

# Persone al lavoro

Politiche e pratiche  
per il benessere organizzativo  
nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
I RAPPORTI



I processi di cambiamento avvenuti sul piano economico e sociale hanno modificato in modo evidente lo scenario di riferimento in cui operano le pubbliche amministrazioni, facendo nascere nuovi bisogni sia a livello di sistema sia per le singole categorie di cittadini.

Questi mutamenti portano ad un ripensamento profondo all'interno delle amministrazioni, non più esclusivamente nel segno del miglioramento gestionale, della semplificazione dei processi e della qualità dei servizi; ma soprattutto nella capacità di agire un ruolo di governo di un sistema complesso di risorse e di negoziare, con i diversi settori della società, le condizioni che permettono di assicurare un armonico sviluppo e la tutela degli interessi generali.

Questi presupposti di riorientamento delle strategie nelle amministrazioni determinano ricadute importanti sul piano delle politiche di gestione delle risorse umane. Istituzioni forti con la capacità di orientare e negoziare le politiche di sviluppo e coesione richiedono concretamente la presenza di persone che, al di là della capacità e dei saperi necessari, posseggano alcune qualità fondamentali: i valori propri del servizio pubblico, il riconoscersi nei principi dell'interesse generale, l'etica pubblica. Il volume, dopo una riflessione più approfondita su questo tema, presenta alcuni casi italiani ed europei di amministrazioni che hanno intrapreso percorsi nella direzione del miglioramento organizzativo, con il denominatore comune di mobilitare il contributo di una pluralità di discipline, di leve organizzative e di competenze professionali per affrontare i problemi emergenti e collocare le persone al centro delle politiche di innovazione.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito di una ricerca del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

**MAURO BONARETTI**

Responsabile del team di coordinamento del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica. Esperto di organizzazione e sviluppo delle risorse umane, svolge attività di ricerca e docenza presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Parma e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ha curato il volume ed è coautore dei capp. 1 e 2;

**PAOLO TESTA**

Esperto di organizzazione e comunicazione pubblica, collabora con società di consulenza e centri di ricerca sui temi dell'innovazione nelle amministrazioni pubbliche. Attualmente è coordinatore dei "Cantieri di innovazione" nell'ambito del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha curato il volume ed è coautore dei capp. 1 e 2.

I casi sono stati redatti, nell'ambito di una ricerca realizzata da Fondazione IARD, per l'Ufficio per le Relazioni Sindacali nella Pubblica Amministrazione del Dipartimento della Funzione Pubblica da:

- Giulia Andreoli, consulente di ricerca – Fondazione IARD;
- Armando Castro Figueredo, consulente di organizzazione;
- Jaime Rojas Elgueta, consulente di organizzazione.

Il caso della Camera di commercio di Torino è stato redatto da Luca Cimurri, responsabile Comunicazione e Sviluppo organizzativo della Camera di Commercio di Torino.



**A CURA DI MAURO BONARETTI E PAOLO TESTA**

## **Persone al lavoro**

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo  
nelle amministrazioni pubbliche

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
I RAPPORTI**



*Rubettino*

Si ringraziano per il contributo di indirizzo scientifico fornito Raffaele Tortora, già direttore dell'Ufficio per le Relazioni Sindacali nella Pubblica Amministrazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, Antonella Caliendo e Antonio Talamo, dirigenti dello stesso Ufficio; per la disponibilità, Antonio Naddeo, attuale direttore dell'Ufficio per le Relazioni Sindacali nella Pubblica Amministrazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Per la realizzazione delle ricerca sui casi, un sentito ringraziamento va alla Fondazione IARD, organizzazione specializzata nel campo della ricerca ed intervento sui processi culturali, educativi e formativi con approcci che integrano le prospettive delle diverse scienze sociali: pedagogia, sociologia, psicologia, economia.

Per la disponibilità nella discussione critica dei temi proposti si ringraziano Francesco Novara, Vito Volpe, Domenico Lipari, Jennifer Landau e Marco Carcano.

# Indice

<b>Presentazione</b> di Federico Basilica	7
<b>Introduzione</b>	9
<b>1. Il lavoro nelle amministrazioni per una società che cambia</b>	13
1.1 Le esigenze di sviluppo delle persone nelle amministrazioni pubbliche	13
1.2 I problemi da affrontare	18
<b>2. Migliorare il benessere organizzativo: le priorità, i processi, gli attori</b>	25
2.1 Come migliorare il senso di appartenenza e la motivazione: le priorità e gli strumenti	25
2.2 Rompere il circolo vizioso: come gestire i processi di miglioramento	32
2.3 Le relazioni sindacali come opportunità per migliorare il benessere organizzativo	36
<b>3. Amministrazioni che fanno benessere: presentazione degli studi di caso</b>	39
3.1 Il benessere individuale e lo sviluppo organizzativo: <i>Letting go</i> , il caso del Dipartimento delle entrate e delle dogane del Ministero delle Finanze olandese	39
3.2 L'approccio integrato al cambiamento nell'esperienza della Camera di commercio di Torino	70
3.3 L'Agenda di modernizzazione della Regione Emilia Romagna	81
3.4 La Banca delle Ore del Comune di Rimini	86
3.5 Comune di Schio: formazione per i neo assunti	89

3.6	Laboratori di apprendimento: l'esperienza del Governo inglese per coinvolgere i dipendenti di <i>front line</i>	95
3.7	Comune di Marsiglia. <i>Qualité de Vie Partagée</i> (Qualità della vita condivisa)	108
3.8	Formazione interna al Comune di Belluno	114
3.9	Promuovere le pari opportunità: il caso dell'Università di Torino	119
3.10	L'Ufficio sociale d'azienda nel Comune di Padova	127

# Presentazione

I mutamenti sociali in atto nel nostro Paese richiedono, in modo non più derogabile, un'amministrazione moderna in grado di rispondere ai nuovi bisogni dei cittadini e delle imprese, a partire dal miglioramento dei servizi e quindi delle prestazioni fornite. Molte strade sono state tentate in questi ultimi anni per raggiungere questo obiettivo, ma spesso si sono trascurati i principali protagonisti di questo cambiamento: gli uomini e le donne che lavorano nelle amministrazioni. Con questo volume, realizzato grazie alla collaborazione tra l'Ufficio per l'innovazione e l'Ufficio per le Relazioni Sindacali, il Dipartimento della Funzione Pubblica fornisce alle amministrazioni alcune indicazioni per ascoltare e valorizzare i propri dipendenti, definisce obiettivi espliciti e chiari, assicura scorrevolezza operativa e rapidità di decisione, per aprirsi all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica e culturale.

Questo volume muove dal presupposto che la complessità della realtà lavorativa che tutti noi affrontiamo quotidianamente, le richieste che provengono dai destinatari dell'azione pubblica, il profondo mutamento in corso nel contesto sociale ed economico nel quale operano le amministrazioni spingono ad un profondo ripensamento dei tradizionali paradigmi organizzativi. L'attenzione in questi anni è stata necessariamente centrata soprattutto sul recupero dell'efficienza e sulla riduzione dei costi.

Tuttavia, di fronte all'attuale complessità, emerge l'esigenza di un ripensamento globale dell'organizzazione, a partire dai sistemi di relazioni tra gli individui, considerati sulla base di una molteplicità di dimensioni: sociali, di ruolo, di abilità, ma anche emozionali e psicologiche. Il volume colloca il valore, le competenze e le capacità dei lavoratori pubblici al centro del dibattito che riguarda il miglioramento organizzativo, attraverso il racconto di alcune storie esemplari di amministrazioni italiane ed europee.

A partire dalle esperienze realizzate da alcune realtà pubbliche che già si stanno impegnando in questa direzione, il volume propone alle amministrazioni alcune indicazioni operative da seguire per risolvere i principali problemi da affrontare per migliorare il livello del benessere organizzativo. Le indicazioni raccolte riguardano le leve extraretributive di valorizzazione e motivazione al lavoro, che sono complementari a quelle già introdotte dai contratti nazionali quali la valutazione e le politiche retributive.

Solamente un lavoro profondo sul piano delle identità e delle culture organizzative, della costruzione di relazioni, della valorizzazione e del riconoscimento della cittadinanza organizzativa può consentire di ridefinire un terreno di fiducia tra gli attori, senza il quale i sistemi di valutazione e valorizzazione del lavoro non hanno possibilità di crescere e svilupparsi.

Il rapporto si articola in due parti. Nella prima parte, vengono presentati i principali esiti dell'analisi delle esperienze. Su questa base sono proposte indicazioni su tre questioni: le priorità e gli strumenti di intervento, le modalità per gestire i processi di miglioramento e il ruolo degli attori, con particolare riferimento ai possibili impatti sul piano del confronto con le organizzazioni sindacali.

La seconda parte del rapporto raccoglie e descrive in profondità le esperienze delle amministrazioni osservate, con particolare riguardo per i processi che hanno portato al raggiungimento.

L'osservazione delle esperienze di altre amministrazioni fornisce molti spunti su come il tema della valorizzazione del personale si possa affrontare attraverso differenti iniziative, più o meno impegnative per l'organizzazione. Spetta comunque sempre alle singole amministrazioni inserirle in un quadro strategico che consenta di trarre i massimi risultati in termini di miglioramento delle prestazioni e dei servizi.

### **Federico Basilica**

Capo del Dipartimento  
della Funzione Pubblica



# Introduzione

I processi di cambiamento avvenuti sul piano economico e sociale hanno modificato in modo evidente lo scenario di riferimento in cui operano le pubbliche amministrazioni, facendo nascere nuovi bisogni sia a livello di sistema sia per le singole categorie di cittadini. Questi mutamenti portano ad un ripensamento profondo all'interno delle amministrazioni, non più esclusivamente nel segno del miglioramento gestionale, della semplificazione dei processi e della qualità dei servizi, ma soprattutto nella capacità di governare un sistema complesso di risorse territoriali e di relazioni su più livelli e di negoziare, con i diversi attori sociali, le condizioni che permettono di assicurare un armonico sviluppo e la tutela degli interessi generali.

L'esigenza di una maggiore focalizzazione dell'attività istituzionale sul governo dei processi di mutamento sociale non significa un minore spazio di azione per le amministrazioni pubbliche, come era stato da alcuni prospettato, ma al contrario una maggiore domanda di un ruolo forte per le istituzioni. Questi presupposti di riorientamento delle strategie nelle amministrazioni determinano ricadute importanti sul piano delle politiche di gestione delle risorse umane. Istituzioni forti con la capacità di orientare e negoziare le politiche di sviluppo e coesione richiedono concretamente la presenza di persone che al di là della capacità e dei saperi necessari, posseggano alcune qualità

fondamentali: i valori propri del servizio pubblico, il riconoscersi nei principi dell'interesse generale, l'etica pubblica. E' infatti solo l'assunzione di un comportamento consapevole, responsabile e indipendente da parte dei funzionari pubblici che può consentire alle amministrazioni di svolgere una funzione efficace di guida e di governo dei complessi mutamenti sociali in corso. Per le persone che operano nelle amministrazioni è una sfida importante che richiede un superamento di quelle condizioni storiche che, sedimentate nel tempo, sono in parte ancora percepibili.

Le amministrazioni sono quindi chiamate a migliorare la qualità del lavoro, a fornire nuove opportunità di sviluppo professionale ai propri dipendenti, a investire su relazioni interne più salde e capaci di produrre significati e valori condivisi. E sono chiamate a farlo innanzitutto favorendo la realizzazione di una più solida "cittadinanza organizzativa", vale a dire riconoscere e far riconoscere gli individui all'interno di un sistema di valori e di regole espliciti e condivisi che ne rafforzino la motivazione al lavoro e il senso di appartenenza alle istituzioni.

Nel primo capitolo del volume, questi temi vengono analizzati attraverso una lettura dei problemi da affrontare per portare un significativo miglioramento nella qualità della vita lavorativa e per la costruzione di un ambiente stimolante e capace di

offrire adeguati spazi di autonomia e riconoscimento.

In base all'osservazione delle problematiche, nel secondo capitolo, vengono introdotte alcune priorità di intervento e vengono date indicazioni operative su come impostare i processi di cambiamento e quali attori coinvolgere in questi processi. Nel terzo capitolo, vengono presentati diversi casi di amministrazioni italiane e straniere che hanno portato il benessere organizzativo al centro di una serie di interventi finalizzati al miglioramento complessivo delle performance e dei servizi. I casi, che a volte riguardano processi molto complessi rivolti all'intera organizzazione e altre sono molto specifici e settoriali, forniscono un'idea chiara di quali prospettive questo tema apre per chi veramente ha la volontà di migliorare la qualità della vita delle persone nei luoghi di lavoro.





# 1. Il lavoro nelle amministrazioni per una società che cambia

## 1.1 Le esigenze di sviluppo delle persone nelle amministrazioni pubbliche

I processi di cambiamento avvenuti sul piano economico e sociale hanno modificato in modo evidente lo scenario di riferimento in cui operano le pubbliche amministrazioni, facendo nascere nuovi bisogni sia a livello di sistema sia per le singole categorie di cittadini. In particolare due aspetti di contesto hanno caratterizzato gli ultimi venti anni, condizionando le politiche pubbliche: la crisi del Welfare State e lo sviluppo dei processi di globalizzazione.

La crisi del Welfare State, avvertita verso la fine degli anni settanta, ha attraversato tutti gli anni '80, imponendo agli Stati nuove politiche di contenimento dell'inflazione e della spesa pubblica; lo sviluppo dei processi di globalizzazione e la crisi del sistema politico mondiale hanno caratterizzato tutto lo scorso decennio, ma solamente negli ultimi anni hanno comportato ricadute reali sulle politiche pubbliche.

In particolare, gli effetti complessivi di questi due fenomeni, che non si sono sostituiti ma sedimentati, sono riassumibili in alcuni punti<sup>1</sup>.

- La riduzione della presenza di interventi pubblici diretti, causata dalla necessità di limitare il debito pubblico e la richiesta di una maggiore capacità di governo degli interventi stessi, con l'esigenza di introdurre nuovi strumenti di *governance* in sostituzione di quelli gestionali.
- La necessità di una maggiore capacità dello Stato di assicurare condizioni di competitività territoriale (anche locale) per lo sviluppo economico e la riduzione dei tassi di disoccupazione. Assistiamo qui alla nascita e alla crescita di quella disciplina che va sotto il nome di marketing territoriale, che ha coinvolto per tutti gli anni novanta le amministrazioni, in particolare quelle locali e delle zone in ritardo di sviluppo.
- La crescente attenzione alla qualità dei servizi pubblici, con particolare riferimento alla loro personalizzazione in base alle specifiche esigenze dei singoli individui, all'interno di un quadro complessivo di incremento della complessità e dell'articolazione sociale.

1. Per l'approfondimento di questi concetti si rimanda a: A. Bagnasco, *Società fuori squadra*, Il Mulino, 2003; A. Semprini, *La società di flusso*, Franco Angeli, 2003; F. Cafaggi, *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Il Mulino, 2002; Z. Bauman, *Una nuova condizione umana*, Vita e Pensiero 2003.

- La crescita qualitativa e quantitativa di politiche e strumenti di protezione sociale, in funzione dei movimenti migratori e dei processi di mutamento del panorama sociale delle città, della flessibilizzazione del mercato del lavoro e della conseguente instabilità economica e dell'insicurezza degli individui anche sul versante emotivo.

Per affrontare questi bisogni, in tutti i paesi occidentali si sono sviluppati tentativi di riforma dell'amministrazione pubblica, finalizzati, da un lato, a recuperare risorse per contribuire al risanamento dei bilanci e, dall'altro, a modificare le politiche pubbliche, in una prospettiva non solo di miglioramento dell'efficacia dell'azione, ma anche di mutamento complessivo di ruolo strategico delle istituzioni, rispetto al sistema sociale.

In alcuni rari casi si è cercato di rispondere a questi mutamenti con una visione strategica e originale del ruolo e delle funzioni dell'amministrazione, ma molto più di frequente la strada percorsa è stata quella dell'introduzione di nuove logiche di gestione, basate sull'implementazione di alcuni principi propri del management privato<sup>2</sup>. Molti paesi hanno così optato per il maggior ricorso a funzioni di mercato tramite la privatizzazione di attività in precedenza gestite dal sistema pubblico, oppure tramite il ricorso a forme di *contracting out* o, infine tramite la creazione di meccanismi interni capaci di simulare dinamiche competitive o di scambio tra attività pubbliche (quasi mercati).

A corollario di questa tendenza si è poi sviluppato un maggior decentramento dell'autonomia delle singole amministrazioni e di conseguenza una revisione degli assetti organizzativi e una diversa concezione dei sistemi di responsabilità, tradizionalmente orientati all'adempimento dell'attività burocratica e ora maggiormente rivolti al conseguimento di risultati di gestione.

