per-

sone. Nasce un secondo interrogativo: *"Chi si cura di governare l'integrazione delle organizzazioni, al fine di rispondere in modo adeguato alle attese delle persone del territorio che le usano?"*.

La struttura di governo di un territorio

Nelle organizzazioni la responsabilità primaria della qualità del funzionamento della struttura e della soddisfazione della clientela è del vertice che la gestisce. Un compito che l'organizzazione affida, dunque, per prima cosa alla "gerarchia": ma il Territorio non ha una gerarchia! *"Ognuno comanda in casa propria"*, si direbbe! Ci sono però anche altre forme di governo, dice sempre Mintzberg. Esse sono: la pianificazione, la regolazione dei processi e l'indottrinamento oltre, naturalmente, alla formazione.
Gli studiosi della "cultura delle organizzazioni", come Edgard Shein, danno alla cultura un potere notevole di autoregolazione attraverso le leadership interne. Le organizzazioni sindacali suppongono che regole, regolamenti, contratti e sistemi di gestione condivisi tra le parti sociali, opportunamente formalizzati, reggano l'impalcatura di funzionamento dell'organizzazione. I tecnologi suppongono che, automatizzando i processi delle organizzazioni, parte del ruolo esercitato dalla gerarchia venga assorbito dalle macchine e che le scelte di fondo dell'organizzazione vadano pertanto assunte in fase di progettazione del software che le fa funzionare.
Anche sul fronte teorico, il dibattito sulle soluzioni è pertanto aperto ma risulta importante, perché comunque il problema dell'integrazione è connaturato all'organizzazione stessa, che per sua natura nasce per tenere insieme ruoli diversi, oppure per dividere in ruoli diversi la responsabilità finora assolta all'interno di un solo ruolo.
L'Ergonomia ha tentato di mettere assieme competenze diverse per affrontare i problemi dell'usabilità dei prodotti e della qualità delle condizioni di lavoro, ma fa sempre molta fatica a tenere insieme le diverse discipline concorrenti e, comunque, solo di recente ha avviato una riflessione sulla qualità della vita sui territori e l'ha fatto proprio grazie alle nostre sperimentazioni. Il primo congresso in cui ne abbiamo parlato è stato proprio l'ultimo, quello del 2006 a Milano.
Se pensiamo al Territorio come a un'organizzazione e consideriamo le organizzazioni che vivono al suo interno come "funzioni" interne, va dunque trovata una forma alternativa di governo.
La Pa ha cercato strade diverse al riguardo. Prima della legge Bassanini, il problema del raccordo era un problema delle strutture centrali dello Stato e del Governo e lo si assolveva in parte con il sistema delle leggi e, in parte, con la pianificazione dello sviluppo e la regolazione dei finanziamenti pubblici. Con il principio della sussidiarietà, insita nella legge 59 del '97, è stato consentito agli organismi più vicini al territorio di gestire i problemi dei cittadini e tra questi, in particolare, i problemi dell'occupazione e del benessere. Ciò ha portato inevitabilmente gli enti territoriali a occuparsi di "sviluppo economico" e di "servizi efficienti", per favorire la valorizzazione delle risorse territoriali e la loro finalizzazione, per il raggiungimento di obiettivi condivisi con le parti sociali.
Questa novità ha fatto emergere in modo prorompente un problema esistente, ma sommerso: quello, appunto, della "regia", del "governo", dell'integrazione e, contemporaneamente, quello della finalità, della condivisione degli obiettivi, del senso da dare alla strutturazione e al movimento dell'organizzazione.
Sul versante strutturale, cioè della forma da dare all'integrazione delle organizzazioni del territorio e alla soluzione da dare al ruolo della gerarchia che ha il compito di integrarle, ci sono state tante alternative.
La legge 267 enumera quelle previste dalla Pa: Unioni di comuni, Comunità montane, Consorzi, Ato, Associazioni. Ci sono poi forme aggiuntive di tipo misto (pubblico e privato), come i Gal (Gruppi di azione locale), che hanno l'obiettivo specifico di occuparsi dello sviluppo del turismo rurale.
Nel mondo delle imprese, da molto più tempo si cercano forme di associazionismo e di alleanza: le associazioni di categoria, le associazioni temporanee di intenti o di scopo, le joint venture, i distretti, ecc.
Altri ancora sono stati i tentativi di integrazione tra pubblica amministrazione e tra questa e il mondo delle imprese, sia di prodotto sia di servizio, ma hanno riguardato un aspetto specifico. Si è trattato di cercare la concertazione e la cooperazione su un tema o su un servizio.
L'Ambiente, ad esempio, è un tema che ha trovato nell'Agenda 21 una forma di integrazione per sviluppare una consapevolezza e una responsabilità sociale per lo sviluppo sostenibile. L'area del Sociale ha trovato nella legge 328 una sollecitazione forte, per ricercare forme di integrazione che consentissero di intervenire sui problemi dei cittadini di uno specifico "bacino". La Scuola dell'autonomia ha stimolato la dirigenza scolastica a ricercare forme