La complessità del contesto pubblico, la differenziazione del sistema di attività, l'articolazione del mercato interno del lavoro, i valori e gli obiettivi delle politiche pubbliche hanno messo in crisi in molti casi l'efficacia della trasposizione automatica di questi principi di gestione aziendali all'interno del settore pubblico, determinando spesso risultati inferiori alle attese. In primo luogo la molteplicità di interessi tipica delle attività di servizio pubblico hanno dimostrato di richiedere meccanismi organizzativi e gestionali più flessibili. Paradossalmente, lo stesso settore industriale, in una più recente fase di personalizzazione dei propri servizi, ha rivolto la propria attenzione ad esaminare le scelte di gestione praticate dalle organizzazioni senza fini di lucro, consapevole dell'inadeguatezza del paradigma tradizionale di direzione. In secondo luogo la particolare enfasi posta sul versante manageriale e sulle questioni legate al recupero di efficienza operativa, ha fatto perdere di vista le esigenze sul piano strategico, in termini di ruolo dell'amministrazione come fattore chiave per lo svi-

2. G. Bouckaert, C. Pollit, *Public management reform in OECD countries*, Oxford University Press, 2000.

luppo. In terzo luogo, l'approccio manageriale tradizionale che, per sua definizione, è portatore di una visione micro ha mostrato limiti sul piano della capacità di supportare il livello di sistema delle politiche interistituzionali integrate. Inoltre, il lavoro pubblico prevede alcuni valori e principi professionali, quali l'imparzialità e la parità di accesso, la necessità di non farsi portatori di interessi particolari e la difesa del bene pubblico, che non trovano nessun omologo nel settore privato. Il progressivo e spesso acritico avvicinamento dei modelli e degli strumenti gestionali del pubblico a quelli di tipo aziendale, accompagnato da iniziative di privatizzazione ed esternalizzazione delle funzioni spesso mal si concilia con questi valori. Secondo alcuni autori, addirittura, l'introduzione dei principi del management privato hanno di fatto compromesso i valori fondanti e la ragione d'essere delle istituzioni e delle burocrazie<sup>3</sup>.

Le difficoltà incontrate dall'approccio manageriale e l'accelerazione dei processi di mutamento sociale in corso, hanno condotto i paesi occidentali a rivedere parzialmente le proprie strategie di cambiamento, cercando di individuare percorsi meno traumatici e più adeguati rispetto alle specificità del settore pubblico. Alcune di queste tendenze vengono illustrate brevemente qui di seguito<sup>4</sup>.

- È sempre più deciso lo spostamento delle strategie di miglioramento: dalla focalizzazione sull'efficienza operativa nell'erogazione dei singoli servizi e sulla semplificazione dei processi organizzativi interni, alla necessità di assicurare un governo efficace alla propria comunità in ottica di sistema e in logica di valorizzazione integrata delle diverse risorse locali. Questo presuppone istituzioni forti, capaci di negoziare con i diversi settori e interessi della società le condizioni che permettono di assicurare un armonico sviluppo e la tutela degli interessi generali.
- Anche in conseguenza di ciò, una maggiore attenzione al problema dell'elaborazione e attuazione delle politiche, per le quali è aumentata la consapevolezza che esse non si risolvono nel momento normativo, ma richiedono processi articolati di decisione e di conduzione di azioni organizzative complesse, e per i quali oggi sono deboli le competenze interne alle amministrazioni.
- Il riconoscimento del fatto che le cause della crisi istituzionale non sono solo di natura economica e fiscale, ma anche di legittimazione sociale e di crisi dei modelli di partecipazione e di relazione (comunicazione e governo delle relazioni).
- L'introduzione di nuove opportunità di miglioramento delle funzioni di governo e delle forme di partecipazione democratica, tramite l'impiego intelligente delle tecnologie di rete (*e-government*), anche in base ai consistenti investimenti dei governi e delle imprese nello sviluppo delle infrastrutture.
- Una maggiore consapevolezza della necessità di dare la corretta rilevanza allo sviluppo e alla valorizzazione dei singoli individui, e di conseguenza una serie di azioni per favorire la partecipazione

3. Per l'approfondimento di questi concetti si rimanda a: E. Suleiman *Dismantling democratic states*, Princeton University Press, 2003 e C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, 2003.

4. OECD, *Public sector modernization: a new agenda*, 26<sup>th</sup> Session of the Public Management Committee, Paris, 30-31 October 2002.

delle persone, sviluppare le competenze e trasformarle in patrimonio dell'intera organizzazione (*learning organization*), anche attraverso la costruzione di sistemi di gestione delle conoscenze (*knowledge management*).

- La nuova attenzione alla leadership manifestata da alcuni paesi, che sembra in qualche misura mettere in conflitto due tendenze: da una parte l'uso delle capacità individuali dei capi per diffondere migliori prestazioni, dall'altro il desiderio di ricostituire la coesione culturale tra i dipendenti pubblici, che era stata recentemente indebolita da altre riforme gestionali. Queste due tendenze vanno entrambe considerate e bilanciate. Le indicazioni più interessanti vengono da quei paesi che promuovono una riflessione che vede la leadership non esclusivamente in funzione del suo ruolo nel miglioramento delle prestazioni, ma anche per lo sviluppo dell'innovazione.

Questi presupposti di riorientamento delle strategie di cambiamento nelle amministrazioni determinano ricadute importanti sul piano delle politiche di gestione delle risorse umane. Per le persone che operano nelle amministrazioni è una sfida importante che richiede un forte ripensamento di quelle condizioni storiche che sedimentate nel tempo ancora in parte sono percepibili: **senza lavoratori motivati, competenti e con una forte identificazione nei valori delle istituzioni il mutamento in corso non sarà facilmente gestibile.** Le nuove esigenze emergenti sono dunque: migliorare la qualità del lavoro, fornire nuove opportunità di sviluppo professionale, investire su relazioni interne più salde e capaci di produrre significati e valori condivisi.

La necessità di intervenire sulla qualificazione del lavoro pubblico diviene quindi un punto fondamentale dell'agenda dei governi<sup>5</sup>. La strada scelta a tal fine negli ultimi dieci anni, come abbiamo visto, è stata quella di avvicinare il lavoro pubblico a quello privato, sia sotto il profilo delle regole del rapporto di lavoro, sia sotto l'aspetto dei meccanismi organizzativi di regolazione del mercato del lavoro, nel tentativo di attivare alcune dinamiche in precedenza bloccate. In particolare sotto questo secondo aspetto la politica di gestione del personale sulla quale maggiormente si è concentrata l'attenzione è stata quella retributiva: sono state introdotte forme di differenziazione delle posizioni di lavoro, forme di variabilità salariale legate al merito e alle prestazioni, opportunità di sviluppo professionale connesse all'accrescimento del sistema di competenze e non solo alla scalata verticale della gerarchia organizzativa.

Questi primi tentativi hanno mostrato luci ed ombre, incidendo solo parzialmente sulla differenziazione retributiva, sull'effettiva variabilità del costo del lavoro, e probabilmente sul miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi. Sotto questo aspetto vale la pena sottolineare che le osservazioni problematiche (presentate anche

5. OECD, *Public service as an employer of choice*, Policy Brief, 2002.



nei casi qui raccolti), non rappresentano una peculiarità italiana: i risultati delle diverse ricerche condotte dall'Ocse nell'ultimo decennio mostrano che in quasi tutti i paesi aderenti si riscontrano questioni analoghe<sup>6</sup>. Spesso le retribuzioni ad incentivo vengono percepite dai lavoratori in modo iniquo, proprio per la loro incapacità di mostrare in modo trasparente la relazione esistente tra premio e prestazione. Le ragioni di tali difficoltà possono risiedere in diversi aspetti<sup>7</sup>. In primo luogo, la struttura concettuale della valutazione delle prestazioni si basa sostanzialmente su meccanismi di misurazione quantitativa. Questi paradigmi culturali mostrano numerose difficoltà quando vengono introdotti in contesti a forte presenza di lavoro immateriale e di lavoro intellettuale, quale quello dei servizi e delle politiche pubbliche. In secondo luogo si è scontata una sostanziale impreparazione diffusa dei responsabili del personale delle amministrazioni, chiamati nel passato a svolgere compiti di natura amministrativa, a governare le politiche di sviluppo organizzativo e di gestione delle risorse umane. Una terza questione infine riguarda l'impatto culturale di queste innovazioni: processi di mimesi e di adattamento istituzionale si sono osservati in ogni ambito. In questo terreno, direttamente incompatibile con le culture organizzative preesistenti, il processo di cambiamento si è rivelato ancora più complesso.

Forse un limite di questi interventi è stato quello di non aver fatto precedere la scelta delle priorità da una più articolata analisi delle principali questioni critiche. In particolare i lavoratori, principali destinatari delle azioni di riforma, raramente sono stati ascoltati e coinvolti nell'esprimere i punti di debolezza. Come emerge dall'analisi presentata anche in questo volume, **la questione retributiva rappresenta solamente una delle questioni che le persone che operano nelle amministrazioni ritengono importante affrontare.**

Certamente la questione del riconoscimento chiama in causa la capacità delle amministrazioni di rendere esplicita e trasparente la relazione tra responsabilità e prestazione, da un lato, e retribuzione e carriera dall'altro, come condizione basilare per permettere lo sviluppo di quelle forme di appartenenza reciproca tra individuo e organizzazione più volte auspiccate. Ma il senso di scarso riconoscimento segnalato dai lavoratori ha anche un altro segno che va al di là della fondamentale questione della giustizia e dell'equità organizzativa. I lavoratori percepiscono di non essere ascoltati, informati, coinvolti. Lamentano una scarsa valorizzazione e sviluppo del proprio potenziale, delle proprie competenze e della propria professionalità. Cioè, come già segnalato dagli studiosi di storia e di sociologia dell'amministrazione, emergono anche altre questioni che intervengono sul piano dei valori, delle identità professionali, delle forme di appartenenza e che sarebbe semplicistico confinare sul piano del mero scambio tra prestazione e retribuzione. Il pubblico impiego italiano è stato caratterizzato nella sua storia post-unitaria da una serie di criticità importanti: l'assenza di un'identità forte e di valori di riferimento

6. OECD, *Public sector work force adjustments in Oecd countries*, Interim report, PUMA, Paris, 1998.

7. A questo proposito si rimanda a: L. Bordogna (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Angeli, Milano, 2002 e M. Bonaretti, L. Codarda (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

condivisi capaci di sostituire quelli risorgimentali della burocrazia sabauda; il progressivo sviluppo di un corpo di direzione rispetto al quale scarsi sono stati gli investimenti in formazione e sviluppo professionale; l'assenza, fino all'inizio del decennio scorso, di un disegno strategico e organico di riforma; la forte differenziazione geografica; la perdita di ruolo e status sociale. Si tratta allora di tenere conto anche di queste dimensioni e di capire quali sono le strade per poterle finalmente affrontare.

È bene sottolineare che non si intende, in questa sede, individuare una strada alternativa per lo sviluppo delle risorse umane, ma al contrario di segnalare come le dimensioni del benessere organizzativo di cui si occupa questo rapporto sono complementari alle altre politiche di valorizzazione del lavoro basate sull'introduzione di istituti retributivi contrattuali. Di più, si potrebbe anche affermare che queste due anime del riconoscimento non possono vivere autonomamente una dall'altra: trascurare la questione della giustizia organizzativa sarebbe un grave errore perché, come segnalano i dati, rappresenta per i lavoratori una questione fondativa del rapporto di reciprocità con l'organizzazione. Al contrario dimenticare le altre dimensioni del riconoscimento sposta, come troppo spesso accaduto nel passato, il rapporto di lavoro pubblico sul piano del mero rapporto di scambio in modo incompatibile sia con la tradizione dell'amministrazione italiana, sia con le esigenze di partecipazione, valorizzazione e responsabilizzazione del lavoro intellettuale attualmente presenti. Ma si può dire di più, **solamente un lavoro profondo sul piano delle identità e delle culture organizzative, della costruzione di relazioni, della valorizzazione e del riconoscimento della cittadinanza organizzativa può consentire di ridefinire un terreno di fiducia tra gli attori, senza il quale i sistemi di valutazione e valorizzazione del lavoro non hanno possibilità di crescere e svilupparsi.** Anche le relazioni sindacali decentrate hanno focalizzato la propria attenzione principalmente sulle questioni retributive anche per una chiara esigenza di gestione del trattamento economico. Tuttavia molti ambiti possibili di discussione e confronto sono rimasti inesplorati penalizzando in parte un armonico sviluppo del cambiamento e una crescita del lavoro pubblico.

## **1.2 I problemi da affrontare**

La qualità della vita lavorativa, l'attenzione a favorire le condizioni per un ambiente stimolante, capace di rispondere alle esigenze dei lavoratori, di offrire adeguati spazi di autonomia e riconoscimento, sono dunque fattori fondamentali per assicurare motivazione al lavoro e creare un senso di appartenenza. Questi elementi divengono particolarmente importanti in una fase in cui la consapevolezza del valore sociale del lavoro pubblico risulta una condizione centrale per rafforzare le istituzioni, chiamate a confrontarsi con una fase di arti-

colazione sociale complessa. La questione critica che ci si pone è dunque se le amministrazioni pubbliche italiane sono attualmente in grado di offrire ai propri lavoratori queste nuove condizioni o se, invece, occorre ancora investire in questa direzione in modo più deciso. Si tratta cioè di valutare se i lavoratori che operano nelle amministrazioni trovano le opportunità per esprimere le potenzialità individuali attraverso una relazione costruttiva con la propria organizzazione e, se così non fosse, rispetto a quali priorità è opportuno intervenire con maggiore urgenza. Come già rilevato, l'attenzione maggiore in questo decennio di riforme si è concentrata su alcune modifiche strutturali degli istituti di regolazione del lavoro. È però interessante osservare che tali modifiche non necessariamente sono state accompagnate da coerenti interventi sul piano degli assetti e delle condizioni organizzative. In sostanza la modifica degli istituti di regolazione del lavoro ha rappresentato effettivamente una opportunità di miglioramento, ma in sé non può essere stata garanzia di crescita del benessere organizzativo sia perché ciò che conta sono le effettive modalità di utilizzo dei nuovi istituti, sia perché il benessere organizzativo dipende da un insieme di condizioni che solo in parte sono connesse alle norme che riguardano in modo diretto il lavoro.

Le teorie sul benessere organizzativo hanno posto infatti l'attenzione su un sistema articolato di dimensioni che aiutano a definire un'organizzazione in buona salute<sup>8</sup>. Con riferimento ad una organizzazione in salute, si fa riferimento dunque, in questa sede, ad un'organizzazione che:

- allestisce un ambiente di lavoro salubre, confortevole e accogliente;
- pone obiettivi espliciti e chiari ed è coerente tra enunciati e prassi operative;
- riconosce e valorizza le competenze e gli apporti dei singoli e stimola nuove potenzialità;
- ascolta le istanze dei dipendenti;
- mette a disposizione le informazioni pertinenti al lavoro;
- adotta tutte le azioni per prevenire gli infortuni e i rischi professionali;
- stimola un ambiente relazionale franco, comunicativo e collaborativo;
- assicura scorrevolezza operativa, rapidità di decisione, supporta l'azione verso gli obiettivi;
- assicura equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità, di promozione del personale;
- stimola il senso di utilità sociale contribuendo a dare senso alla giornata lavorativa dei singoli;
- è aperta all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica e culturale.

Una recente ricerca<sup>9</sup>, condotta utilizzando queste dimensioni di analisi, ha effettivamente messo in luce una serie di questioni critiche che aiutano a riflettere su quali sono le aree di maggiore debolezza ancora presenti in molte amministrazioni. Questi ambiti di criticità

8. Nel corso del 2003, il programma "Cantieri per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche" promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ha realizzato una ricerca-intervento finalizzata a concepire e sperimentare uno strumento per l'analisi del "benessere organizzativo". La sperimentazione è stata condotta con la collaborazione della Facoltà di Psicologia 2 dell'Università "La Sapienza" di Roma (cui si deve l'elaborazione delle dimensioni indagate e della metodologia di indagine), presso 11 amministrazioni, tra locali e centrali, e ha coinvolto circa 5.000 lavoratori. I risultati di questo lavoro e l'approccio teorico adottato sono raccolti nel volume *Benessere Organizzativo*, a cura di F. Avallone e M. Bonaretti, Rubbettino, 2003.

9. Il riferimento è F. Avallone e M. Bonaretti (a cura di), *Op. cit.*

vengono segnalati dai lavoratori come questioni di effettiva sofferenza, che sembrano rappresentare fattori inabilitanti allo sviluppo della motivazione e del senso di appartenenza.

Prestare attenzione a questi segnali può offrire una indicazione importante rispetto all'individuazione dei principali problemi che le amministrazioni dovranno affrontare per migliorare il benessere organizzativo dei propri lavoratori. Gli aspetti più critici, emersi in tutte le amministrazioni coinvolte nell'analisi, seppure con gradi di intensità differenti, sono i seguenti.

- a) *La domanda di personalizzazione.* Sotto il profilo organizzativo, non esiste una nozione unitaria di lavoro nella pubblica amministrazione; ma esistono contributi professionali molto differenti, realizzati presso amministrazioni pubbliche molto diverse tra loro e il personale che svolge questi compiti a sua volta presenta caratteristiche socio-professionali e attese diverse verso il lavoro. Questo aspetto condiziona, anche in misura determinante, la percezione che i singoli hanno di contribuire al valore sociale del lavoro pubblico e le diverse prospettive di costruzione dell'identità professionale. I segmenti professionali appaiono differenziati nel mercato interno del lavoro, contraddistinti da esigenze e aspettative non omogenee, in un quadro di articolazione e complessità difficilmente rintracciabile in altri settori produttivi. Tecnici, amministrativi, area del socio-culturale, lavoratori dei ministeri, dirigenti hanno evidenziato modalità diverse di considerare la propria relazione con l'organizzazione, con il lavoro, con i colleghi; hanno mostrato diverse caratteristiche motivazionali; hanno esplicitato in modo diverso le proprie attese. L'icona dell'impiegato "mezze maniche" consegnata all'immaginario collettivo dal cinema e dalla letteratura certo non rappresenta la ricchezza e la complessità delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a favore dei cittadini. Tuttavia questa percezione è ancora diffusa e di certo non aiuta a offrire agli operatori quel riconoscimento di identità specifica che più volte, nel corso della ricerca, hanno evidenziato come dimensione critica del proprio lavoro. Ma più in generale si avverte una difficoltà nella valorizzazione dei singoli: sul piano dei riconoscimenti, dello sviluppo delle competenze, persino del comfort. **Sembra quasi che l'individuo non venga riconosciuto come "cittadino" dalla propria organizzazione, la quale non si fa carico di aiutare le persone a chiarire i propri obiettivi e a costruire un'identità professionale e un proprio progetto di vita lavorativa.** In realtà stiamo assistendo (o magari solo prendendo coscienza) ad una diversificazione e progressivo aumento di complessità delle caratteristiche del lavoro pubblico: maggior contatto con l'utenza e capacità di corrisponderne le richieste, maggior impegno mentale e coinvolgimento affettivo, maggior assunzione di responsabilità diretta sul prodotto del proprio lavoro, maggiore propositività ideativa. Questi elementi e questa consapevolezza,

accanto ad una maggiore apertura all'innovazione, si riscontrano spesso nei contesti lavorativi dove più elevata è la percezione del benessere organizzativo. Non ha molto senso parlare in maniera indistinta di "pubblica amministrazione". Esiste una pluralità di pubbliche amministrazioni con la loro storia, i loro nuclei culturali, con stadi diversi di sensibilità alla promozione e valorizzazione della risorsa umana. Gli stereotipi sulla pubblica amministrazione solo in parte sono confermati dai dati raccolti: esistono molte energie che ricercano una più sofisticata canalizzazione verso obiettivi moderni, sfidanti e condivisi.

- b) *La giustizia organizzativa.* Un particolare aspetto di criticità, legato fortemente alla maggiore domanda di personalizzazione, è rappresentato dalla **difficoltà a vedere valorizzate le specificità dei singoli individui, sia rispetto alle responsabilità assunte e alle prestazioni effettivamente rese, sia rispetto al potenziale in loro possesso.**

In particolare, secondo gli operatori pubblici, dovrebbero essere innanzitutto distinti e trattati in modo differenziato i lavori che comportano un elevato carico di responsabilità (e quindi di stress) da quelli che invece hanno come principale criticità la monotonia e la ripetitività delle azioni. Spesso invece all'interno delle amministrazioni, pur a fronte di dichiarazioni improntate alla valorizzazione delle differenze, si assiste (almeno in riferimento agli aspetti retributivi e di incentivazione) ad una sostanziale uniformità di trattamento: sembra ancora carente la effettiva capacità delle amministrazioni di definire sistemi in grado di rendere chiara e trasparente, a tutti i livelli dell'organizzazione il contratto psicologico e la relazione che rende coerenti la responsabilità e la qualità delle prestazioni dei singoli individui ai sistemi di retribuzione e di carriera.

Gli stessi sistemi e meccanismi operativi adottati tendono a riprodurre condizioni di standardizzazione che sembrano poco coerenti con le domande di personalizzazione e di giustizia organizzativa provenienti dai lavoratori. Sono numerosissime ad esempio le amministrazioni che tuttora adottano sistemi di valutazione delle prestazioni che prevedono criteri uniformi per tutto il personale in servizio, come se gli ambiti di valutazione o le competenze richieste per un operatore di polizia, un'insegnante o un funzionario amministrativo fossero indifferenti.

- c) *Le persone non vengono riconosciute.* Sempre connessa alla domanda di personalizzazione e di valorizzazione individuale, emerge dai lavoratori la richiesta di essere coinvolti nelle decisioni e valorizzati per le loro potenzialità. Le amministrazioni non sempre dimostrano di saper ascoltare i lavoratori sia nei loro bisogni sia nei loro suggerimenti, di informarli rispetto alle politiche messe in atto, di valorizzare i contributi professionali disponibili, di fare partecipare ai processi decisionali che sembrano escludere il con-

tributo di numerosi soggetti che, per questo, si sentono di non esprimere al meglio il proprio talento. Si evidenzia cioè, rispetto a diversi livelli, una forte domanda di partecipazione a cui l'organizzazione non è in grado di dare risposte concrete. Sembra che il flusso della comunicazione interna sia quasi inesistente o forse solamente presente nella direzione alto/basso. Seppure con profonde differenze di intensità tra amministrazioni e tra gruppi professionali, sembra così emergere come particolarmente difficile il rapporto tra individui e organizzazione. **In definitiva le persone non si sentono riconosciute dalla propria organizzazione.** Questa situazione di esclusione è particolarmente frustrante in contesti dove è elevata la scolarizzazione delle persone (non possiamo dimenticare infatti che il settore pubblico mostra indici di scolarità molto più elevati di quello privato), che chiedono di poter contribuire con il proprio patrimonio di competenze. È dunque evidente che le complessità di gestione, le esigenze di comunicazione, la richiesta di autonomia e la domanda di partecipazione ne possano risentire. La figura del dirigente viene spesso percepita come quella maggiormente responsabile di queste situazioni di malessere. Sembra non ascoltare, essere disinteressato ai suggerimenti, incapace di essere punto di riferimento per il lavoro, soggetto con cui è più frequente il conflitto che il confronto. A loro volta i dirigenti appaiono spaesati, sofferenti per questa assenza di dialogo con i collaboratori che li porta a non costruire un legame forte con il gruppo al quale si percepiscono estranei. Nello stesso modo in cui il gruppo percepisce la distanza del leader, così i dirigenti si sentono abbandonati e distanti dal gruppo che fatica a seguire i loro indirizzi. I dirigenti vivono difficoltà nel disporre di mezzi e risorse sufficienti per svolgere adeguatamente il proprio lavoro, nel riuscire ad ottenere un buon livello di collaborazione; nell'essere riconosciuti come guide utili nei processi produttivi. La necessità di stabilire nuove modalità organizzative e nuove regole di convivenza che facilitino l'efficacia collettiva e la cooperazione verso obiettivi comuni appare indilazionabile.

- d) *I riferimenti per la costruzione dell'identità professionale e del senso di appartenenza.* È in questo quadro allora che si colloca la difficoltà a costruire una identità professionale dei lavoratori coerente e una relazione di attaccamento solida con la propria organizzazione. In particolare per le figure con un forte contenuto professionale, appare più frequentemente la tendenza a ricercare la propria identità nel rispetto del corpus disciplinare che ha caratterizzato il proprio percorso di studi o nel valore sociale del proprio lavoro, mentre le figure più tipicamente amministrative, che non possono contare su un così forte riferimento, appaiono più in difficoltà e trovano spesso il senso del proprio lavoro nel rispetto delle procedure stabilite. La relazione con l'organizzazione appare così debole e l'immagine negativa che i cittadini percepiscono

delle amministrazioni pubbliche contribuisce a rafforzare nei lavoratori questo senso di estraniamento. Il lavoro nel servizio pubblico è percepito come lavoro ad alto valore sociale, ma il valore intrinseco del lavoro non riesce sempre a compensare un certo senso di insoddisfazione personale che connota il sentimento di molti dipendenti al termine di una giornata lavorativa. Le relazioni all'interno dello spazio organizzativo appaiono perciò controverse: da una parte esistono relazioni positive con i colleghi (che emergono come il principale punto di riferimento per la costruzione del senso di appartenenza e per l'organizzazione del lavoro), mentre dall'altra, come segnalato, sono più incerti i rapporti con i dirigenti. Sostanzialmente si rileva la presenza di un clima cooperativo che in parte aiuta a spiegare le ragioni per cui così facilmente si sono sviluppate forme di comunità di pratica e di comunità professionali nel contesto lavorativo delle amministrazioni. La difficoltà del rapporto con l'organizzazione porta gli individui a trovare in altre dimensioni il riferimento della propria vita lavorativa: in alcuni casi è il proprio gruppo di colleghi dell'ufficio, in altri casi la rete professionale degli omologhi operatori di altre amministrazioni, in altri ancora, quando possibile, la propria professione. Questo ricorrere al gruppo o ai riferimenti professionali se, da un lato, aiuta alcuni segmenti lavorativi a risolvere problemi di appartenenza, dall'altro può stimolare atteggiamenti corporativi e inibire il funzionamento complessivo del sistema. Proprio in un contesto organizzativo così ricco di professioni, quest'eventualità appare ancora più probabile e capace di incidere in modo consistente sui rapporti organizzativi.

- e) *La correlazione tra motivazione del personale e propensione al cambiamento dell'amministrazione.* Nelle organizzazioni più aperte al cambiamento, è più frequente riscontrare che la qualità della vita dei lavoratori è più elevata rispetto alle organizzazioni più stabili e che meno hanno investito per fruire delle opportunità di riforma proposte dal quadro normativo. Non è sempre possibile stabilire quali sono i reali meccanismi di influenza reciproca tra i due fattori, se la propensione all'innovazione, con il suo carico di tensione e di sfide, determina maggior benessere organizzativo o, viceversa, se solo laddove esistono condizioni di motivazione diffusa è possibile adottare programmi significativi di cambiamento. Ciò che appare piuttosto chiaro è che queste due dimensioni sono associate tra loro. Ancora una volta in opposizione al cliché dell'impiegato pubblico resistente al cambiamento appare chiaro che una quantità di "tensione" fisiologica non è incompatibile con il benessere organizzativo. Al contrario, le maggiori criticità in termini di benessere, sono presenti proprio in quelle situazioni lavorative in cui ruoli monotoni e a scarso contenuto di responsabilità determinano l'assenza di adeguate soddisfazioni sul lavoro. Queste considerazioni conducono a riflettere sull'esigenza di affrontare

con equilibrio i cambiamenti nella gestione delle risorse umane. **Migliorare le condizioni di lavoro non vuole dire orientarsi esclusivamente alla ricerca di situazioni di assenza di stress ma contribuire a controllare e saper gestire le situazioni fisiologiche di stress.** In questo quadro, ad esempio, l'introduzione uniforme di logiche di organizzazione del lavoro tese alla parcellizzazione del lavoro, alla standardizzazione dei compiti e degli output, alla prescrizione e controllo dei comportamenti e delle procedure vanno valutate con particolare attenzione, per evitare, anche tenendo conto della varietà dei contesti socio-professionali presenti, di ottenere effetti indesiderati e negativi. Sembrano infatti proprio i contesti a maggiore grado di prevedibilità e ripetitività delle prestazioni quelli in cui innovazione e benessere faticano a svilupparsi con efficacia.



## 2. **Migliorare il benessere organizzativo: le priorità, i processi, gli attori**

I problemi da affrontare riguardano dunque numerosi aspetti del piano motivazionale. Emerge prioritariamente l'esigenza di aiutare gli individui a riconoscere e comprendere le attese dell'organizzazione per attivare una relazione di confronto tra le parti (individui e organizzazione) capace di assicurare adeguati livelli di reciproca fiducia e appartenenza, all'interno di un contratto psicologico non formalizzato, da definirsi e ridefinirsi quotidianamente nell'ambito delle pratiche lavorative. La sensazione che si trae infatti dall'esame dei dati di ricerca è che non sempre la costruzione della relazione tra individuo e organizzazione abbia lo stesso grado di successo: in alcuni casi l'area di sovrapposizione tra attese individuali e organizzative è solamente parziale e si osserva una forma di accettazione passiva delle regole organizzative senza che si sviluppi una reciproca forma di appartenenza tra individui e organizzazione.

I casi osservati ci hanno permesso di raccogliere alcune valutazioni importanti per poter formulare prime indicazioni operative. Le indicazioni emerse riguardano in realtà tre dimensioni differenti della questione. In primo luogo l'analisi ha messo in luce le priorità su cui si sono concentrate le amministrazioni e gli strumenti che hanno ritenuto importante adottare. In secondo luogo è emerso che la costruzione di condizioni positive per il lavoro nelle amministrazioni pubbliche passa attraverso il cambiamento organizzativo. Tale cambiamento non è sempre così lineare e le amministrazioni che abbiamo osservato hanno mostrato alcune strategie importanti per gestire ed affrontare queste questioni.

Infine l'attenzione si è spostata sugli attori del miglioramento. In particolare si è posta l'attenzione sulle relazioni sindacali che in molti casi si sono rivelate una importante risorsa da attivare.

### **2.1 Come migliorare il senso di appartenenza e la motivazione: le priorità e gli strumenti**

I casi analizzati e le interviste ad alcuni testimoni privilegiati hanno messo in luce alcuni spunti per affrontare le criticità derivanti dalle attuali condizioni di lavoro nelle amministrazioni.

In questa sede il tentativo è quello di individuare le questioni chiave su cui le organizzazioni pubbliche possono agire per favorire lo sviluppo delle motivazioni e il senso di appartenenza dei lavoratori alle proprie amministrazioni.

### **2.1.1 Coinvolgere i lavoratori nelle sfide dell'amministrazione**

Un primo elemento che viene rilevato in molte esperienze è che lo sviluppo delle motivazioni può essere favorito dalla consapevolezza della rilevanza del proprio lavoro e di quella della propria organizzazione: sentirsi parte di organizzazioni che contribuiscono a migliorare la vita dei cittadini, a favorire lo sviluppo di comunità, a tutelare l'interesse collettivo può certamente essere un elemento di motivazione e appartenenza soprattutto in una fase come quella attuale di forti cambiamenti sul piano dei bisogni sociali. Ma è anche necessario che queste organizzazioni coinvolgano e sappiano riconoscere ai lavoratori il loro valore nel perseguire queste sfide. Come mostrano i casi, tale elemento gioca un ruolo fondamentale nel garantire un buon livello di benessere tra i dipendenti. In questo senso è esemplare il caso del *Tax Department* olandese, dove i lavoratori sono orgogliosi di lavorare per un'organizzazione che è considerata una delle migliori amministrazioni pubbliche del paese e che offre servizi di buon livello ai cittadini.

In questo ambito però, la forte attenzione nelle amministrazioni alla correttezza del procedimento, spesso svincolata dal legame con gli obiettivi prestazionali, ha inibito questa percezione. La stessa "gestione per obiettivi" (spesso attuata più per moda che per reale convinzione strategica) che avrebbe potuto rappresentare un'occasione per favorire questo orientamento, inserita in questo tipo di cultura e vincolata all'ossessione della misurazione quantitativa e al legame con la retribuzione di risultato, è stata spesso interpretata in chiave di adempimento come un'ulteriore procedura, dove il raggiungimento dei risultati non incentiva l'iniziativa del singolo, ma il suo appiattimento rispetto ad una misura prestabilita. L'esigenza che emerge è quella di favorire non tanto una formale cultura dei risultati (in termini di numeri) ma piuttosto un forte orientamento a perseguire, con gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, gli obiettivi di policy e la soddisfazione dei bisogni sociali. La semplice adesione a valori numerici settoriali direttamente controllabili dall'interessato, se interpretato all'interno di paradigmi formali, può incentivare la frammentazione organizzativa proprio in una fase in cui l'integrazione delle politiche diviene più urgente e più complicata per la proliferazione degli attori istituzionali e paraistituzionali in gioco. La chiara consapevolezza delle politiche e delle sfide a cui è chiamata l'amministrazione può giocare da questo punto di vista un ruolo decisivo per favorire il riconoscimento reciproco tra organizzazione e lavoratori e per sviluppare una migliore integrazione interistituzionale.

In questa direzione è importante attivare efficaci meccanismi di valutazione degli effetti delle politiche. Se la valutazione dei risultati si

ferma solamente alla dimensione gestionale dei servizi senza scendere ad osservare le ricadute in termini di capacità di risolvere i problemi collettivi, non solo le amministrazioni non sono in grado di apprezzare il loro contributo in questa direzione, ma l'orientamento dei lavoratori non potrà che fermarsi alla mera esecuzione dei compiti richiesti. Valutare gli effetti delle politiche contribuisce in misura determinante alla riflessione sull'utilità sociale del lavoro pubblico e a creare le condizioni per favorire il senso di appartenenza e la motivazione degli operatori.

L'iniziativa promossa dall'amministrazione comunale di Marsiglia è particolarmente significativa sotto questo profilo: pur essendo l'amministrazione impegnata in una fase di forte investimento per la riqualificazione della città e per favorire la partecipazione e la coesione sociale in un contesto di forte immigrazione, non era in grado di trasmettere ai propri dipendenti la consapevolezza di contribuire a questa sfida. Per questa ragione la priorità individuata è stata proprio quella di coinvolgere i dipendenti nel comprendere le politiche a cui l'amministrazione stava puntando.