di integrazione con gli attori locali, per sviluppare la sua azione di educazione e di formazione in modo più partecipato e responsabile.
Sul fronte dei servizi della Pa ci sono leggi che inducono una cooperazione forzata sul processo di erogazione e inducono poi a realizzare forme di integrazione dei livelli decisionali sovrastanti e forme diverse di integrazione, conseguenti ai processi negoziali attivati. Ad esempio, il Suap (Sportello unico per le attività produttive) è stato certamente uno di quei casi in cui l'integrazione interistituzionale a livello territoriale è stata data per scontata, solo dal fatto che è stato introdotto il principio del "procedimento unico". La stessa cosa vale per il Sue (Sportello unico per l'edilizia), l'Urp (Ufficio relazioni con il pubblico) e l'Informagiovani.
I tentativi più efficaci, almeno sulla carta, sono stati perseguiti attraverso l'erogazione dei finanziamenti pubblici alla consulenza, con la finalità di aiutare gli enti locali a sviluppare servizi integrati con la clausola del premio riconosciuto alla dimensione della coalizione. Purtroppo, questa leva è risultata effimera per due principali motivi: la breve durata del finanziamento (solitamente un anno) e l'aleatorietà della partnership con la consulenza. La breve durata del finanziamento non consente di vedere ultimato il processo di cambiamento, che richiede certamente un tempo superiore a un anno. La partnership con la consulenza, che accompagna il programma di cambiamento e lo sostiene professionalmente, è troppo affidato all'esito del bando e alla valutazione dei tecnici delle commissioni preposte. Meglio sarebbe far conto su una scelta ragionata e selettiva del partner con cui un'amministrazione intende operare e verso la quale ha già sviluppato una relativa fiducia.
In tutti i casi accennati, il problema resta irrisolto perché l'aggregazione tentata è sempre quella riferita alla gestione di un problema, anziché alla gestione dell'insieme dei problemi di un territorio, visti nella loro interrelazione specifica. Anzi, proprio perché si affrontano tali problemi a partire solitamente dalla loro espressione più viva, si tralascia l'origine di fondo che potrebbe essere la causa comune da affrontare e il punto migliore dove trovare l'integrazione, come nel caso esemplare della "dispersione scolastica".
Inoltre, l'attivazione di un sistema di integrazione riferito a un "target" specifico di riferimento - il giovane, lo studente, l'anziano, il lavoratore, l'imprenditore, il turista, ecc. - non consente di integrare gli sforzi e le risorse per rendere il contesto territoriale più vivibile per tutti. È tipico l'atteggiamento nei riguardi del turista. Nei suoi riguardi si lavora in termini di marketing territoriale, per fargli apprezzare i tesori che il territorio conserva e può offrire; ma non si pensa a fare in modo che, per prima cosa, i cittadini del luogo li debbano conoscere e apprezzare. *"Costoso marketing esterno e scarso marketing interno",* viene da dire.
La prima cosa da fare è dunque trovare una soluzione che garantisca all'Organizzazione-Territorio una forma di aggregazione delle sotto-organizzazioni e una forma soddisfacente di governo dell'integrazione.
La forma dell'Associazione sembra la forma più adatta per integrare, perché più leggera e flessibile. Essa mette al riparo, per altro, dalla mutevolezza delle cariche assunte dagli amministratori, la cui stabilità nel ruolo non è garantita strutturalmente.
Con una singola associazione è però impossibile garantire l'integrazione delle molte organizzazioni su un territorio abbastanza vasto perché abbia una sua significatività. Va dunque pensato un sistema di "Associazioni di specie", interrelate tra loro. Ciò significa che va pensata, ad esempio, una forma di Associazionismo per i comuni. Poi, essa può associarsi alle altre associazioni, che a loro volta aggregano organizzazioni simili: per esempio, le associazioni imprenditoriali, oppure gli ordini professionali, oppure le organizzazioni sindacali.
Al vertice delle singole associazioni c'è un ruolo di coordinamento strategico di carattere elettivo. Ciò garantisce una relativa democrazia nell'identificazione del leader che deve guidare l'aggregazione e deve esercitare il ruolo della 'gerarchia' prevista dall'organizzazione.
La negoziazione tra i vertici delle "Associazioni di specie" consente di prendere decisioni condivise circa la funzionalità dell'Organizzazione-Territorio, ma anche di identificare le responsabilità di tali decisioni.
Questa è la formula pensata e sperimentata per la gestione del Suap, ad esempio, e può essere utilizzata non solo per gestire un servizio come questo ma, in generale, le problematiche di integrazione necessarie al funzionamento dei servizi.
Ma se questa può essere una soluzione per integrare le organizzazioni rispettando il loro ruolo istituzionale, bisogna trovare una formula per integrare organizzazioni diverse per perseguire obiettivi comuni circa la funzionalità interna e la competitività con l'esterno, per assicurare occupazione e benessere per i cittadini che operano dentro e tra le organizzazioni stesse. Va cioè individuata e condivisa una strategia di sviluppo locale e strutturata un'organizzazione per perseguirne gli obiettivi.

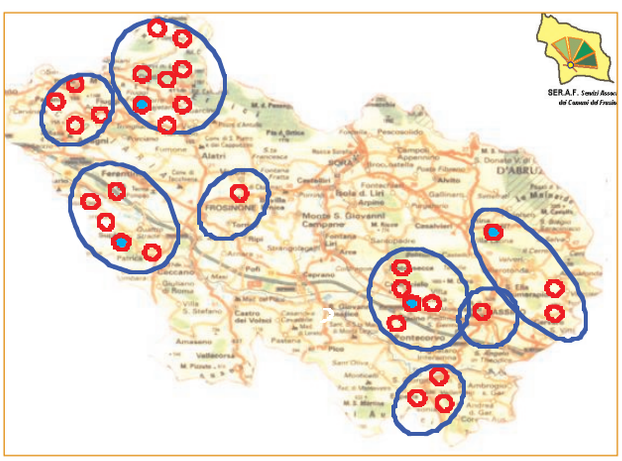
La strategia e le Aree di business distintivo (Abd)

Il Territorio deve dunque assumere una strategia di movimento (dove si va e perché) e una strategia di struttura (che forma organizzativa utilizzare per distribuire le risorse, orientare e finalizzare gli sforzi).

Naturalmente, la strategia di un Territorio va individuata partendo dalle potenzialità della struttura, mettendo a fuoco "un sogno" e valutando le modalità per farlo diventare realtà in quel tempo che ci si ripromette di impiegare e che si prevede di avere a disposizione (si veda: H. Ansoff, *Management strategico*).

Se il primo sogno è quello di aumentare la qualità della vita delle persone che risiedono sul territorio, ne discende che il primo impegno collettivo è quello di assicurare l'occupazione delle persone, di tutte le persone e non solo di quelle che si ritengono essere nella fascia di età lavorativa. Allora, va guardato il Territorio come se fosse la struttura organizzativa di cui si dispone e va immaginata la sua trasformazione, per consentire che esso diventi adeguato a quello che è contenuto nel sogno e quindi utile a realizzare il sogno stesso. La maggior parte dei territori ha già sviluppato delle attività peculiari nel suo seno. Ciò è stato il frutto delle strategie perseguite dalle persone che l'hanno abitato e che vi hanno scorto le potenzialità intrinseche da cui partire per sviluppare un'occupazione adeguata e dei business promettenti. Solitamente, in aree specifiche si sono sviluppate attività particolari per un giusto connubio tra le caratteristiche intrinseche del territorio e l'imprenditorialità delle persone che l'hanno scelto e vi hanno lavorato.





Nella provincia di Frosinone, l'Associazione SerAf, che raggruppa 38 comuni, ha fatto una riflessione sul proprio territorio e ha individuato diverse aree di business:

- Quella del "vino Cesanese" a Nord, che comprende il sub-territorio racchiuso tra i comuni di Piglio, Serrone, Paliano, Acuto;
- Quella sempre del vino, ma Cabernet, a Sud-Est, che comprende il territorio intorno ad Atina;
- Quella del "marmo" di Coreno, a Sud;
- Quella della "salute", attorno a Fiuggi;
- Quella dei castelli e dei borghi medievali sul territorio dei comuni dell'unione dei Monti Ernici;
- Quella dei "parchi", che si estende sul territorio dei Monti Lepini, ad Ovest, e dei Monti Simbruini a Nord-Ovest, che comprende anche il business dello "sport di montagna" e dello "sci";
- Quella del "turismo religioso" intorno all'Abbazia di Montecassino, racchiuso tra i comuni dell'Unione delle cinque città e Cassino;
- Quella della "chimica" lungo l'autostrada del Sole, alle falde dei Monti Lepini;
- Quella del "commercio", concentrato sul territorio del comune di Cassino.

Questa ricchezza va certamente valorizzata e potenziata. È quindi necessario delimitare queste aree e considerarle come Aree di business distintivo (Abd).

Lo sviluppo locale di un territorio sarà quindi dato dallo sviluppo dell'insieme dei business relativi alle aree distintive che esso contiene.

Così come un'organizzazione *Divisionale* articola la struttura per aree di business, per aree geografiche o per cliente/mercato, allo stesso modo nell'organizzazione territoriale la prima strutturazione va fatta per Area di business distinitivo!

È il business, dunque, che guida l'operazione di contornazione geografica di quella parte di sub-territorio adeguata a sviluppare un business omogeneo. Non valgono dunque né le regole di contornazione solo geografica, né, ancor meno, quel-

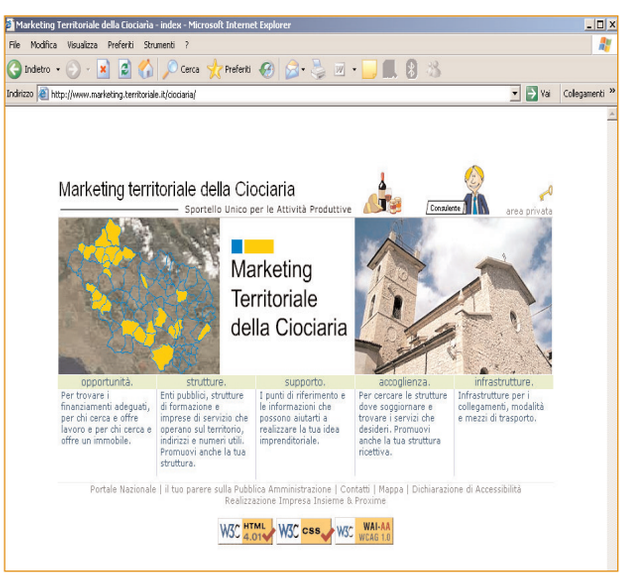


le di valenza istituzionale, come quelle imposte, ad esempio, dai confini delle province.

L'Abd ha bisogno anch'essa di una gerarchia, per concentrare e integrare gli sforzi per lo sviluppo del business. Qui l'integrazione può essere ancora assicurata da una forma associativa, certamente interistituzionale, dove la somma degli imprenditori del business distintivo centrale hanno un ruolo primario e dove il leader, tra gli amministratori dei comuni che contornano l'area, ha un ruolo fondamentale se riesce a tenere insieme le varie componenti dell'associazione.

In questo caso, per ciascuna Abd va identificata una strategia di fine (il sogno), una strategia di movimento (il come lo realizziamo) e una strategia di struttura (con chi e con che cosa perseguiamo l'intento).

La strategia va condivisa con l'insieme degli attori del territorio perché, accanto al business distintivo principale, devono nascere tanti altri business, che secondari non sono



proprio perché, spesso, proprio da loro dipende l'apprezzamento del business principale. Si pensi alle terre del vino rispetto al vino! La Borgogna è un sogno costruito sul vino, il vino fa sognare la Borgogna e la Borgogna fa sognare il vino. Montepulciano ha lo stesso effetto. Così pure la Franciacorta o il Barolo.

Una volta condivisa la strategia di sviluppo di un territorio, è chiaro che si può anche sviluppare una conseguenziale strategia di marketing territoriale e dotarsi anche di strumenti adeguati di comunicazione che consentano di proporre quelle parti significative del territorio e dei suoi servizi. In questo senso, i portali di marketing territoriale diventano utili, come quello di Proxime *(www.marketing.territoriale.it)* dato a molti raggruppamenti di comuni italiani. Va comunque considerato che lo strumento, solo se utilizzato dall'insieme degli attori del territorio, diventa efficace, non se resta in mano a una struttura tecnica o addirittura informatica. Ciò significa che le organizzazioni, prima, e le persone, poi, di una determinata Abd devono essere coinvolte in un processo di progettazione partecipata, che ha come finalità quella di condividere una strategia di sviluppo compatibile; devono poi avvertire l'opportunità e la responsabilità di servirsi di tale strumento, per perseguire la loro strategia.

Un caso esemplare è stato realizzato nell'Abd del vino cesanese, nella provincia di Frosinone. In quest'area, e grazie al processo promosso da SerAf, i produttori del vino, gli enti locali che circoscrivono il territorio dove lo si produce, le scuole che vi operano, le associazioni e le altre istituzioni hanno lavorato assieme per cinque mesi, per condividere una strategia comune di sviluppo e usare sapientemente il portale di marketing territoriale in dotazione.

L'organizzazione dei servizi

Una volta definite le Abd e organizzate le strutture interistituzionali di governo per guidarne lo sviluppo, resta da affrontare il tema dei Servizi.

Ci sono dei servizi ancillari allo sviluppo delle Abd, che sono quindi tipici dei problemi da affrontare e da risolvere. Essi seguono lo sviluppo del business e richiedono un trattamento correlato a esso. Ci sono invece altri servizi che sono comuni a tutte le Abd e che, per ragioni di costo, è certamente più conveniente affrontare a livello Interdivisionale, in quanto:

- Si riduce la spesa unitaria;
- Si garantisce un'omogeneità di gestione;
- Si favorisce una professionalità comune di ruolo;

• Si consente una qualità maggiore;
• Si aumenta il potere contrattuale nella gestione delle occasioni negoziali.

Anche per la gestione dei servizi vanno costruite delle strutture di governo ad hoc. Esse, infatti, devono tener conto dei vincoli a cui sono soggetti, in particolare quelli della Pa, per via delle leggi che ne regolano l'esercizio. Si pensi al Dpr 447 per il Suap, al Dpr 422 per l'Urp, al 380 per il Sue, ecc.