Anche la Camera di commercio di Torino ha investito in modo consistente in questa direzione: ha definito un documento programmatico con le priorità d'azione, ha introdotto strumenti formalizzati per diffondere e condividere (discutendoli) i valori organizzativi, ha messo a punto iniziative specifiche per i neo-assunti al fine di chiarire gli obiettivi a cui i lavoratori sono chiamati ad impegnarsi.

Allo stesso modo, uno degli obiettivi dei corsi per i neo-assunti organizzati dal Comune di Schio è proprio quello di far loro comprendere il valore del ruolo che essi svolgeranno all'interno dell'organizzazione e l'importanza del contributo di ciascuno, anche di coloro che operano presso servizi che non producono effetti immediati sulla cittadinanza.

### **2.1.2 Ripensare il ruolo della leadership**

Nella costruzione di un orientamento dei lavoratori proiettato verso l'esterno dei confini organizzativi, un elemento che viene posto in particolare evidenza è il ruolo dei leader. Dall'analisi dei casi emerge che ai leader viene richiesto di essere punti di riferimento per i collaboratori; di essere in maggiore misura parte attiva nella risoluzione delle problematiche che vengono affrontate dalle unità organizzative che a loro si riferiscono; di delineare ed esplicitare in modo chiaro e condiviso la missione della propria unità organizzativa; di costruire insieme ai propri collaboratori le priorità e le alternative dell'azione amministrativa da realizzare.

La funzione dei leader emerge in particolare come fondamentale rispetto a tre dimensioni specifiche.

- a) *Influenzare i comportamenti, i valori e le visioni delle persone che operano nelle organizzazioni.* L'esigenza che emerge è quella di

poter contare sulle capacità dei leader di influenzare l'orientamento e lo sviluppo dei collaboratori coinvolgendoli rispetto alle scelte e alle sfide dell'amministrazione, piuttosto che di tradizionali manager che interpretano il proprio ruolo attraverso complicate procedure di comando e controllo. Anche rispetto alle osservazioni raccolte tra i lavoratori, si avverte, soprattutto in contesti così ad alta intensità di lavoro professionale, di ripensare il ruolo dei leader in una prospettiva nuova, capace di far convergere in modo più trasparente le domande di cittadinanza organizzativa provenienti dai lavoratori con le esigenze dell'organizzazione di poter contare su lavoratori responsabili e coinvolti nel perseguimento delle missioni istituzionali. Il caso del *Tax Department* olandese mostra con chiarezza l'investimento effettuato in questa trasformazione di ruolo.

- b) *Sostenere i processi di cambiamento.* I processi di cambiamento per essere attuati richiedono di essere sostenuti con un forte ruolo dei leader, che debbono investire su questi processi, mostrare un interesse concreto, farsi carico delle problematiche che questi processi incontrano e spendere la propria autorità e carisma per risolverle. Il caso del programma promosso dal *Cabinet Office* dimostra l'importanza che ha avuto il contributo dei leader per l'effettivo successo dei *Learning Labs*. Questo interesse non può limitarsi a dichiarazioni di intenti o al sostegno formale, ma occorre sia costruito attraverso chiare dimostrazioni di credibilità: la responsabilizzazione dei lavoratori nel farsi carico dei processi di cambiamento è proporzionale a quella dei loro leader e dipende in modo consistente dall'esempio fornito da questi.
- c) *Essere al centro dei processi di cambiamento.* I casi osservati mostrano come non sia sufficiente il sostegno del dirigente ai processi di cambiamento in modo distaccato. Per assicurare il successo delle iniziative i leader sembra debbano "sporcarsi le mani", farsi coinvolgere in prima persona, essere al centro di un sistema di relazioni che deve prevedere anche la condivisione dei problemi, la presenza fisica nei luoghi dove il cambiamento avviene. Uno degli elementi di successo del ridisegno organizzativo del *Tax Department* olandese, ad esempio, è senza dubbio costituito dal ruolo centrale rivestito dal *management* come responsabile del processo di cambiamento e come fulcro dell'interazione tra i vari soggetti coinvolti.
- In questa direzione, sarebbe opportuno riservare maggiore spazio alla gestione delle relazioni individuali tra responsabili di linea e lavoratori, garantendo, nell'ambito delle relazioni collettive, adeguati margini per assicurare la possibilità di definire un contratto psicologico tra individui e organizzazione. Questo margine di autonomia rispetto alle relazioni nei posti di lavoro può consentire, da un lato, di responsabilizzare i capi che possono definire con

i collaboratori le condizioni per la loro partecipazione alle decisioni e alla gestione; dall'altra i collaboratori hanno l'opportunità di esprimere le loro potenzialità all'interno di un sistema condiviso di regole. Le esperienze osservate mostrano l'importanza di conservare, proprio in funzione della forte domanda di personalizzazione proveniente dai lavoratori, un certo margine di discrezionalità, per evitare che, una volta assicurate le tutele collettive, la ricerca ossessiva di criteri omologanti appiattisca tutti gli operatori all'interno di una uniformità indistinta.

### **2.1.3 Progettare organizzazioni che assicurino spazio all'iniziativa**

Un'altra condizione che accomuna i casi analizzati riguarda le politiche di progettazione organizzativa. La motivazione e l'assunzione della responsabilità da parte dei lavoratori richiede infatti che la configurazione organizzativa assicuri adeguati margini per l'effettivo esercizio. Non sono rari infatti i casi in cui si osserva nelle organizzazioni pubbliche una palese contraddizione: da un lato, vengono istituiti sistemi di valutazione basati su criteri premianti tesi a valorizzare l'iniziativa individuale e, dall'altro, non vengono assicurate effettive condizioni per cui tale iniziativa possa concretamente esprimersi. La presenza di ruoli prescritti in modo rigido, con compiti esecutivi rigidamente definiti e margini di autonomia ridotti sembra poco coerente con la richiesta di una responsabilizzazione dei lavoratori in termini di iniziativa individuale. La tendenza osservata, nelle amministrazioni che si stanno muovendo sulla strada del miglioramento della qualità della vita nei luoghi di lavoro, è quella di **ridurre i livelli gerarchici; di distinguere tra le responsabilità di direzione e le competenze di tipo specialistico pur assicurando ad entrambe un livello retributivo dirigenziale; di aumentare la flessibilità operativa e la responsabilizzazione individuale attraverso una definizione dei ruoli che preveda compiti meno prescritti e più ricchi di contenuto ad elevato valore professionale.** Queste scelte organizzative ad esempio sono adottate ampiamente dalla Regione Emilia Romagna, che ha operato una importante ridefinizione del ruolo dirigenziale, con una distinzione tra tecnici e *manager*, ha eliminato un livello gerarchico e ha ridotto il numero dei dirigenti.

Altre amministrazioni si muovono nella direzione di una riprogettazione organizzativa che definisce ruoli più ricchi di spazi decisionali e più ampi sotto il profilo delle attività realizzate. Questa logica, oltre a favorire l'arricchimento nelle competenze (e quindi la soddisfazione) degli individui, è finalizzata ad orientare i lavoratori ad una maggiore collaborazione orizzontale e a superare le barriere organizzative. La quasi totalità dei casi analizzati ci indica una tendenza a favorire l'integrazione dei processi di lavoro, per ridurre la catena gerarchica e valorizzare il coordinamento orizzontale. In tutti questi casi, il senso di appartenenza alla comunità organizzativa, oltre a rappresentare un requisito fondamentale per la motivazione, diviene anche una modalità di integrazione organizzativa, basata sul rafforzamento delle rela-

zioni sociali: anziché cercare di stimolare l'integrazione organizzativa tramite sistemi formali di tipo verticale (gerarchia, struttura, pianificazione, procedure), vengono attivati sistemi di tipo orizzontale che puntano ad ottenere integrazione tramite il lavoro di gruppo e le relazioni interpersonali, anche in una logica di sviluppo e sostegno delle diverse comunità di pratica.

Con questa stessa finalità, sono da segnalare le iniziative come quella avviata dal Comune di Schio, che aiutano la costruzione di una visione sistemica nei lavoratori a partire dal momento dell'assunzione, in modo da alimentare quel senso di appartenenza e rispondere alle attese di contestualizzazione che caratterizzano i neoassunti.

Anche gli strumenti della flessibilità possono andare nella direzione di individuare forme capaci di conciliare e valorizzare le reciproche esigenze delle organizzazioni e delle persone. È questo il caso della banca delle ore adottata dal Comune di Rimini in cui la personalizzazione del rapporto avviene anche grazie all'introduzione di questo strumento di flessibilità.

#### **2.1.4 Ascoltare i lavoratori e valorizzare le loro competenze**

Una delle principali domande emerse sul piano dell'analisi del benessere organizzativo riguarda il riconoscimento dei lavoratori da parte della amministrazione di appartenenza. La sensazione diffusa è quella di essere poco ascoltati, di possedere competenze importanti non sempre valorizzate, di non essere informati, né tanto meno coinvolti nelle decisioni che riguardano l'organizzazione. In questa chiave sono emersi dai casi osservati alcuni ambiti che ci sono parsi prioritari.

- a) *Le forme di ascolto.* Dall'esame dei casi si rivela di primaria importanza l'utilizzo di strumenti di ascolto e coinvolgimento adeguati a mettere in luce le reali esigenze dei singoli lavoratori e a fornire momenti concreti di partecipazione. La numerosità delle categorie professionali, la complessità dei livelli e delle qualifiche portano a dover differenziare in modo attento le politiche di ascolto, calibrando gli strumenti a seconda delle necessità e senza tralasciare anche quelli considerati più tradizionali, ma che raramente vengono utilizzati in quest'ottica, quali riunioni e incontri informali. Sono numerose le amministrazioni che hanno avvertito l'esigenza di somministrare questionari strutturati ai propri lavoratori per ascoltare il loro punto di vista. Altre amministrazioni hanno spinto la questione della personalizzazione dell'ascolto fino al livello individuale: l'amministrazione comunale di Padova, ha istituito un servizio di consulenza psico-sociale a disposizione dei propri dipendenti che attraversano momenti di difficoltà, siano esse personali o professionali. Altre amministrazioni ancora, come la Camera di Commercio di Torino, hanno utilizzato forme di ascolto capillari per discutere di numerose questioni: dai valori organizzativi alla possibilità per i lavoratori di personalizzare i propri ambienti fisici di lavoro.

- b) *La condivisione delle competenze.* Garantire la partecipazione dei lavoratori significa non solamente assicurare maggiori spazi di decisione, ma anche offrire nuove opportunità per valorizzare i talenti degli individui: occasioni quali la formazione realizzata da docenti interni, lo scambio di esperienze, la diffusione dei saperi all'interno di gruppi strutturati, che ritroviamo presso la maggior parte delle amministrazioni sensibili al tema della qualità della vita dei propri dipendenti (come le amministrazioni comunali di Belluno e di Marsiglia, il *Cabinet Office* inglese, la Regione Emilia Romagna), consentono ai singoli di esprimere competenze che spesso non vengono valorizzate dai compiti svolti abitualmente. Questo non significa creare artificialmente iniziative per far “esercitare” queste competenze “nascoste”, ma piuttosto analizzare in questa chiave le differenti attività istituzionali al momento della loro pianificazione, stimolando lo spirito propositivo e la creatività delle persone. Si tratta cioè di pensare alla condivisione e integrazione delle differenti esperienze e culture organizzative presenti all'interno dell'amministrazione come metodi di lavoro, che entrano a fare parte delle routine organizzative e non a saltuarie esperienze esterne alle attività quotidiane. Le amministrazioni impegnate sul fronte del miglioramento del benessere organizzativo svolgono azioni per valorizzare le competenze dei propri dipendenti, superando anche in parte la tendenza degli ultimi anni a ricorrere con elevata frequenza a contributi esterni.
- c) *I gruppi di lavoro.* La strategia dell'ascolto e della valorizzazione delle competenze si compie spesso favorendo forme di partecipazione organizzativa, tramite la costituzione di gruppi di lavoro con obiettivi specifici di miglioramento: ciò che è stato realizzato dal *Cabinet Office* inglese, dal *Tax Department* olandese, e, in grado ancora maggiore, dal Comune di Marsiglia, dove piuttosto che scegliere esperti esterni come animatori dei gruppi di lavoro si è preferito fornire una formazione specifica per i funzionari interni all'organizzazione. La costituzione di gruppi di lavoro intorno a problemi complessi permette di ottenere soluzioni articolate, di favorire i rapporti intersettoriali e mette in collegamento unità organizzative che abitualmente non dialogano, sia perché consente di regolare le interdipendenze all'interno dei processi organizzativi, sia soprattutto perché favorisce la creazione di legami personali che consentono di sviluppare meccanismi di fiducia fondamentali per favorire lo scambio di informazioni e l'integrazione. Il lavoro dei gruppi e il fatto che questo diventi patrimonio dell'intera organizzazione, richiede che gli obiettivi siano definiti e realistici, che il processo venga costantemente monitorato e che i risultati vengano realmente messi in pratica o al minimo valutati per essere messi in pratica. Questo percorso virtuoso consente di evitare frustrazioni tra i partecipanti, di dare un significato condiviso allo sforzo da questi compiuto, di favorire la sperimentazione

e l'apprendimento e di accreditare i leader. Molte persone intervistate nel corso di questa ricerca, hanno infatti insistito sulla necessità di garantire ai dipendenti che partecipano ad iniziative tese a migliorare i servizi prestati dalla propria organizzazione, che l'amministrazione si impegnerà a mettere in pratica le indicazioni e le proposte avanzate, come condizione necessaria al successo delle iniziative e al grado di motivazione del personale. Così, la Direzione del Comune di Marsiglia che gestisce il programma *Qualité de Vie Partagée* si è impegnata a realizzare le proposte degli *Ateliers*, o a fornire una spiegazione valida in caso contrario, mentre i dirigenti del *Cabinet Office* inglese devono fornire risposte tempestive ai suggerimenti dei *Learning Labs*.

In parallelo a questa esigenza di valorizzazione del personale interno emerge anche il bisogno di confrontarsi continuamente con l'esterno, di avere comunque la possibilità di accogliere esperienze differenti; sia portando all'interno dell'amministrazione contributi qualificati sia permettendo agli individui di misurarsi e apprendere attraverso l'esperienza in altre organizzazioni.

- d) *La comunicazione*. La domanda di essere coinvolti e informati rispetto ai processi di lavoro e alle iniziative in corso trova una risposta importante anche grazie agli investimenti in nuove forme di comunicazione sia verso l'interno che verso l'esterno dell'organizzazione. La conoscenza degli sforzi tesi al miglioramento dell'organizzazione, sia da parte del personale che dei cittadini, è un importante strumento di costruzione della motivazione al lavoro e di sensibilizzazione dell'utenza. Gli strumenti utilizzati in questa direzione sono molteplici e spaziano da quelli più tradizionali come house organ, convention o brochure a quelli più centrati sull'utilizzo della tecnologia (intranet, sistemi di knowledge management, ecc.).

## **2.2 Rompere il circolo vizioso: come gestire i processi di miglioramento**

Dopo avere osservato le leve che più direttamente possono consentire di creare un ambiente favorevole nelle amministrazioni pubbliche è opportuno esaminare alcuni tratti comuni che hanno caratterizzato le esperienze, sotto il profilo dell'approccio culturale e delle modalità di gestione.

Tutti i casi osservati presentano tre tratti comuni distintivi sul piano della gestione dei processi di miglioramento che possono essere osservati come una sequenza virtuosa: lo sviluppo delle motivazioni si fonda sulla presenza di adeguate condizioni organizzative che rappresentano il frutto di processi di cambiamento articolati e sistemici. Tali processi sono più semplici laddove i lavoratori hanno identità organizzative più solide e sicure in quanto questi sono più disposti a



scoprire e sperimentare nuove modalità. Non sempre questa situazione è presente nelle amministrazioni pubbliche ed è proprio in questi casi difficili che la presenza di leader credibili può invertire la tendenza di un potenziale circolo vizioso.

**Figura 1 Il circolo vizioso riconoscimento/cambiamento**



In termini più analitici la sequenza osservata può essere descritta tramite tre passaggi chiave.