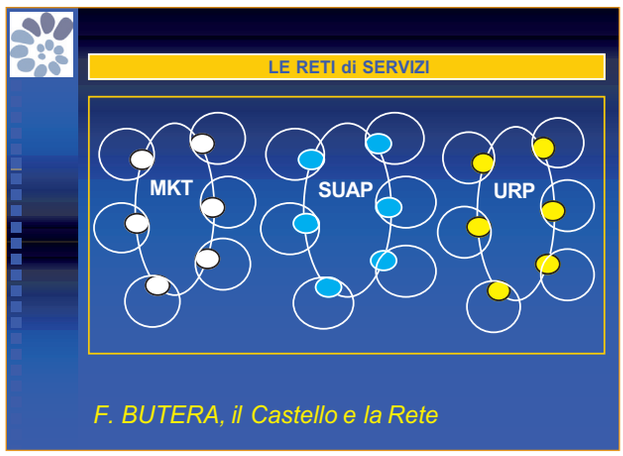
Ciò significa che per ogni servizio va pensata un'organizzazione specifica di valenza interistituzionale, basata sulla logica associativa.

Il Territorio deve però integrare a livello organizzativo ciò che la legge ha differenziato, come se ogni servizio di cui intendeva regolare l'erogazione fosse allocato in un alveo diverso. Se si considera, infatti, che la legge sul Sue è stata emanata dopo quella sul Suap, si potrebbe presupporre che essa abbia tenuto conto di quanto già indicato per la strutturazione del Suap, di cui esso è un adduttore. Così, però, non è stato. Entrambi i servizi, poi, poiché devono garantire l'accesso agli atti e la visibilità dell'avanzamento delle pratiche, dovrebbero essere stati regolati tenendo conto del ruolo che l'Urp deve esercitare su questo piano secondo la legge 241, addirittura del '90. Ma ciò non è successo. Il rischio è, dunque, quello che tutti facciano la stessa cosa o non la faccia nessuno. Il Territorio deve anche garantire l'omogeneizzazione del modo stesso con cui viene effettuata l'erogazione del servizio da parte delle organizzazioni che si muovono al suo interno. Questo intento è motivato certamente dalle ragioni sopra riportate, ma anche dal fatto che, per promuovere lo sviluppo locale, bisogna garantire alle imprese investitrici un servizio omogeneamente efficiente su un territorio sufficientemente vasto. Per garantire poi buona qualità di vita all'insieme dei cittadini del territorio, bisogna evitare differenze di prestazione nei pubblici servizi. Per ottenere entrambi i risultati, le associazioni che contano di costituire delle Abd devono perciò costituire parallelamente la Struttura dei servizi.

L'esperienza organizzativa suggerisce questa soluzione, perché è più semplice strutturare i servizi per un'organizzazione mono-business e ampliare il ventaglio di business, piuttosto che attivare tanti business diversi con le loro relative strutture di servizio e poi ricondurre a unità l'insieme di tali strutture, per fare economia di scala.

Anche per i *Servizi* è però opportuno costituire una struttura specifica ed efficace all'interno dell'associazione.

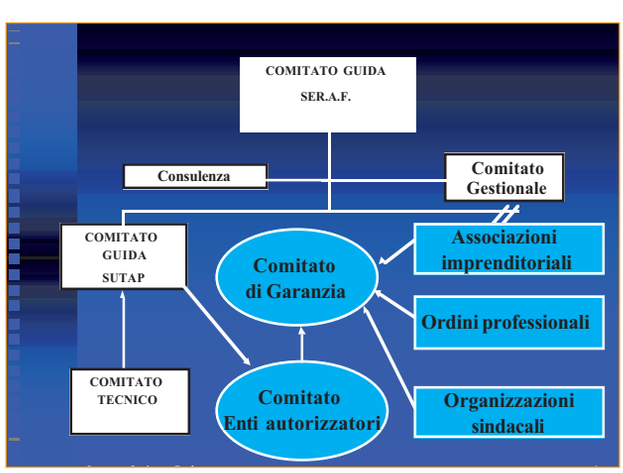
La soluzione da perseguire è quella di costituire una struttura di coordinamento delle *Reti territoriali di servizio* o *Reti professionali* (vedi F. Bufera, *Il Castello e la rete*).



Questa struttura deve garantire l'ottimizzazione della funzionalità dell'erogazione del servizio. Il coordinamento viene assicurato dal Comitato operativo, che è composto dalla somma dei responsabili del servizio specifico. Il comitato deve avere un coordinatore, che viene nominato dal Comitato guida dell'associazione su una rosa di candidature proposta dai responsabili del servizio.

Questa soluzione consente di omogeneizzare progressivamente le professionalità inerenti un servizio specifico e di stendere delle reti di valore professionale, ma anche relazionale, amicale e di mutuo soccorso, che rendono meno solitario l'impegno individuale e la ricerca della soluzione di problemi di maggiore complessità. Questo è anche un sistema di raccolta dei bisogni di miglioramento, al fine di alimentare le decisioni di intervento da parte del Comitato guida di servizio e del Comitato guida dell'associazione.

Gli altri due livelli di coordinamento riguardano:
• Il completamento del servizio, cioè raccordano tutti gli enti della Pa preposti, in qualche misura, all'erogazione del servizio;
• Il controllo della qualità del servizio, cioè raccordano la