1. *Le condizioni di lavoro come presupposto per la motivazione.* La ricerca di maggiori motivazioni e di un migliore senso di appartenenza dei lavoratori alla propria organizzazione passa attraverso la costruzione di adeguate condizioni di lavoro, possibili solamente attraverso percorsi complessi di cambiamento. Il coinvolgimento effettivo si sviluppa infatti quando una generica disponibilità dei lavoratori si trasforma e gli individui avvertono non solamente di appartenere all'organizzazione, ma anche che l'organizzazione appartiene a loro, mettendo così in gioco coinvolgimento e partecipazione. Questo processo avviene in misura maggiore nelle organizzazioni più orientate al coinvolgimento, che puntano sulle capacità di autocontrollo, in cui il lavoro è in sé sfidante e dunque intrinsecamente motivante. In queste organizzazioni la comunicazione interna, segnalata da molti intervistati come un problema importante, è adeguata ed esaustiva e favorisce il coinvolgimento conferendo alle politiche organizzative un maggiore valore in termini di giustizia e condivisione. Anche la possibilità di condivide-

re i processi decisionali, di svolgere lavori sfidanti, la disponibilità di autonomia e la varietà delle competenze richieste dal lavoro sono importanti caratteristiche organizzative che favoriscono lo sviluppo di relazioni di investimento personale. Viceversa le organizzazioni centrate sul controllo, che propongono compiti lavorativi standardizzati e semplificati e che considerano la supervisione del capo e gli incentivi economici i principali fattori motivanti, faticano maggiormente ad attivare un coinvolgimento attivo poiché operano sempre per linee motivazionali esterne al contenuto del lavoro stesso. In primo luogo emerge cioè dall'analisi dei casi un elemento in parte noto, ma che forse non è inutile sottolineare: le motivazioni non dipendono solamente dalle caratteristiche individuali, dall'approccio che gli individui hanno verso il lavoro, ma anche dalle effettive condizioni che le organizzazioni definiscono, a vari livelli perché l'espressione di tale motivazione abbia effettiva ragione di esprimersi. La motivazione al lavoro dunque non si crea agendo solo sul piano dell'empowerment individuale, ma costruendo le condizioni perché l'empowerment possa svilupparsi. Si tratta cioè di avviare percorsi graduali e credibili: non ha alcun senso investire in forme avanzate di motivazione individuale se ancora le amministrazioni non sono in grado neppure di assicurare le condizioni di base, che permettono agli individui di cogliere le attese organizzative e di sentirsi ad ogni effetto di appartenere alla organizzazione. Al contrario, come spesso osservato in numerosi percorsi caratterizzati da annunci senza conseguenze reali percepibili, l'effetto di generazione di attese e fiducia non accompagnato da mutamenti nelle condizioni di contesto, possono generare effetti inattesi negativi per l'organizzazione e frustrazioni dolorose per i lavoratori.

2. *Il cambiamento organizzativo: un vincolo e un'opportunità.* I percorsi di costruzione delle condizioni che favoriscono lo sviluppo delle motivazioni sono in realtà percorsi di cambiamento organizzativo. Dai casi osservati è emerso che motivazione e cambiamento organizzativo sono strettamente correlati. Ma cambiamento significa innanzitutto mettere in discussione le proprie routine e le proprie abitudini. Cambiare significa in definitiva disapprendere per potere apprendere. Significa cioè fare i conti con il proprio passato, avviando un iter di trasformazione personale e collettivo doloroso perché vuol dire accettare la propria biografia, le lacune, gli errori e i comportamenti scorretti. Per questo risulta così difficile cambiare. Non tanto per razionali tentativi di ostacolare le azioni sulla base di interessi da difendere, ma per quei labirinti cognitivi che innescano resistenze inerziali molto più difficili da sbloccare. Il cambiamento è una condizione costante delle attuali organizzazioni ed è necessario per tutti accettare gli elementi di incertezza che derivano da questa condizione. Ma accettare l'incertezza come opportunità significa avere una base sicura a cui fare riferimento. Come già

osservato, l'assenza di riconoscimento che i lavoratori lamentano agisce proprio sulla difficoltà di costruire un'identità professionale sicura, capace di consentire ai lavoratori di esplorare senza timore nuovi terreni di confronto. Ciò che spesso avviene è cioè un circolo vizioso: creare le condizioni per favorire il senso di appartenenza e motivare i lavoratori significa introdurre cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, ma questo risulta tanto più difficile quanto più il riconoscimento e le forme di legame tra individui e organizzazione sono deboli. È, infatti, proprio in tali contesti che la resistenza ai cambiamenti di tipo inerziale diviene più forte in quanto, in assenza di una chiara percezione della propria cittadinanza organizzativa, la propensione ad allontanarsi dalla routine e a mettersi in discussione è percepita come più pericolosa. Per questa ragione, quindi, generare quelle condizioni è molto più difficile proprio laddove è più urgente. Sta proprio nella capacità dei leader di spezzare il circolo vizioso: generare cioè un'inversione di questa sequenza rappresenta la vera capacità che viene richiesta a chi guida i processi di cambiamento.

3. *La questione della credibilità.* Questa riflessione apre il campo ad una terza questione di fondo: l'esigenza della credibilità. Tutti i casi osservati mostrano che un punto di caduta fondamentale è rappresentato dalla credibilità delle azioni adottate. La motivazione degli individui non è questione solamente di mutamenti di immagine superficiali, ma l'effetto di interventi strutturali che modificano le condizioni in cui operano i lavoratori. Questo percorso è complesso e faticoso e richiede investimenti consistenti di credibilità. La credibilità riguarda la capacità di realizzare concretamente le azioni programmate e di darne conto, riguarda la presenza reale dei leader nel corso dei lavori mostrando che l'interesse dichiarato non è solamente di facciata, ma reale e tangibile nell'agenda delle priorità. Sotto questo profilo, ad esempio, è sorprendente l'interesse spesso enunciato dagli attori per il tema della motivazione degli addetti, ma poi l'attenzione del dibattito e le conseguenze osservabili nelle amministrazioni sono decisamente molto più ridotte. Probabilmente le ragioni risiedono nel fatto che le politiche di questa natura dipendono solo in scarsa misura da strumenti attuativi di tipo normativo, mentre il policy network degli attori ha una maggiore consuetudine all'utilizzo di tali leve. Fatto è che paradossalmente il dibattito di questi anni ha concentrato più energie su questioni complessivamente marginali e che riguardavano pochi addetti (es. il telelavoro) piuttosto che su una questione centrale come quella della motivazione che riguarda tutti i lavoratori del settore. La credibilità passa anche e soprattutto dal livello di energie investite dai leader che sostengono e promuovono i cambiamenti, in quanto l'allocazione delle risorse scarse è la rappresentazione evidente delle scelte nell'agenda delle priorità.

### 2.3 Le relazioni sindacali come opportunità per migliorare il benessere organizzativo

Creare le condizioni per valorizzare le persone e favorire lo sviluppo delle motivazioni è un obiettivo che oltre a coinvolgere le scelte strategiche delle singole organizzazioni, chiama in causa il rapporto tra queste e le organizzazioni sindacali. Le osservazioni raccolte nel corso dell'analisi dei casi mostrano un quadro di relazioni "in sospensione". In quasi tutti i casi analizzati il rapporto tra amministrazione e organizzazioni sindacali segue uno sviluppo simile: inizialmente si assiste ad una relazione difficile, fatta più di diffidenza e di "osservazione non partecipata" allo sviluppo dei lavori, ma successivamente, con il passare del tempo, le organizzazioni sindacali apprezzano il lavoro svolto, ne osservano i benefici sulla qualità della vita dei lavoratori e tendono a vedere con favore le iniziative. La sensazione è che l'iniziale diffidenza reciproca tenda a trasformarsi in un atteggiamento di maggiore collaborazione nel corso dello sviluppo delle azioni di miglioramento. Le ragioni di questo percorso possono essere molteplici, ma un'ipotesi che si può formulare è relativa ad un processo evolutivo delle caratteristiche del confronto tra amministrazione e organizzazioni sindacali.

Tradizionalmente il confronto ha avuto caratteristiche principalmente di tipo distributivo: le relazioni sindacali si sono orientate in prima battuta ad individuare le migliori modalità per distribuire le opportunità generate dalla contrattazione nazionale. Molto più debole è stato il ruolo delle relazioni sindacali e della contrattazione quando si è trattato di affrontare un confronto di tipo generativo. Cioè, ci sembra di poter affermare, che **nelle amministrazioni pubbliche il confronto sindacale sia stato particolarmente presente rispetto ai temi retributivi, che assumevano una prospettiva di tipo distributivo, mentre molto minore è stata la capacità di generare migliori condizioni organizzative e di qualità del lavoro.** In quest'ottica non stupisce che numerose opportunità offerte dalla contrattazione nazionale, finalizzate a sviluppare a livello territoriale le opportunità per migliorare le organizzazioni, per favorire una maggiore flessibilità operativa, per venire incontro in modo personalizzato alle esigenze dei lavoratori, spesso non siano state colte e attuate con efficacia. La difficoltà strategica delle amministrazioni a operare in questa direzione non può non avere un risvolto culturale analogo sul versante della rappresentanza dei lavoratori.

Risulta così naturale che a fronte di azioni organizzative particolarmente innovative e centrate non sulla distribuzione di risorse e opportunità, ma sulla costruzione di nuovo valore, le parti si ritrovino di fronte a situazioni sconosciute e si confrontino con timore e un iniziale disagio che con la pratica e la sperimentazione tende via via ad affievolirsi e a trasformarsi, a volte, anche in legami di fiducia.

Un ulteriore elemento di disagio rispetto alla contrattazione di tipo generativo è costituito dal tradizionale legame tra relazioni col-

lettive e tutele universali. Probabilmente la tradizione delle relazioni sindacali, orientata principalmente ad assicurare un quadro di tutele universali, entra in crisi quando emerge l'esigenza dei lavoratori di ottenere risposte personalizzate alle proprie esigenze. In questo quadro emerge la difficoltà di fare coesistere prospettive di valorizzazione della soggettività in un quadro di relazioni collettive molto estese e di relazioni individuali molto deboli e con uno spazio estremamente vincolato. La combinazione di questi due fattori, le relazioni collettive molto estese e la naturale focalizzazione di queste sulle tutele universali e su approcci distributivi, rende difficile offrire risposte adeguate alla crescente frammentazione del mercato del lavoro pubblico e alla differenziazione delle esigenze che esprime.

In questa prospettiva risultano così emergere possibili scenari alternativi rispetto alle relazioni sindacali nei luoghi di lavoro:

- a) le relazioni sindacali rimangono improntate alle tradizionali caratteristiche e, in questo caso, probabilmente non saranno in grado di offrire risposte alla domanda di personalizzazione emergente;
- b) le relazioni sindacali si evolveranno in una logica più integrativa di generazione di valore e, attraverso un maggiore ricorso a forme più evolute di partecipazione e confronto, riusciranno a individuare soluzioni nuove come quelle osservate nei casi analizzati;
- c) le relazioni collettive lasceranno maggiore spazio alle relazioni individuali all'interno delle amministrazioni pubbliche e la risposta alle esigenze soggettive potrà avvenire in tale ambito.

Se dall'osservazione del livello territoriale ci si sposta alla dimensione nazionale è interessante osservare il ruolo che le relazioni sindacali hanno agito. Indubbiamente avere inserito nei contratti nazionali principi tesi al miglioramento della qualità del lavoro ha stimolato in alcune amministrazioni una maggiore attenzione a questi aspetti e alla sperimentazione di alcune importanti iniziative come quelle osservate nei casi raccolti.

Tuttavia è parso in generale che il dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni abbia privilegiato altri temi, trascurando, in parte, e marginalizzando alcune questioni importanti, contenute nelle previsioni contrattuali, che avrebbero potuto contribuire a fornire impulso al miglioramento delle condizioni organizzative.

D'altro canto la semplice previsione di istituti, siano essi di natura contrattuale o normativa, si è dimostrata ampiamente insufficiente ad assicurare effetti concreti sul piano del cambiamento organizzativo e delle condizioni di lavoro. In questo senso sembra dunque insufficiente ritenere che la soluzione possa essere ricercata in una ulteriore rivisitazione del quadro normativo. Se, come rilevato dall'osservazione dei casi, il cambiamento richiede una riflessione sul proprio passato, una messa in discussione dei comportamenti agiti, appare inadeguata la propensione, spesso presente nel sistema amministrativo italiano, di rilanciare temi nuovi senza fare i conti con le esperienze realizzate.

Infatti, il fallimento o la difficoltà di attuazione di soluzioni organizzative indicate nei contratti di lavoro non sempre è da attribuire alla natura degli istituti. Più spesso è ipotizzabile che le procedure cognitive adottate dagli attori si siano rivelate disfunzionali rispetto agli obiettivi e la riproposizione delle medesime procedure, seppure rispetto a contenuti diversi, non sembra essere la strada più efficace.

Più produttivo potrebbe essere mettere in discussione proprio l'atteggiamento adottato dagli attori locali e individuare alternative rispetto ai processi cognitivi di cambiamento. Per fare questo occorre però appunto avviare processi di trasformazione più profondi e probabilmente più difficili che consentano di fare i conti con gli errori del proprio passato.

L'assenza di una cultura diffusa di valutazione articolata delle politiche pubbliche non ha consentito negli ultimi anni di fare il punto proprio su questi aspetti e in definitiva di mettere in discussione i comportamenti agiti. Tale carenza non ha permesso dunque di investire in percorsi strutturati di apprendimento e non ha stimolato la sperimentazione di forme e strumenti alternativi di attuazione delle politiche di cambiamento. In questo senso è probabile che alcune procedure disfunzionali di attuazione si siano ripetute nel tempo, pur cambiando i contenuti e gli oggetti rispetto ai quali sono state utilizzate.

Numerosi contributi raccolti pongono l'accento proprio in questa direzione. L'esigenza di investire per sviluppare maggiore conoscenza rispetto alle dinamiche interne ai processi di cambiamento sposta dunque l'accento dai contenuti del quadro normativo ai processi di attuazione e alle esigenze di sostegno in questa direzione. Il caso del *Cabinet Office* offre numerose indicazioni sul ruolo e le azioni concrete che possono essere sviluppate, così come l'attenzione mostrata da tutti gli interlocutori sul ruolo fondamentale che i leader possono svolgere per rendere efficaci le iniziative adottate.

Peraltro l'integrazione dello strumento della regolazione con quello dei servizi, nell'attuazione delle politiche di miglioramento della qualità del lavoro, non mette in crisi l'estensione delle relazioni sindacali. Piuttosto richiede una loro evoluzione rispetto all'ambito del confronto: uno spostamento dal piano delle regole verso quello delle logiche e delle dinamiche di azione organizzativa. Le esperienze osservate a livello locale hanno mostrato numerosi spazi in questa direzione e l'opportunità di conseguire risultati importanti dal confronto aperto tra le parti. In ogni caso è inevitabile accettare, come accaduto nelle esperienze osservate, un margine iniziale di incertezza e diffidenza che solamente la sperimentazione concreta e il confronto in una logica integrativa permetteranno di poter superare nel tempo.

# 3. Amministrazioni che fanno benessere: presentazione degli studi di caso

## 3.1 Il benessere individuale e lo sviluppo organizzativo: *Letting go*, il caso del Dipartimento delle entrate e delle dogane del Ministero delle Finanze olandese<sup>1</sup>

### Introduzione

*Soddisfatti, coinvolti, orgogliosi e molto critici*, sono i quattro aggettivi che utilizza l'ultimo rapporto del *Tax Department* del Ministero delle Finanze olandese per sintetizzare il livello di soddisfazione del personale. I risultati dell'indagine di monitoraggio della soddisfazione, realizzata nel mese di dicembre del 2002, sono a disposizione di tutti i dipendenti nella rete intranet e nel sito Internet del *Tax Department*.

Per comprendere le origini di risultati così positivi e approfondire il processo evolutivo del caso del *Tax Department*, sono stati intervistati tre dirigenti, consiglieri del *management team* centrale<sup>2</sup>, responsabili del monitoraggio del processo di revisione organizzativa interna in atto nell'ultimo decennio di attività del *Tax Department*. Ulteriori informazioni per l'approfondimento del caso sono state fornite dalla dirigenza della Fondazione *NPI Instituut voor Organisatieontwikkeling* a Zeist, centro di ricerca e formazione sui temi dell'organizzazione aziendale, di supporto al *Tax Department* nel processo di cambiamento in atto<sup>3</sup>.

L'incontro è stato effettuato nella sede centrale del Dipartimento, un'architettura moderna di vetro e cemento nel quartiere degli affari dell'Aja, che accoglie ogni mattina i 160 dipendenti della Direzione generale che hanno un'età media di 40 anni. Dopo i rigorosi e veloci controlli all'ingresso colpisce subito la luminosità e il comfort dell'ambien-

1. *Letting go* è lo slogan del programma di riorganizzazione in corso nel Dipartimento delle entrate e delle dogane del Ministero delle Finanze olandese. Questo rapporto è il risultato di uno studio realizzato a seguito di una visita di approfondimento effettuata nel mese di aprile del 2003 in Olanda, nel corso della quale sono stati intervistati i dirigenti del Dipartimento delle entrate e delle dogane del Ministero delle Finanze olandese all'Aja, i consulenti della Fondazione *NPI Instituut voor Organisatieontwikkeling* a Zeist e il direttore esecutivo di *De Baak Management Centrum* a Noordwijk. Questo caso è stato presentato durante il seminario "Benessere e motivazione per lo svilup-

po delle organizzazioni pubbliche" organizzato nell'ambito delle attività del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica e in partnership con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione e il Dipartimento per le attività scientifiche, Servizio IV Rapporti con l'industria e servizi, del Cnr.

2. Sono stati intervistati i consiglieri del *team* direzionale della sede centrale, B. Fuchs, Peter A. M. Daalmaans e Robert J. Cornax.

3. John Luijten, dell'*NPI Instituut*. È stato intervistato anche il professor Adriaan Bekman e Josette P.A. de Goede in rappresentanza del *De Baak Management Centrum*.

te del palazzo, i cui severi muri dei corridoi sono riscaldati da grandi opere a olio realizzate dal personale durante i corsi di formazione.

Siamo in presenza di un interessante caso di benessere organizzativo e individuale. Il benessere individuale è considerato allo stesso tempo la base e il risultato dello sviluppo organizzativo.