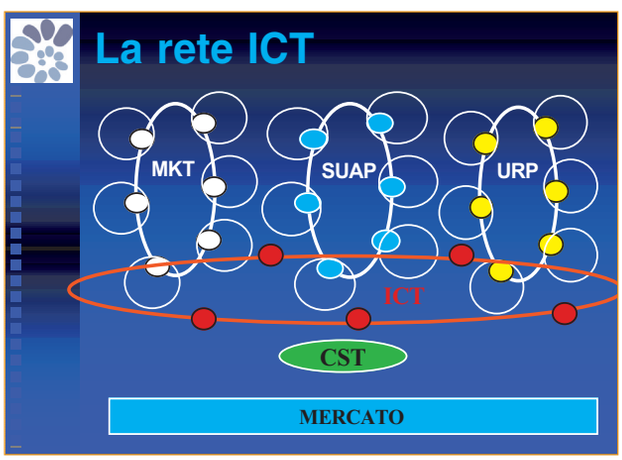


clientela del servizio che ha ragione di suggerire il miglioramento del servizio e di valutarne l'efficacia.
Per il primo livello di coordinamento viene costituito un apposito Comitato di valenza interistituzionale, che ha proprio il compito di valutare e decidere azioni di miglioramento inerenti il servizio erogato.
Per il secondo livello di coordinamento viene costituito un altro comitato, chiamato solitamente Comitato di garanzia, che ha l'obiettivo di esprimere la valutazione sulla qualità percepita rispetto alla qualità del servizio erogato e di proporre iniziative atte a migliorare la prestazione. Nella figura viene presentata l'organizzazione di un servizio specifico, quello del Suap dell'associazione SerAf, (Servizi associati dei comuni della provincia di Frosinone) che però è simile a quelli costituiti presso ciascuna delle altre associazioni.
L'organizzazione non si regge soltanto strutturandola, sottoscrivendo i protocolli d'intesa, formalizzandola, rappresentando l'organizzazione del lavoro e versando una quota di denaro per i servizi interni.
Essa va fatta funzionare ottimizzando i processi di produzione del servizio e dotando tali processi di tecnologie e di professionalità adeguate. Si pensi alle difficoltà che spesso si riscontrano nelle Unioni di comuni o nelle Comunità montane, in cui si ha una grande struttura di coordinamento politico, ma un'esile struttura tecnica.
Tecnologia e professionalità sono un binomio imprescindibile e i due elementi si autoinfluenzano.

La tecnologia

Spesso la tecnologia, anziché essere uno strumento a vantaggio della professionalità, è un sistema che introietta la professionalità esistente e ne crea delle altre. Essa può dividere, se ognuno si dota di una soluzione diversa, e può unire se tutti adottano la stessa. Per le associazioni, la tecnologia è dunque uno strumento da utilizzare per favorire la coesione organizzativa e l'omogeneità della prestazione nell'erogazione dei servizi.
Essa è anche un alleato formidabile per dare corpo al sogno strategico in quanto consente, se ben utilizzata, di far raggiungere all'organizzazione del territorio livelli di performance notevoli, sia nell'ottimizzazione dei servizi, sia nell'efficacia della realizzazione del business dell'Abd.
Il progetto di e-government italiano, avviato nel 2002, ha avuto il pregio di stimolare la produzione di tecnologia orientata a erogare servizi tramite Internet. In realtà, nel '97-'98 il Ministro Bassanini aveva creato l'esigenza perché aveva fatto emettere leggi che presupponevano l'esistenza di tecnologia, che all'epoca non era stata ancora prodotta. Basti pensare che la legge sul Suap del '98 presupponeva la gestione della pratica del procedimento unico online, mentre il primo software a ciò dedicato è cominciato a comparire nel 2001. Grandi organizzazioni di informatica, come Ibm, non sapevano come costruirlo. Ibm stessa ha fatto un investimento di due anni, accanto a Impresa Insieme, in provincia di Brindisi, per comprendere le funzionalità che doveva garantire per questo servizio, così da poter produrre il primo prototipo.
Da quel momento, il mercato della tecnologia per la Pa è andato rapidamente evolvendo, soprattutto grazie ai finanziamenti del Governo e delle regioni. La modalità di erogazione dei finanziamenti è stata però quella del 'bando pubblico' e ciò ha favorito la prevalenza delle grandi imprese di informatica. Esse avevano poca conoscenza dei servizi e hanno privilegiato la fornitura di hardware, a volte anche ridondante, e di software non sempre calzati sulle caratteristiche del servizio e comunque sempre distanti dalla cultura degli operatori del servizio.
Gli amministratori hanno per lo più delegato l'opportunità dell'innovazione tecnologica alla consulenza, a volte ai tecnici informatici interni e, comunque, ai funzionari dei servizi, banalizzando il problema. Esso è stato trattato come se fosse un argomento tecnico e non strategico, operativo e non organizzativo, di un'area interna alla propria organizzazione, anziché il mezzo di comunicazione tra organizzazioni diverse, con risvolti e problematiche di carattere tecnico e non gestionali, da risolvere certamente con l'addestramento dei tecnici, anziché con la formazione degli amministratori e della dirigenza.
Insomma, il quadro che oggi ne risulta è problematico! Il gap tra territori è cresciuto, perché chi aveva la cultura adeguata per utilizzare la tecnologia finanziata ha utilizzato l'opportunità che gli si è presentata, mentre chi non l'aveva l'ha sprecata, riducendo anche la motivazione stessa a utilizzare ciò che l'innovazione in questo campo produce.
Le associazioni hanno dunque un altro campo importante di esercizio della propria influenza. Peraltro, un'organizzazione che non si cura della sua tecnologia è destinata a morire. Non per niente Thompson la considera il fulcro del "nucleo operativo", quello che deve essere presidiato con cura a costo di flessibilizzare tutto ciò che c'è intorno a esso, pur di proteggerlo. Alla stessa stregua, un'Organizzazione-Territorio che non si cura della sua tecnologia è destinata ad arretrare in termini di attrattività competitiva e a contrarre le possibilità di

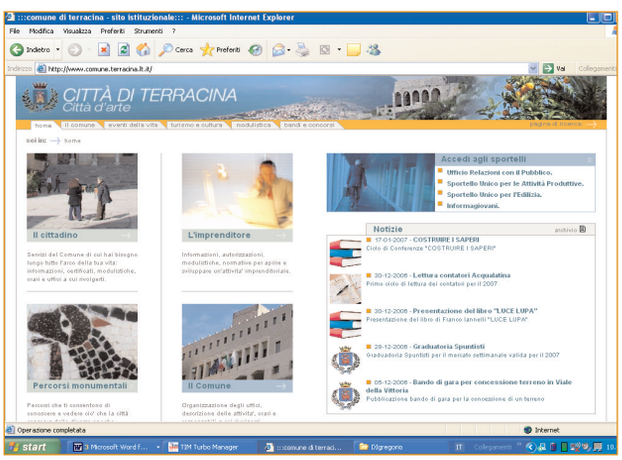
sviluppo e, conseguentemente, di benessere per le persone che vi risiedono con il rischio di allevarle e poi perderle.
Anche su questo piano la soluzione delle *Reti di servizio territoriale* sembra essere quella più efficace.
L'occasione l'ha data la creazione del Cst, lanciata dal Cnipa nel 2006. L'idea nasce proprio dal presupposto che i piccoli comuni abbiano bisogno di un intermediario competente tra l'offerta del mercato della tecnologia per e-government, che va ampliandosi, e le specificità e le risorse di gruppi di comuni di aree geografiche circoscritte.
Le Associazioni che hanno sposato l'approccio associativo con il modello delle reti di servizio territoriali hanno fatto una scelta precisa in merito:
• Hanno partecipato ai bandi sotto la *sponsorship* della propria provincia di appartenenza, perché questo era un *"must"*;
• Hanno richiesto di veder salvaguardata la propria identità associativa e, quindi, hanno previsto un polo Cst per l'insieme dei propri associati;