Le caratteristiche generali del caso, che nel loro insieme rivelano un'organizzazione importante, prestigiosa e con un'alta propensione all'innovazione, sono le seguenti:

- strategicità della funzione svolta nella pubblica amministrazione: riscossione delle entrate;
- processo di trasformazione di lunga durata: 10 anni;
- organizzazione innovativa: organizzazione piatta, flessibile e articolata per processi;
- cambiamento del ruolo e della composizione del personale dirigente: se ne riduce il numero, muta il ruolo e la modalità di lavoro;
- valorizzazione del personale: autonomia lavorativa e apprendimento organizzativo mediante il lavoro per gruppi;
- qualità dei servizi: ampiamente riconosciuta da parte degli utenti;
- numero dei dipendenti: 32.000;
- *status* e prestigio del *Tax Department* e dei dipendenti: il *Tax Department* esiste da 150 anni e gli stipendi e il prestigio degli impiegati sono i più alti della pubblica amministrazione olandese;
- direttore generale con forte leadership: Jenny Thunnissen, la seconda donna che ha ricevuto, nel 2002, il premio *manager* dell'anno in Olanda.

Da quando l'Università di Harvard ha introdotto i case studies, ormai una trentina di anni fa, le organizzazioni di tutto il mondo si sono adeguate producendo voluminosi rapporti di studio ai quali hanno contribuito, con gioia, le società di consulenza. Il *Tax Department*, anche in questo, è un'eccezione alla regola. Infatti, la ricostruzione del processo evolutivo di questo caso non ha usufruito del vantaggio informativo derivante da pre-esistente materiale analitico, bensì ha richiesto un notevole (ma piacevole) sforzo di ricostruzione degli eventi e di ricognizione delle informazioni.

Questo aspetto, che non è soltanto un episodio anedddotico, è un indicatore dello stile e dell'orientamento dello sviluppo organizzativo che contraddistingue il *Tax Department*. Si tratta di un'organizzazione flessibile, orizzontale, organizzata per processi con cellule di gestione autonoma che, per questo, favorisce la comunicazione e l'interazione vis à vis a tutti i livelli, riducendo al minimo la comunicazione scritta, certamente meno efficace. Il benessere organizzativo di questa amministrazione conferma che l'apertura al cambiamento è nell'attenzione al valore degli individui dell'organizzazione e, in secondo ordine, alla perfezione dei processi.



Per tranquillità degli esperti più scrupolosi va sottolineato che nel *Tax Department* anche la trasmissione delle conoscenze non ha bisogno delle *best practices* scritte ma anche degli incontri umani che sono, da sempre, più efficaci della carta. La parola è il mezzo privilegiato della comunicazione interna, della comprensione dei fenomeni, dell'ideazione dell'innovazione e dell'apprendimento organizzativo. Nei confronti dell'utenza interna, l'organizzazione è responsabile individualmente e collettivamente dei risultati e dell'innovazione introdotta a tutti i livelli. Nei confronti dell'utenza esterna e della comunità professionale, esistono linee di comunicazione privilegiate. Gli incontri periodici con l'Agenzia delle Entrate della Danimarca, che sta avviando un processo di cambiamento simile a quello vissuto in Olanda, e la partecipazione ai seminari di scambio con la comunità professionale internazionale in Francia, Inghilterra e Italia, sono esempi della propensione al contatto verso l'esterno del *Tax Department*. L'opera di scambio continuo con l'esterno, e di incentivazione allo scambio interno, è finalizzata allo stimolo della riflessione, piuttosto che alla modellizzazione di una realtà attraverso la produzione di rapporti di analisi.

Più di dieci anni fa l'amministrazione finanziaria olandese ha avviato un processo di ripensamento dei principi fondanti del proprio assetto organizzativo. Il contribuente è stato identificato come il cliente dell'organizzazione, al quale è riconosciuto il diritto all'assistenza completa attraverso lo sportello unico del contribuente.

Il cambiamento indotto dalla nuova visione strategica dell'amministrazione ha portato alla revisione dell'assetto organizzativo interno mediante un lungo processo di ridisegno organizzativo, per tappe intermedie, che deve ancora concludersi.

Il primo intervento, effettuato nel 1992, ha cambiato l'articolazione organizzativa interna, sostituendo le direzioni generali per funzioni alle direzioni generali per assi di utenza: gli assi di utenza identificati sono i privati, le piccole e medie imprese, le grandi imprese, le dogane. Il risultato, riconosciuto dalle indagini di soddisfazione condotte a posteriori, è nel miglioramento del servizio all'utenza.

Il secondo intervento di riorganizzazione è iniziato nel 1998, con un processo di progettazione e sperimentazione durato cinque anni. Il nuovo disegno organizzativo, formalizzato nel 2003, verrà sviluppato e consolidato nei prossimi quattro anni. L'innovazione introdotta con il secondo intervento è duplice. Da un lato, l'orientamento per assi di utenza, pur rimanendo un principio ispiratore della cultura organizzativa interna, scompare, lasciando spazio all'articolazione per uffici regionali, organizzati per processi: entrate, dogane e ced. Dall'altro lato, si introduce la modalità di lavoro per gruppi auto-

gestiti. Questa modalità, che si basa sull'informalità dello scambio e sull'auto-regolazione, è stata sperimentata inizialmente con i dirigenti e successivamente estesa a tutto il personale dell'amministrazione. Attualmente è cultura organizzativa di tutta l'amministrazione finanziaria olandese.

La presentazione del caso del *Tax Department* si articola in tre parti: il percorso evolutivo della trasformazione organizzativa, i gruppi di gestione come base della nuova organizzazione e, infine, i risultati dell'esperienza a partire dai dati delle indagini di monitoraggio sulla soddisfazione dei dipendenti e la *customer satisfaction*, entrambe realizzate nel 2002. Per ciascuna di queste aree tematiche si evidenziano, di volta in volta, la filosofia e l'approccio di fondo che ha alimentato il cambiamento organizzativo del *Tax Department*.

### **La strada si fa strada facendo: il processo dello sviluppo organizzativo e delle persone**

*Viandante non c'è strada. La strada si fa, strada facendo.* Questi versi del poeta Machado sintetizzano quello che è il processo di cambiamento del *Tax Department* negli ultimi 10 anni. In questo periodo il *Tax Department* ha vissuto due importanti e radicali trasformazioni e l'intenzione, per il futuro, è quella di proseguire il processo evolutivo.

I cambiamenti sono stati percepiti, dal personale e dalla dirigenza, come un fenomeno normale che si è progressivamente diffuso, generando flessibilità organizzativa e capacità di adattamento ai fattori interni ed esterni all'organizzazione.

Importante è anche risultata essere la visione del cambiamento. Per quanto ovvio possa sembrare, non è facile realizzare un processo evolutivo simile a quello del *Tax Department*, nel quale il cambiamento è stato indotto da una spinta esterna e un'esigenza interna. Innescare il cambiamento quando si è in presenza di una condizione critica perché ormai le cose non funzionano più è probabilmente più facile. Le motivazioni che si possono addurre per legittimare il cambiamento, in questi casi, sono chiare e imputabili a soggetti e fattori specifici. In casi come quelli del *Tax Department*, invece, il cambiamento non è partito da una situazione di crisi, ma è stato voluto a seguito del ripensamento della strategia dell'organizzazione, della modalità di lavoro del personale, dell'approccio dirigenziale e delle esigenze del personale.

Una delle spinte al cambiamento continuo nel *Tax Department* nasce dalla consapevolezza che l'assetto sociale, politico ed economico è mutevole e per questo non è consigliabile partire da modelli prestabiliti da un'immagine dettagliata della visione futura. È invece

importante tenere presenti le diverse tendenze che caratterizzano il contesto interno ed esterno delle organizzazioni. Nel *Tax Department* i processi di sistema considerati fattori chiave nella definizione del cambiamento sono:

- innovazione della tecnologia informatica e delle comunicazioni;
- internazionalizzazione e integrazione, soprattutto in ambito Ue;
- cambiamenti normativi;
- cambiamenti demografici.
- cambiamenti nell'indirizzo politico del governo e di altre istituzioni sociali;
- cambiamenti nel mercato del lavoro;
- cambiamenti culturali all'interno della società olandese.

### **L'organizzazione orientata al cliente**

Più di dieci anni fa, il Dipartimento delle entrate e delle dogane del Ministero delle Finanze olandese ha avviato un processo di revisione dei principi fondanti della propria organizzazione. Il nuovo principio che ha guidato il cambiamento consiste nel considerare il contribuente come un cliente. Per ciascun gruppo di clienti è stato messo a disposizione uno sportello unico, che consente l'analisi dell'intera posizione fiscale del singolo contribuente.

La riformulazione strategica e la concomitante revisione organizzativa hanno indotto una vera e propria rivoluzione e un profondo shock organizzativo. Molti dipendenti del *Tax Department* hanno cambiato profondamente il proprio modo di lavorare e mutato il proprio ruolo. Lo shock è derivato, in parte, dal grande ritardo con cui l'amministrazione ha avviato la revisione del proprio assetto organizzativo in funzione dei cambiamenti intervenuti nel contesto socio-politico del paese. Da questo ritardo origina la volontà di tenere permanentemente aggiornata l'organizzazione del *Tax Department*, soprattutto in considerazione del fatto che si tratta di un'istituzione che ha per missione l'applicazione delle regole della tassazione.

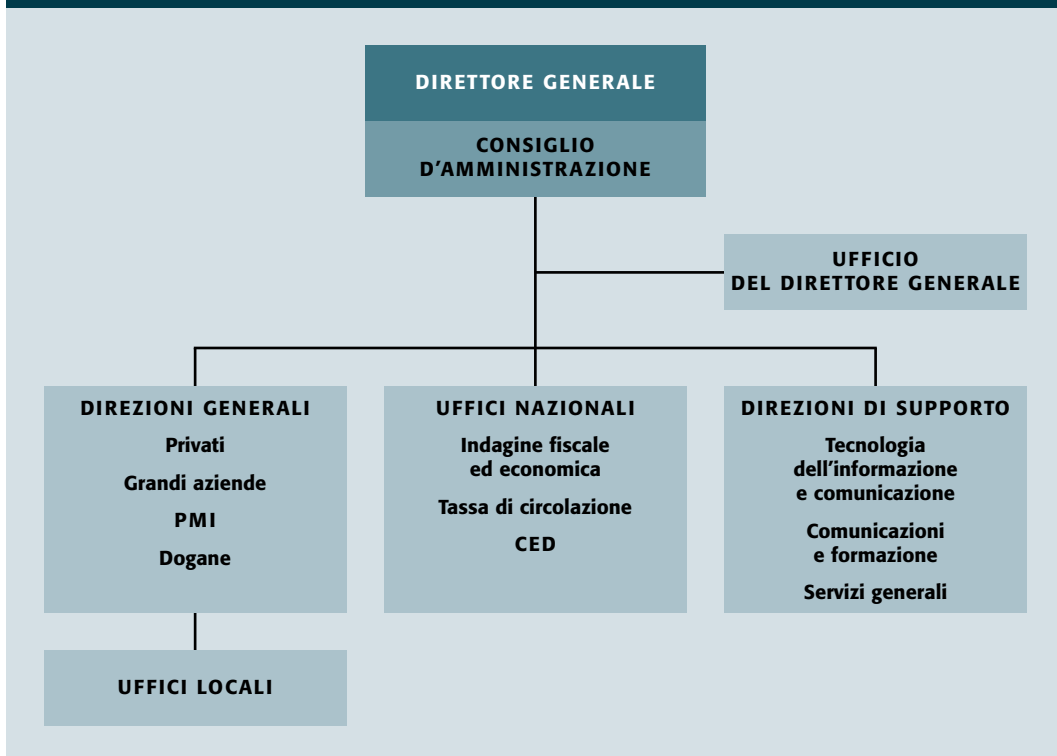
Tenersi al passo con i cambiamenti che avvengono all'interno della società e con gli sviluppi dell'*information technology* diventa un imperativo, giacché entrambi i fattori portano i contribuenti ad avanzare richieste in termini di ampliamento e creazione di nuovi servizi, mentre allo stesso tempo aprono nuove possibilità di miglioramento dei processi primari.

Il primo intervento di cambiamento organizzativo ha introdotto la differenziazione per assi di utenza:

- privati;
- piccole e medie imprese;
- grandi imprese;
- dogane.

Questa categorizzazione ha trovato riflesso anche sul piano organizzativo: ad ogni gruppo ha corrisposto l'istituzione di una Direzione generale, con un totale di circa 80 uffici sparsi in tutto il paese e rivolti alle quattro tipologie di utenza.

**Figura 2 Schema organizzativo del Tax Department olandese prima del 1997**



La gestione integrata dei servizi per gruppi di clienti omogenei si è mostrata, nel tempo, un approccio adeguato che ha sollecitato il *Tax Department* nel perseguimento di un più elevato riconoscimento nella società olandese.

Tuttavia, la presenza di due fattori ha indotto il *Tax Department*, alla fine del 1997, ad avviare un secondo processo di revisione organizzativa e di cambiamento. I fattori di opportunità rilevati erano i seguenti.

1. L'attenzione allo sviluppo dei bisogni del personale, considerando anche la prospettiva futura. Il personale, e parte della dirigenza, non erano contenti del modo in cui venivano gestiti e questo emergeva dalle valutazioni interne: *“molti degli impiegati e della stessa équipe di management chiedevano di essere architetti del proprio destino e della loro professionalità. Soprattutto volevano più responsabilità nel prendere le proprie decisioni, la possibilità di deci-*

*dere liberamente le procedure e i processi lavorativi. I dipendenti e i manager non volevano più saperne di come dovevano svolgere il proprio lavoro, volevano più responsabilità e semplicemente avere indicazioni sugli obiettivi da perseguire, piuttosto che sul modo di perseguire gli obiettivi”* (intervista dirigente *Tax Department*).

2. La razionalizzazione delle risorse finanziarie. Si osservava l'esistenza della competizione conflittuale tra le Direzioni per la negoziazione delle quote di risorse a loro destinate e il conseguente spreco di risorse finanziarie. *“Ci siamo resi conto che tra le divisioni operative si erano create delle barriere e questo ha fatto in modo che i processi, che dovevano essere uguali tra le divisioni, fossero di fatto completamente diversi: avevamo perso di vista la missione, e litigando, non eravamo più concentrati sui processi”* (Intervista dirigente *Tax Department*).

I temi dominanti nelle riflessioni e nelle discussioni che hanno accompagnato la revisione organizzativa erano:

- l'importanza della flessibilità;
- l'importanza della valorizzazione delle abilità del personale;
- l'importanza dei processi piuttosto che delle strutture e delle procedure.

La progettazione e sperimentazione della riorganizzazione è iniziata alla fine del 1997 ed è terminata alla fine del 2002. Nel gennaio del 2003 è iniziata la fase di sviluppo e consolidamento che durerà, prevedibilmente, 4 anni.

### **La sperimentazione organizzativa: alla ricerca della *Belastingdienst straks* (la futura organizzazione del *Tax Department*)**

Il processo di riorganizzazione è teso alla realizzazione della cosiddetta “Futura organizzazione” del *Tax Department* (*Belastingdienst straks*).

La parola “futura” (*straks*) è stata scelta per indicare che la riorganizzazione è un processo di sviluppo aperto, dove non ci sono dogmi, regole rigide, soluzioni prestabilite e immutabili, e che solo le persone dell'organizzazione, i dirigenti e il personale, possono realizzare il cambiamento. Il cambiamento passa attraverso l'esperienza piuttosto che sulla scrittura delle procedure sulle guide e sui manuali interni.

*La futura organizzazione* sta ad indicare un'organizzazione:

- che può operare senza predeterminare in modo troppo rigido programmi e obiettivi;
- nella quale il personale e la dirigenza sono sufficientemente flessibili da rivestire ruoli che mutano nel tempo e gestiscono relazioni professionali che si evolvono;
- in movimento continuo, che è guidata dalla regola del cambiamento e dell'adattamento costante;
- nella quale sorgono costantemente nuove condizioni, situazioni e soluzioni.

L'organizzazione deve svilupparsi in modo da provvedere ai propri clienti con più servizi personalizzati, migliorare la qualità delle sue azioni di contrasto all'evasione e imposizione del rispetto delle regole, trattare i dati più efficacemente, alleggerire gli adempimenti che gravano sull'utenza esterna e, infine, divenire un datore di lavoro che compete sul mercato del lavoro. Nel contesto della futura organizzazione non sarà più possibile ridurre la gestione a piani formali, doveri programmati, responsabilità e poteri a un'autorità gerarchicamente costituita. Naturalmente, il processo di gestione ha necessità di ancorarsi formalmente, ma il fondamento più importante consiste nell'avere fiducia nella capacità del personale di auto-regolarsi in maniera critica. L'attenzione primaria della dirigenza non deve riguardare le strutture, l'intervento e la correzione, ma la motivazione e l'incoraggiamento di coloro che compongono l'organizzazione alla gestione autonoma al servizio degli obiettivi dell'amministrazione.