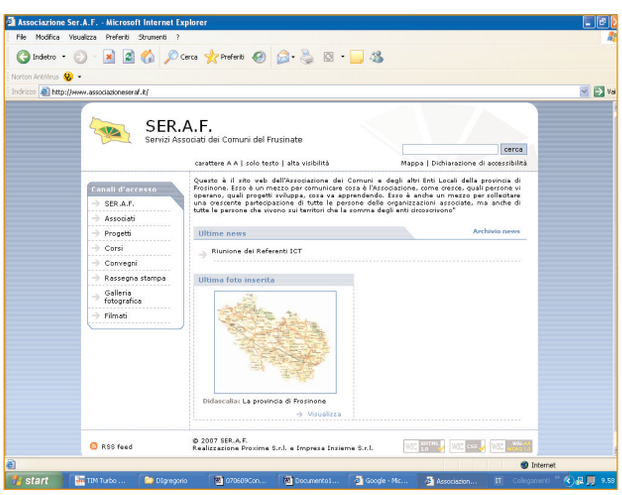
• Hanno progettato di costruire una rete Ict dell'associazione, alla stregua delle altre reti di servizio realizzate (Mktg, Suap e Urp), individuando dei referenti Ict per ogni comune e investendo sulla loro formazione collettiva. SerAl (associazione di quattordici comuni della Provincia di Latina) e SerAf hanno avuto soddisfazione da questo approccio, anche se hanno dovuto impegnarsi strenuamente con gli amministratori e i tecnici informatici delle province per veder riconosciuto il loro ruolo e il loro contributo progettuale.
In Provincia di Lecce il processo è stato svolto al contrario. I comuni (69) si sono aggregati per prima intorno a degli amministratori leader, sostenuti dalla consulenza, esprimendo una loro progettualità nel partecipare al bando nazionale; in seguito, hanno chiesto la sponsorship della provincia, delegandole il ruolo di capofila.

La comunicazione

I comuni hanno però anche bisogno di vedere riconosciuta la propria identità, pur all'interno di un'associazione e di un territorio che li comprende.
Qui vale la pena considerare che vanno utilizzati strumenti diversi di riconoscimento e vanno sapientemente integrati. Ciò significa che sotto il portale di marketing territoriale che li rappresenta tutti, dobbiamo trovare:
• Il *portale comunale (www.comune.terracina.lt.it)* che rappresenta l'istituzione "Comune" e che va usato per consentire l'uso dei servizi e la partecipazione dei cittadini alla vita dell'ente;
• Il *portale dell'associazione (www.associazioneseraf.it)* che rappresenta l'identità dell'organismo che raggruppa tutti i comuni associati e presiede la gestione dello Sviluppo del territorio e del processo di innovazione, che richiede sul versante sia del potenziamento delle Abd, sia della rete dei servizi.



Portale del Comune di Terracina.



Portale dell'associazione SerAf.

Per garantire l'integrazione tra tutti questi strumenti di comunicazione, è certamente necessario servirsi di una struttura ad hoc. La legge 150 del 2000 sulla comunicazione pubblica ha infatti previsto che la Pa si doti di Urp in ogni sua organizzazione e che il personale degli Urp costruisca e alimenti una comunicazione che passi attraverso le diverse organizzazioni e ne saldi l'integrazione. Certo, bisogna uscire da una concezione dell'Urp che risale agli inizi degli anni '90 (struttura di collegamento tra cittadino e Pa) e sposare l'identità che dà loro la legge 150, cioè una struttura che si occupa di comunicazione a 360 gradi e che usa anche i più moderni strumenti informatici (vedi web) per garantirne l'efficacia.
Tenere "in rete" gli Urp e formarli alla logica di comunicazione del territorio significa assicurarsi che il network sostituisca le staff specializzate o le agenzie di comunicazione di cui spesso le istituzioni si servono e che garantiscono spesso una promettente immagine, ma una deludente comunicazione reale.

I finanziamenti

I cambiamenti richiedono risorse economiche per pagare l'acquisto di sistemi operativi che ammodernino le infrastrutture tecnologiche, di forniture che abbelliscano i luoghi di lavoro, di strumenti di comunicazione adeguati a qualificare la propria comunicazione, di attività formative che servano a professionalizzare gli operatori interni, di attività di consulenza che servano a implementare sistemi gestionali e a supportare il management dell'organizzazione a trovare soluzioni adeguate ai problemi esistenti.
I contratti nazionali prevedono peraltro piani di formazione e piani di comunicazione che dovrebbero essere budgettati e realizzati ogni anno.
I finanziamenti pubblici, almeno quelli che sono derivati dalla Comunità europea e che in buona misura sono confluiti allo Stato e alle regioni per una loro successiva distribuzione, utilizzano il trasferimento diretto per alcune strutture pubbliche (vedi Formez, ad esempio) e la convenzione con soggetti diversi (pubblici e privati). Questi ultimi devono però aver vinto un bando di gara pubblicato sui Bur regionali o sulle Gazzette ufficiali, e comunque sui siti web istituzionali. Per loro segue poi il monitoraggio degli enti erogatori, sia in forma diretta sia indiretta, attraverso società terze di consulenza a cui viene dato l'appalto, a loro volta scelte con bandi pubblici.
Altre volte il concorso ai bandi è riservato agli enti pubblici direttamente, anche se è quasi sempre prevista la clausola che consente di scegliere la società di consulenza a cui affidare poi l'incarico per realizzare le attività previste dal progetto presentato al bando.
In tutti i casi, l'accesso a queste opportunità è riservato solo a chi conosce quando e dove trovare la pubblicazione dei bandi pubblici, sa formulare i progetti secondo gli schemi e le regole che il bando prescrive, sa rendicontare i costi sostenuti a fronte della pianificazione effettuata e può anticipare le somme di denaro che poi gli enti erogatori, con tutto comodo, riconosceranno a chi le ha spese. Spesso poi, il bando prevede la clausola del fatturato della società proponente a un valore così elevato che la gara è riservata solo a pochi contendenti.
Per assicurarsi che il finanziamento vada ad alimentare i lavoratori delle agenzie di formazione locali, e non solo la qualità della proposta d'intervento, nelle regioni italiane è stata istituita la politica dell'accreditamento delle sedi formative, per avere accesso ai finanziamenti pubblici. Ciò costringe le società più qualificate a convenire con strutture locali, a volte anche di basso livello, delle partnership, sottostando a dei condizionamenti sulle ripartizioni di costo che abbassano la prestazione complessiva.
C'è poi da considerare che i finanziamenti hanno la durata di un anno e, tra i tempi di avvio e quelli che servono per la rendicontazione, il tempo d'intervento si riduce ulteriormente. Essi, nelle regioni dell'Obiettivo 1, come Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna, sono cospicui e frequenti e la loro erogazione è come giocare alla roulette russa: non si è mai certi del risultato. Alcuni dicono che si è soggetti agli umori dei valutatori, alle simpatie politiche di chi sta al governo regionale, ai piaceri diretti indiretti dei funzionari responsabili. Insomma, il clima è tale che i formatori sono bandi-dipendenti, cioè conoscono meglio i bandi e la modalità con cui scrivere i progetti per vincerli, piuttosto che fare poi la formazione che serve. Si è giunti all'assurdo che alcune agenzie di formazione hanno a priori le lettere di affidamento dei comuni prima dell'uscita dei bandi, così da assicurarsi le partecipazioni prima che inizi la bagarre dell'accaparramento, quando il bando è uscito e i giorni per produrre e presentare il progetto sono veramente pochi.
In questo scenario, i comuni si trovano veramente in grave difficoltà, perché sono oggetti di iniziative del genere e non soggetti capaci di progettare piani e programmi di intervento. La scelta della consulenza da favorire è spes-

so condizionata dal bisogno di tener di buon conto qualche attore sociale e dalla paura di essere additato per non aver favorito l'occupazione di persone locali. Inoltre, il tema della consulenza manageriale all'interno della pubblica amministrazione locale (Pal) è così relativamente nuovo che non ci sono mezzi adeguati per una selezione competente delle qualificazioni necessarie. Infine la vittoria del finanziamento spesso è considerata un fattore di successo e una dimostrazione di potere; per questo motivo, alleanze di qualità possibili vengono sacrificate sul nascere, se non garantiscono la vittoria.

Le associazioni devono invece invertire il processo che parte dal bando e pianificare le aggregazioni da comporre e i progetti d'innovazione da realizzare. La consulenza si deve adoperare per trovare finanziamenti di lungo periodo per le attività relative ai progetti convenuti. Essa, in sostanza, deve stringere una sorte di partnership con i comuni dell'associazione per cui lavora e adoperarsi per cercare i finanziamenti che consentono di pagare anche se stessa, dopo aver definito il contenuto dei progetti necessari assieme alle persone che fanno parte degli enti associati.

È chiaro che, come nell'organizzazione divisionale le risorse acquisite dalle divisioni di business vanno a comporre il patrimonio comune, così l'Organizzazione-Territorio deve rendere i patrimoni acquisiti da ciascuna parte disponibili per attività di cui si avvantaggia il personale dei comuni dell'intera associazione. Il bene acquisito dalla divisione è formalmente imputato a essa, ma è reso disponibile all'intera organizzazione.

La formazione

In un cambiamento la formazione è certamente la leva prioritaria da usare. Essa può essere distinta in:

- Addestramento, quando si tratta di apprendere il funzionamento di un nuovo strumento di lavoro;
- Formazione, quando si tratta di cambiare le competenze di una persona, i suoi valori e superare le difese alzate di fronte all'innovazione;
- Consulenza *on the job*, quando si tratta di supportare le persone ad apprendere come si esercita un ruolo direttamente sul campo;
- Formazione-intervento, quando si intende sviluppare una condivisione strategica su un obiettivo di sviluppo e attivare una progettualità partecipata, che coinvolga i diversi attori del territorio e serva a trovare soluzioni per perseguire le strategie condivise. Si veda: *www.formazioneintervento.it*.

Le prime tre forme di intervento sono una modalità per fare aderire i comportamenti e le competenze delle persone delle organizzazioni alle aspettative e alle necessità di funzionalità dell'organizzazione del lavoro.

La quarta serve per assecondare la capacità delle persone nel gestire i problemi di assetto e funzionalità dell'organizzazione del lavoro in relazione a un obiettivo strategico di vita e di crescita delle organizzazioni, favorendo la loro progettualità e il loro *empowerment*.

I finanziamenti pubblici alla formazione privilegiano le prime tre modalità, anche se è proprio la formazione-intervento la metodologia da utilizzare maggiormente, proprio per i notevoli cambiamenti da fronteggiare.

Essa va utilizzata per sviluppare nella popolazione un'identificazione con l'Organizzazione-Territorio, per sviluppare una comune condivisione delle scelte strategiche di sviluppo, per animare una progettualità allargata per il miglioramento della struttura e della funzionalità della vita sul territorio, per attivare una comunicazione interna ed esterna adeguata e coerente con l'identità e la strategia condivisa, per attirare attenzioni e finanziamenti adeguati, che permettano di disporre di risorse economiche utili ai miglioramenti da realizzare. La formazione-intervento prevede infatti lo sviluppo di cinque processi:

1 - La formulazione strategica;
2 - La condivisione strategica;
3 - La progettazione partecipata;
4 - La comunicazione del miglioramento;
5 - L'apprendimento degli individui e delle organizzazioni.

Essa è un marchio registrato da Impresa Insieme, i suoi processi sono certificati Iso 9001 da Sicert e le sue tecniche sono indicate nel libro: *"La metodologia della formazione-intervento"*, edito da *Impresa Insieme*.



Essa va applicata per processi di apprendimento che attraversano le singole organizzazioni e, trasversalmente a esse, per ruoli professionali che promuovano l'innovazione.

Nel progetto di e-government denominato Riso, le tre province co-

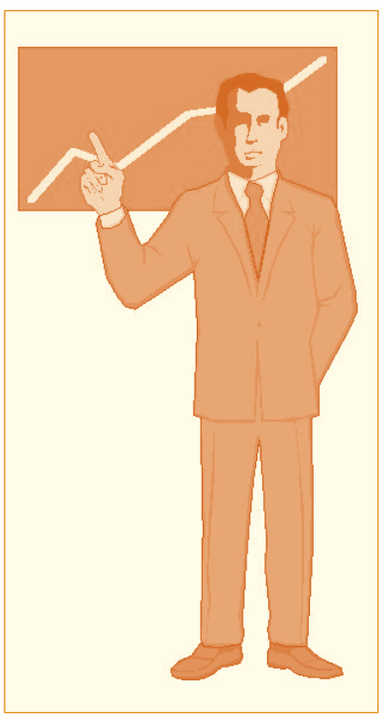
involte - Lecce, Taranto e Brindisi - hanno costituito degli appositi ruoli:

• Gli *sponsor*, amministratori scelti tra gli altri per presidiare strategicamente il cambiamento;

• I *facilitatori*, dirigenti scelti tra gli altri per agevolare il cambiamento conseguente dell'organizzazione;

• I *progettisti*, funzionari e tecnici scelti tra gli altri per modificare i processi amministrativi.