*Lo sviluppo del personale va di pari passo con l'assunzione di una maggiore responsabilità personale. Questo rinforza la dedizione del personale all'organizzazione e la struttura del suo lavoro all'interno del team. Il coinvolgimento sarà decisivo per l'ottenimento dei risultati che l'amministrazione richiede e incoraggerà la motivazione al lavoro. Una delle prospettive di sviluppo del personale è nell'introduzione dell'auto-regolazione dei gruppi di lavoro. L'auto-regolazione riguarda lo scambio delle informazioni e lo sviluppo delle soluzioni. La dirigenza si focalizzerà sempre più sulla specificazione degli obiettivi dell'organizzazione e sui risultati richiesti (J. Thunnissen, *Taking the next step*, settembre 2002).*

Negli anni della riorganizzazione, molti uffici sono stati coinvolti in progetti di sviluppo che si sono ampliati oltre la struttura divisionale esistente. Questi progetti sono esempi dell'adattamento dei processi operativi, che hanno condotto alla formale istituzione di nuovi servizi prima di arrivare all'attuale assetto organizzativo.

### **L'organizzazione per processi e auto-gestita**

Dal gennaio 2003 il *Tax Department* ha assunto una nuova forma organizzativa nella quale l'approccio orientato ai gruppi clienti, pur rimanendo importante negli anni a venire come un principio guida, non sarà più visibile nell'assetto formale della struttura organizzativa: le rispettive direzioni generali sono state abolite. Al contrario, la nuova organizzazione è focalizzata sui seguenti processi:

- fornitura di servizi (entrate e dogane);
- supervisione e ricerca intensiva;
- elaborazione dati.

La ragione di questa distinzione per processi risiede nella specificità di ciascuno: fornire dei servizi è differente dalla supervisione intensiva. Di fatto il personale incaricato della fornitura dei servizi deve possedere abilità differenti da quello incaricato della supervisio-

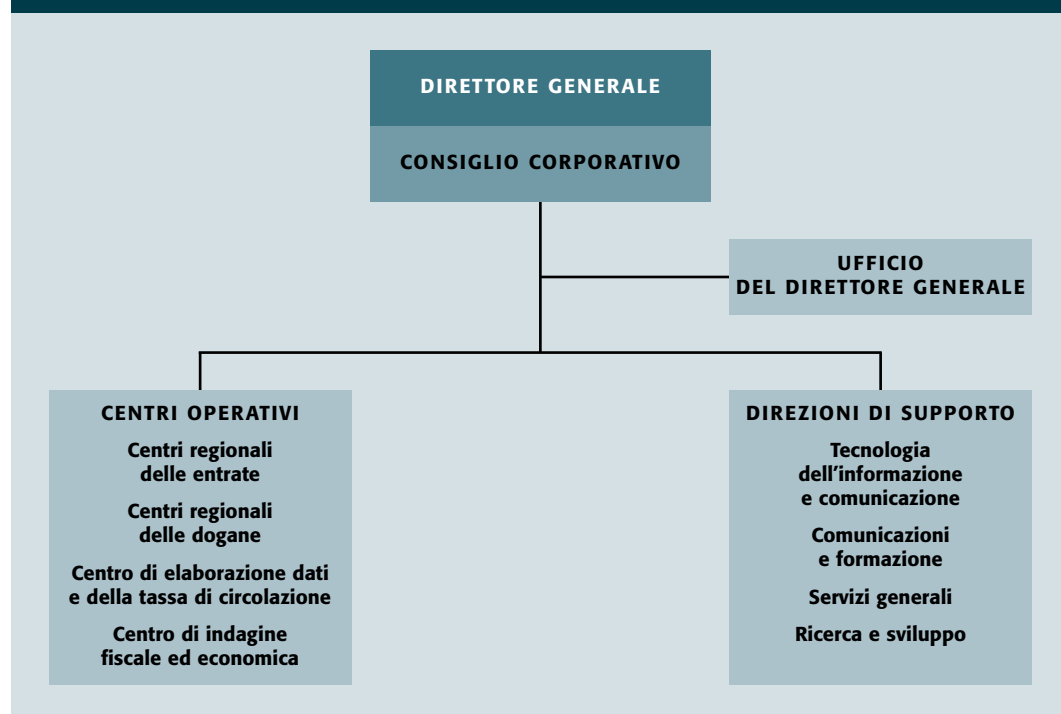
ne. Lo stesso vale per i processi di elaborazione dati, dove l'uso dell'*information technology* gioca un ruolo più importante che nella fornitura del servizio o nella supervisione. Mentre le dogane sono un processo a sé stante.

Uno dei grandi vantaggi dell'abolizione delle direzioni generali per gruppi clienti è nella riduzione della linea del comando e, quindi, della distanza tra i *policy makers* e la struttura amministrativa.

La nuova organizzazione è articolata in 13 uffici regionali delle entrate tributarie e 4 uffici regionali dei dazi doganali.

Gli uffici delle tasse regionali – che sono responsabili di tutti i processi primari – sono coadiuvati da un ufficio centrale per i processi di elaborazioni dati, un Servizio d'indagine fiscale (che tratta specificatamente casi di grosse frodi), quattro centri di supporto: tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni, comunicazioni e formazione, ricerca e sviluppo e servizi generali.

**Figura 3 Schema organizzativo del Tax Departement olandese dal gennaio 2003**



L'implementazione della nuova organizzazione ha implicato anche la definizione di nuovi obiettivi:

- fornire servizi veloci e su misura;
- fornire una più attenta supervisione alle aree di criticità, a seconda dei rischi e degli interessi coinvolti;

- la frode più efficacemente utilizzando più ampiamente le informazioni;
- aumentare la professionalità e le competenze in tutte le aree su temi attinenti specificatamente alle entrate, all'amministrazione, al supporto del personale, all'*information technology* e alla gestione dei processi;
- aumentare e intensificare il ricorso all'*information technology*.

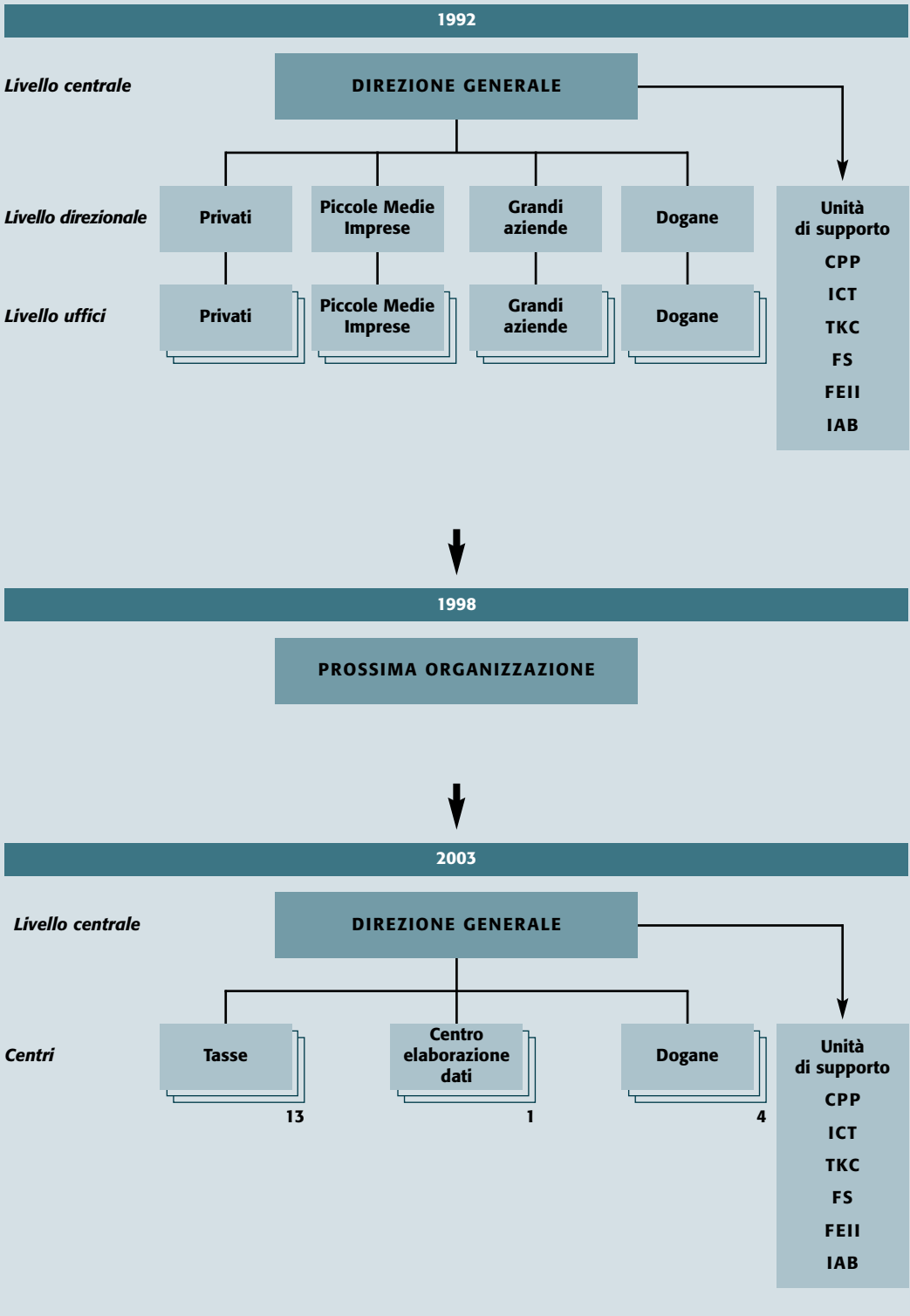
Durante il periodo di sperimentazione della futura organizzazione sono stati formulati alcuni principi che sono serviti da orientamento generale alla costituzione dei gruppi. È interessante sottolineare che questi principi, in continua mutazione, non erano formalizzati, in coerenza con la convinzione che la trasformazione non ha bisogno di pezzi di carta ma di persone motivate in grado di utilizzare la propria creatività. I principi sono:

- l'assetto organizzativo è subordinato alla soddisfazione delle aspettative del cliente, alla qualità dei processi e al raggiungimento dei risultati in termini di lotta all'evasione e alla frode fiscale;
- gli assetti organizzativi e procedure sono temporanei e devono raccordarsi con i necessari cambiamenti nell'approccio e nelle relazioni con i clienti;
- l'imprenditorialità interna è più importante della gerarchia;
- il lavoro per progetti è più importante della definizione dei compiti e la creatività è lo strumento per affrontare l'incertezza futura.

Nel grafico seguente si può apprezzare il processo di cambiamento in fasi sequenziali fino ad arrivare all'attuale organizzazione.



**Figura 4 Evoluzione dello schema organizzativo**



### Alcuni aspetti dell'approccio utilizzato nel processo di sviluppo organizzativo

Sviluppare le domande chiave e conoscere i problemi che sono alla base dell'approccio del *Tax Department* è stato il primo passo compiuto. Questa operazione ha reso evidente lo squilibrio esistente tra gli interessi dell'organizzazione e quelli dei suoi utenti/fornitori, così come la divergenza di interessi tra le istituzioni pubbliche alle quali il *Tax Department* risponde.

**Figura 5** Soggetti coinvolti nella progettazione del cambiamento



La risposta data alle criticità è duplice. In primo luogo, creare le condizioni per la partecipazione, l'interazione e la collaborazione di tutti i soggetti al processo di cambiamento, in modo da adottare soluzioni creative alle istanze di cambiamento e fondare i nuovi principi della cultura organizzativa sul concetto di comunità.

Quando l'utente e il fornitore sono visti dall'organizzazione come soggetti-chiave per l'identificazione del sentiero del proprio sviluppo professionale, quando le persone dell'organizzazione partecipano ai processi di sviluppo e reagiscono alla necessità di cambiamento, quando le istituzioni governative di riferimento partecipano al monitoraggio delle trasformazioni per il raggiungimento degli obiettivi concordati, allora c'è interazione e cooperazione sostanziale.

In secondo luogo, creare le condizioni per l'implementazione del cambiamento nelle attività primarie. Partendo dall'assunto che l'organizzazione è strutturata per realizzare attività e perseguire obiettivi, e non per sperimentare il cambiamento, c'è la necessità di adottare delle azioni di sostegno e sollecitazione per introdurre il cambiamen-

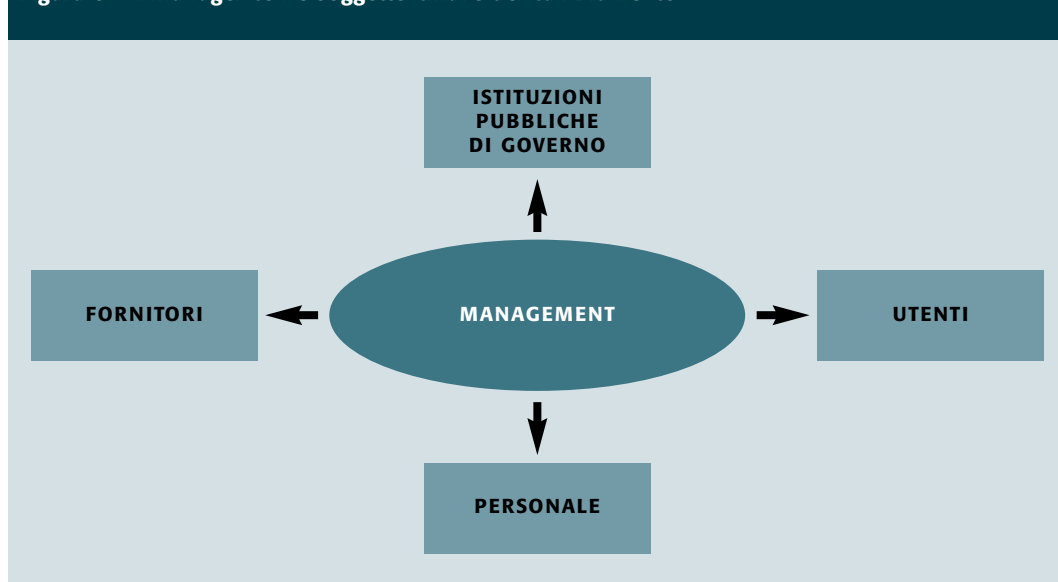
to. Questi interventi si basano sulla stimolazione della propensione individuale alla cooperazione.

L'organizzazione protesa allo sviluppo è strutturata attorno al tempo e al ritmo ed è principalmente orientata ai processi. Prima di tutto vanno individuate le condizioni e le modalità di lavoro e, successivamente, i processi possono iniziare, siano essi per la realizzazione delle attività previste, siano per la progettazione del cambiamento.

La prima condizione, adottata per l'implementazione del cambiamento nelle attività del *Tax Department* è la definizione di uno spazio di sperimentazione, come abbiamo visto precedentemente, chiamato "la futura organizzazione".

La seconda condizione è l'identificazione dei dirigenti come responsabili del processo e come centro dell'interazione tra i diversi gruppi di soggetti.

**Figura 6 I manager come soggetto-chiave del cambiamento**



La terza condizione è la creazione dei gruppi di gestione dello sviluppo come inizio di un processo circolare che penetra nel resto dell'organizzazione. La scelta a favore della creazione di piccoli gruppi è motivata dal fatto che in essi ci sono maggiori condizioni di successo per la risoluzione dei problemi.

All'interno dei piccoli gruppi il primo passo è stato quello di condividere il processo di trasformazione che nasce da essi stessi e che non è imposto dall'alto: sono infatti i membri del gruppo che conoscono i problemi e le difficoltà e, pertanto, sanno quali sono i passi che vanno percorsi per risolverli.

Il sistema impiegato è quello del *mentoring coaching*: non si dice ai membri del gruppo cosa debba essere fatto, piuttosto li si sostiene nel processo di definizione e di scoperta delle soluzioni, lasciando liberi gli individui di prendere le decisioni su quanto intendano fare.

Il ciclo attivato comprende i seguenti passi:

1. orientamento, sperimentazione e ricerca;
2. riposizionamento dei compiti e dei processi;
3. implementazione del cambiamento.

Il *Tax Department* si trova dal gennaio 2003 nella fase di implementazione del progetto di riorganizzazione. Si stima che siano necessari almeno quattro anni per assestare il cambiamento e valutare le diverse dinamiche e i punti di debolezza. Il processo di cambiamento non è un processo perfetto, ha bisogno di tempo per superare i problemi, per sperimentare e correggere gli errori.

### **I gruppi di gestione: elemento chiave del cambiamento**

*È importante che si conservi e rimanga traccia della “dimensione umana” sul posto di lavoro. I gruppi costituiscono i “mattoni più piccoli” e agiscono come “casa-base” per tutto il personale (J. Thunnissen, Taking the next step, settembre 2002).*

Nel *Tax Department* la figura e l'immagine del manager in grado di risolvere tutti i problemi, tipica dell'organizzazione divisionale gerarchica, è stata cambiata a favore del concetto di gruppo di gestione manageriale. L'esperienza dei dirigenti “tuttofare” ha dimostrato nella pratica che combinare tutte le discipline e le capacità in un'unica persona è un compito arduo, oltre al fatto che le specifiche abilità dei singoli manager vengono in questo modo poco sfruttate. Al contrario una gestione di gruppo può fare un utilizzo migliore delle differenti abilità personali.

I membri del *team*, ciascuno con le sue singole competenze, interessi ed esperienza, contribuiscono al risultato finale del gruppo nel suo complesso. Questa modalità tende a rafforzare la qualità della gestione migliorando al tempo stesso il benessere dei singoli.