Per preparare le persone prescelte a impersonare questi nuovi ruoli, è stata formata una squadra di formatori locali e si è sviluppata una formazione-intervento ad hoc, che si è snodata parallelamente alla progettazione dell'innovazione tecnologica che ha riguardato i servizi di Marketing territoriale, Suap, Urp e Sil (Sistema informativo del lavoro). Si veda al riguardo: *www.riso.puglia.it*.



Questa metodologia può essere utilizzata anche per consolidare le professionalità delle persone appartenenti alle reti professionali. Esempi si trovano in Lazio, Sardegna e Puglia per la costruzione delle reti Urp, Suap e Ict.

Infine, essa può essere utilizzata per il personale che opera nelle scuole e nelle università. Esempi importanti sono quelli che derivano dalle esperienze maturate nelle scuole della Sardegna, comprese nell'area geografica dell'Associazione territorio e nelle università di Cassino e di Roma.

La scuola e le università sono infatti le prime organizzazioni che le associazioni di comuni dovrebbero coinvolgere per attivare un progetto comune, al fine di garantire che i cittadini sul territorio e i lavoratori nelle organizzazioni lavorino contestualmente per la qualità della vita civile della collettività e per la qualità della vita di lavoro di tutti i lavoratori di un territorio.

BIBLIOGRAFIA

• Ansoff, H.I., *Management strategico,* Etas libri, Milano 1980.

• Bauman, Zygmunt, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone,* Laterza, Bari 2001.

• Brait, G. e Di Gregorio, R., *La formazione-intervento come metodologia per la realizzazione della carta dei servizi in Aspiv,* Atti del convegno "La politica dell'acqua in Europa", Venezia 1998.

• Bruner, J., *La ricerca del significato,* Bollati Boringhieri, Torino 2003.

• Butera, F., *Il Castello e la rete,* FrancoAngeli, Milano 1994.

• Chandler, A.D., *Strategie e strutture nella storia della grande azienda americana,* FrancoAngeli, Milano 1976.

• Coda, V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino 1988.

• Coda, V., *Strategia d'impresa e strategie di comunicazione: il legame mancante. Relazione al seminario,* Università Bocconi, Milano ottobre 1989.

• Crozier, M. e Friedberg, E., *Attore sociale e sistema,* Etas Libri, 1978.

• Dewey, J., *Democrazia e educazione,* La Nuova Italia, Milano 1949.

• Di Gregorio, R., *La formazione-intervento nelle organizzazioni. Esperienze e strumenti,* Guerini e Associati, Milano, 1994.

• Di Gregorio, R., *Progetti di cambiamento nelle organizzazioni pubbliche e private,* Guerini e Associati, Milano, 1998.

• Di Gregorio, R., *Progettare per apprendere nella pubblica amministrazione,* Guerini e Associati, Milano, 2002.

• Di Gregorio, R., *La comunicazione interna per la qualità ambientale* in *La farfalla e l'uragano*, a cura di

Santoro, G., Guerini e Associati, Milano 1993.

• Di Gregorio, R., Il progetto Territorio di Tempio Pausania in *"Sistemi&Impresa"*, mensile di management e sistemi tecnologici, n. 3, aprile 2001 ed. Este.

• Di Gregorio, R., Tecnologia e organizzazione in una Pa che cambia, in *"Sistemi&Impresa"*, giugno 2002.

• Di Gregorio, R., Ivaldi, I., *Formazione-intervento e sviluppo locale,* Impresa Insieme edizioni, 2003.

• Di Gregorio, R., *7° rapporto sulla formazione della Pa, a opera della Scuola superiore della Pa*, Forum Pa del 2004.

• Di Gregorio, R., *Il caso di Tempio Pausania,* ricerca Isfol su *"L'apprendimento organizzativo"*, pubblicata su FrancoAngeli, 2004.

• Di Gregorio, R. e Fontecchia, C., *La giustizia e la formazione-intervento*, 8° rapporto sulla formazione della Pa, a opera della Scuola superiore della Pa, Forum Pa del 2005.

• Di Gregorio, R., *La formazione-intervento come metodologia ergonomica,* in *Ergonomia e lavoro*, a cura di I. Ivaldi, ed. Liguori, Napoli 2005.

• Di Gregorio, R., *Formazione-intervento e innovazione organizzativa,* ed. Impresa Insieme, 2006.

• Di Gregorio, R., *Ergonomia dei territori* in *"L'ergonomia tra innovazione e progetto"*, VIII congresso nazionale Sie, febbraio 2006.

• Di Gregorio, R., *La metodologia della formazione intervento*, ed. Impresa Insieme, 2007.

• Freire, P., *La pedagogia degli oppressi*, Ega editore, 2002.

• Gagliardi, P., *Le imprese come culture,* Isedi, Torino 1986.

• Kotler, P., *Marketing management,* Isedi Torino 1997.

• Maggi, B., *Razionalità e benessere,* Etas libri, Milano, 1995.

• Maggi, B., *Formazione e organizzazione,* Ediesse, Roma, 1998.



• Maggi, B. e Albano, R., *La teoria dell'azione organizzativa,* in il *Manuale di organizzazione aziendale*, di G. Costa e C.D. Nacamulli, Volume I, Utet libreria 1996.

• Mintzberg, H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale,* il Mulino, Bologna 1985.

• Morin, E., *La testa ben fatta,* Raffaello Cortina Editore, 2000.

• Morin, E., *I sette saperi necessari all'educazione del futuro,* Cortina, 2000.

• Nonaka, I. e Takeuchi, H., *The knowledge-creating company,* Guerini e Associati, 1997.

• Norman, R., *La gestione strategica dei servizi,* Etas, Milano 1985.

• Perulli, P., *Neoregionalismo,* Bollati Boringhieri, Torino 1998.

• Shein, E.H., *Cultura d'azienda e leadership. Una prospettiva dinamica,* Guerini e Associati, Milano 1991.

• Shein, E.H., *Lezioni di consulenza,* Guerini e Associati, Milano 1992.

• Shein, E.H., *La consulenza di processo,* Raffaello Cortina Editore, Milano 2001.

• Thompson, J.D., *L'azione organizzativa,* Isedi-Petrini, Torino 1987.

• Watzlawich, P., Beavin, J.H., Jackson, Don D., *Pragmatica della comunicazione umana,* Astrolabio, Roma 1971.