L'attività dei gruppi per supportare la trasformazione organizzativa è focalizzata a:

- dare attenzione esplicita ai processi;
- applicare il concetto dei gruppi di gestione integrale;
- implementare la visione per gruppi auto-gestiti;
- promuovere la flessibilità e l'orientamento agli obiettivi, all'impiego e allo sviluppo delle competenze del personale.

I membri dei gruppi di gestione rivestono ognuno un ruolo peculiare al suo interno. Questi ruoli sono complementari e di pari livello, compreso il ruolo del coordinatore (*conductor*), e sono ugualmente

responsabili dei risultati. I ruoli sono distinti nel seguente modo:

- *coordinatore (conductor)* è colui che presiede il gruppo; viene definito come una sorta di direttore di orchestra del gruppo e i suoi compiti specifici sono la motivazione del personale, le pubbliche relazioni e il *marketing*;
- *organizzatore* è il *manager* incaricato di supportare l'innovazione in particolare per quanto riguarda i processi;
- *valutatore* è la figura che si occupa del monitoraggio della valutazione;
- *gestore della qualità* è il responsabile della qualità professionale e del sistema qualità;
- *gestore delle risorse umane* è la figura che supporta lo sviluppo del personale e nell'esercizio di questo ruolo si occupa della formazione e della condivisione dell'informazione;
- *produttore* è il *manager* che supporta lo svolgimento dei processi produttivi e del raggiungimento dei risultati.

Questi ruoli sono svolti all'interno del gruppo di gestione centrale e dei gruppi di gestione regionali, con la differenza che mentre i ruoli del gruppo centrale sono formali e permanenti, nei gruppi dei centri regionali i ruoli non sono formalizzati e cambiano nel tempo, consentendo lo sviluppo di un più ampio campo d'azione.

La *performance* congiunta dei vari ruoli dirigenziali richiede la massima complementarità e, al contempo, la chiarezza e la trasparenza del contributo di ogni persona, in modo da facilitare l'interrelazione ed il rapporto di fiducia tra i membri del gruppo.

Oltre questi orientamenti di carattere generale, non esistono istruzioni esplicite sulle modalità di funzionamento del gruppo. Infatti, le modalità specifiche di espletamento dei ruoli sono stabilite da ciascun gruppo senza seguire nessuno standard prestabilito. Non esistono neanche richieste da parte della Direzione generale di rapporti e informazioni sulle modalità di gestione, in compenso il direttore generale incontra due volte l'anno ogni membro dei gruppi di gestione manageriale. E poiché a giugno del 2003 i membri dei gruppi contavano in totale 110 unità, il direttore generale realizza 220 incontri all'anno.

Prima di presentare la tipologia dei gruppi di gestione illustreremo brevemente il funzionamento del Consiglio Corporativo, che segue la logica e la filosofia dei gruppi.

### **Consiglio Corporativo**

Il Consiglio Corporativo è lo spazio organizzativo formale più importante per il contatto e la comunicazione tra i responsabili dei centri operativi regionali e dei centri di supporto con i membri del *team* centrale di gestione e la Direzione generale. Questo Consiglio, composto all'incirca da trenta persone, si riunisce regolarmente una volta al mese. Il Consiglio Corporativo funziona con la logica dei gruppi di

gestione e in quanto tale ha tre importanti responsabilità:

- gestione del *Tax Department*;
- sviluppo della strategia gestionale;
- raccordo con l'indirizzo politico.

Il Consiglio Corporativo gestisce il *Tax Department* nel suo complesso. Nonostante il direttore generale possenga formalmente il potere di determinare la *policy* dell'organizzazione, nella pratica è il Consiglio il responsabile della sua definizione, così come dell'approvazione del *business plan*, dei piani finanziari e del piano di ricerca e sviluppo. Inoltre, il Consiglio Corporativo decide le linee principali delle policies riguardanti il personale, e valuta i reports generali di *performance*.

La modalità di funzionamento del Consiglio, come è stato già accennato, riflette lo stesso approccio dei gruppi gestionali. Viene bandita l'istituzione di sottocommissioni formali o di corpi consultivi come estensioni del Consiglio allo scopo di ottenere la massima efficienza e flessibilità possibile. Le riunioni si effettuano una volta al mese presso la sede centrale. Ma gli incontri iniziano informalmente già la sera prima in albergo e continuano il giorno successivo in una stanza della sede centrale intorno a quattro grandi tavoli per chiacchierare senza un'agenda specifica e senza documenti. Infine, va detto che il direttore generale non presiede il Consiglio, a simbolizzare l'orizzontalità dell'approccio gestionale.

### **I gruppi di cambiamento (*transformation team*)**

L'elemento chiave di tutto il processo di cambiamento è la creazione di gruppi di lavoro chiamati inizialmente *transformation team* che sono diventati poi i gruppi di gestione. La creazione dei *transformation team* è stata una chiara strategia per affrontare l'avvio e la gestione del processo di cambiamento attraverso la partecipazione e l'impegno diretto dei dirigenti di prima e seconda fascia, in modo da ottenere successivamente l'adesione del personale, il quale, in generale, tende a seguire i passi di una dirigenza convinta e autorevole.

La costituzione dei *transformation team* si può dividere in due fasi, a seconda del livello dei dirigenti coinvolti. In primo luogo è stato creato il gruppo della Direzione centrale ed in secondo luogo i gruppi regionali.

Il *transformation team centrale* è stato costituito da 5 dirigenti e dal direttore generale ed il suo compito iniziale è stato quello di elaborare e diffondere le linee guida del cambiamento. Le linee definite erano di carattere generico, ma comunque hanno dato gli orientamenti da seguire. Una delle prime azioni del *transformation team centrale* è stata la richiesta a tutti i livelli inferiori di prendere l'iniziativa nel cambiamento.

In un secondo momento sono stati costituiti i *transformation team* che avevano come scopo principale la realizzazione del cambiamento

operativo, cioè trasformare l'organizzazione verticale divisionale in un'organizzazione orizzontale per processi, passando dalle direzioni generali specializzate per tipo di utenza ai centri regionali.

La prima fascia di dirigenti ha selezionato le persone che riteneva più adatte a far parte dei gruppi. Questo ha generato forti processi di *turn over* e di mobilità interna. Alla fine, su un totale di 320 dirigenti, solo 150 sono rimasti nei gruppi, mentre al resto è stata data la possibilità di scegliere un altro posto o di creare un proprio posto di lavoro secondo la capacità ed esperienza personale e le necessità dell'organizzazione.

I manager della seconda fascia che avevano nel passato un ruolo minore hanno assunto un ruolo importante nel processo di cambiamento, diventando l'elemento chiave nell'introduzione di un'organizzazione che prende le decisioni in maniera collegiale.

L'idea sottesa alla costituzione dei gruppi di trasformazione era di animare il dibattito tra dirigenti sulle prospettive del cambiamento, sul modo di risolvere i problemi interni, sulle soluzioni per integrare meglio il personale, ecc. In altre parole, non c'era un piano di cambiamento prestabilito ma è stato chiesto ad ogni gruppo di creare il proprio programma seguendo le linee guida che erano state definite in precedenza.

*I primi gruppi, costituiti nel maggio del 2001, avevano come compito principale lo scambio di idee tra i membri del gruppo e il personale: tutto quello che dovevano fare nel corso dell'anno era di conoscersi l'uno con l'altro, di formulare e scambiarsi delle idee, non c'erano obiettivi precisi. Dovevano semplicemente parlare, andare in giro e parlare alla gente che lavorava nei vari processi e farsi un'idea delle cose che potevano essere migliorate (Intervista dirigente Tax Department).*

Nel gennaio del 2002 i *transformation team* sono stati incaricati di elaborare i progetti di cambiamento, che andavano consegnati a luglio del 2002 per essere implementati nel secondo semestre dello stesso anno. Le linee guida per l'elaborazione dei progetti sono state denominate ancora (*anchors*): solo sei concetti con un minimo di spiegazione come supporto all'attività di elaborazione delle proposte. In questo processo è stato coinvolto tutto il personale che ha fornito delle idee e ha elaborato i piani congiuntamente con i dirigenti. I documenti finali, esaminati durante lo studio, colpiscono per la loro diversità e brevità. I criteri (ancore) adottati per l'elaborazione dei piani sono i seguenti:

- analizzare l'intera posizione fiscale dei contribuenti;
- gestire orientando ai risultati e assumendosi dei rischi;
- *learning organization*;
- stimolare l'auto-gestione;
- guardare sempre in alto e combattere il conformismo;
- gestire collegialmente.

Inoltre, sono stati attivati diversi strumenti di supporto. Uno strumento ampiamente diffuso è quello delle riunioni di scambio e discussione tra tutti i livelli dirigenziali e tra i dirigenti e il personale. Le riunioni hanno avuto un carattere informale e non avevano un'agenda predefinita. È nel “parlare non strutturato” che sono emerse le principali criticità e sono state definite le relative soluzioni. Nelle riunioni si è discusso di questioni reali da affrontare il giorno successivo, e si è evitata accuratamente la discussione di problemi astratti e prospettici.

### Gli attuali gruppi di gestione

Attualmente i gruppi di gestione, in quanto elemento base dell'intera struttura e funzionamento del *Tax Department*, si trovano a tutti i livelli. Lo stesso Consiglio Corporativo, come è stato presentato precedentemente, funziona come una “comunità” di gestione. I gruppi di gestione sono di due tipi.

1. I gruppi di “gestione manageriale”, che a loro volta si dividono in gruppo di gestione centrale e gruppi di gestione dei centri regionali e delle dogane.
2. I gruppi di “auto-gestione”, anche se l'auto-gestione è una proprietà di tutti i gruppi. I gruppi di auto-gestione hanno un carattere operativo e sono composti dal personale di base (*professionals* e *clericals*). A livello dei centri regionali ci sono, tra i gruppi di gestione regionali e i gruppi di auto-gestione, i gruppi collegiali formati da dirigenti operativi. C'è un gruppo collegiale per ciascuna delle 200 unità operative distribuite nei centri regionali.

### Tipologia e distribuzione dei gruppi di gestione

<p>Direzione generale 160 dipendenti</p>	<p>Gruppo di gestione centrale 5 dirigenti più direttore generale</p> <p><i>Livello M0</i></p>	<p>Gruppi di auto-gestione (<i>self-management teams</i>) 13 <i>professionals</i> e <i>clericals</i> 12 gruppi</p>	
<p>Centri regionali delle tasse e delle dogane 20.000 dipendenti distribuiti in 17 centri</p>	<p>Gruppi di gestione regionali delle tasse e delle dogane 6 dirigenti per gruppo 17 gruppi</p> <p><i>Livello M1</i></p>	<p>Gruppi collegiali 3/4 dirigenti operativi 200 gruppi circa corrispondenti alle 200 unità operative. Ogni unità operativa ha un numero di dipendenti tra 800 e 1.200</p> <p><i>Livello M2</i></p>	<p>Gruppi di auto-gestione (<i>self-management teams</i>) 10/15 <i>professionals</i> e <i>clericals</i> 1.600 gruppi circa</p>



**Il gruppo di gestione centrale** L'approccio del gruppo di gestione si esprime a tutti i livelli dell'organizzazione, incluso quello più alto. Infatti, l'amministrazione dell'organizzazione è responsabilità di un gruppo centrale di gestione composto da 5 membri. Questo gruppo è presieduto dal direttore generale.

Il gruppo di gestione centrale è responsabile dei seguenti risultati strategici:

- soddisfazione dei clienti e delle istituzioni amministrative e politiche (cittadini, aziende, cariche politiche e istituzioni politiche, dipartimenti e servizi dello Stato e altri);
- sviluppo organizzativo per processi;
- soddisfazione e benessere del personale;
- generazione di capacità di innovazione.

L'intero gruppo di gestione centrale è responsabile anche della:

- gestione coerente dei processi organizzativi;
- formulazione della strategia e del suo sviluppo;
- determinazione degli obiettivi e delle caratteristiche dei prodotti e dei servizi;
- definizione delle condizioni generali nell'impiego del personale e delle risorse finanziarie;
- valutazione del risultato del processo di controllo.

Poiché la gestione è focalizzata sui processi, i membri del gruppo centrale di gestione sono responsabili dei differenti processi. Comunque l'attuale implementazione dell'organizzazione per processo può rendere necessario, in alcuni casi, il coinvolgimento di uno o più membri del gruppo centrale di gestione nelle operazioni di avviamento diretto di un processo.

Inoltre, il gruppo centrale di gestione è responsabile della nomina e della valutazione dei membri dei gruppi di gestione dei centri regionali e doganali.

**I gruppi di gestione dei centri regionali e delle dogane** I 17 centri regionali (13 di servizi e 4 delle dogane) hanno ciascuno un gruppo di gestione composto da 6 dirigenti. I gruppi hanno le seguenti caratteristiche:

- autonomia nelle loro attività;
- gestione collegiale;
- responsabilità gestionale del proprio centro e indirettamente dell'intera organizzazione.

È quest'ultima caratteristica quella più peculiare; essa garantisce che il *Tax Department* sia un'unica amministrazione, malgrado le differenze e l'autonomia dei diversi centri. La responsabilità collettiva consente, da una parte, un controllo orizzontale dei risultati in base

alle competenze dei diversi centri e, dall'altra, di mantenere l'unità e omogeneità nell'applicazione delle leggi ai contribuenti su tutto il territorio. Ciò significa concretamente dividere il proprio tempo tra il centro di diretta gestione e l'intera organizzazione.

I risultati da garantire ed in base ai quali i gruppi vengono valutati sono:

- soddisfare gli utenti;
- applicare le leggi e procurare entrate;
- controllare il processo e la logistica;
- introdurre innovazioni.

L'attenzione ai risultati delle azioni innovative è un indicatore dell'importanza che il *Tax Department* assegna alla valorizzazione delle capacità creative del personale ed all'impatto sullo sviluppo organizzativo. Infatti, in questo modo si evita, tra l'altro, che l'innovazione sia solo patrimonio del gruppo di gestione centrale, dando l'opportunità a tutti i gruppi di gestione di incentivare e di sviluppare le idee del proprio personale.

Infine è richiesto ai *team leaders* di mantenere contatti giornalieri con il personale giacché si stima che la loro influenza agisca in maniera importante sul livello di performance dell'organizzazione.

**Gruppi di gestione collegiale** Per ciascuna delle unità operative dei centri regionali delle tasse e delle dogane c'è un gruppo di gestione collegiale. È composto da 3/4 dirigenti operativi, che nei livelli manageriali del *Tax Department* vengono denominati M2. Ciascun gruppo coordina i gruppi di auto-gestione delle singole unità.

Questi gruppi hanno delle responsabilità individuali all'interno del *team* mentre hanno una responsabilità collettiva fuori del *team*.

Le condizioni di base per il funzionamento del gruppo sono:

- dare fiducia e accoglienza;
- condividere le informazioni, considerata la condizione più difficile da raggiungere;
- trasformare le resistenze all'apprendimento in disponibilità;
- evitare l'uso di modelli prestabiliti;
- mostrare un modello di condotta.

**Gruppi di auto-gestione** I gruppi di auto-gestione sono l'unità organizzativa che riunisce i *professionals* e i *clericals* a livello operativo e consente il trasferimento di maggiore responsabilità e autonomia. L'introduzione dei gruppi di auto-gestione è avvenuta a livello dei centri regionali e doganali sotto la responsabilità dei gruppi di gestione regionali e dei gruppi di gestione collegiali.

La formazione dei gruppi di auto-gestione è stata progettata per generare valore aggiunto per gli utenti del *Tax Department* migliorando le operazioni generali in funzione della specificità di ogni processo. In questo senso non sono stati definiti standard di grandezza, composizione e funzioni. La grandezza di un *team* dipende dalla sua natura e dal contributo alle operazioni.

I centri regionali e delle dogane hanno circa 1.000 dipendenti per un totale di 20.000 individui divisi in circa 200 unità. I gruppi di auto-gestione sono composti all'incirca da 10/15 persone per ciascuna unità operativa. Le unità operative sono a loro volta costituite da 70/100 individui. In ogni unità operativa lavorano 7/8 gruppi di auto-gestione. Inoltre, nell'ufficio centrale lavorano 160 dipendenti divisi in 12 gruppi di auto-gestione ciascuno con una media di 13 *professionals* e *clericals*.

I principi di funzionamento dei gruppi di auto-gestione sono i seguenti:

- responsabilità individuale;
- flessibilità e orientamento al risultato;
- condivisione della conoscenza;
- sviluppo e trasferimento delle competenze individuali;
- assunzione degli impegni nei confronti del personale.

Il gruppo è responsabile della propria produzione, delle proprie risorse, e della propria qualità. I gruppi vengono costituiti attorno ai processi: servizi ai contribuenti, imposizione della legge, raccolta, e così via. Essi sono composti da personale variegato con diversa provenienza, preparazione ed esperienza; sono assimilabili a *unità familiari* responsabili di specifici processi.

La responsabilità dei gruppi riguarda non soltanto i risultati ma anche le relazioni interpersonali, lo scambio di esperienze e di conoscenze: questa è la comunità di scambio, non solo per quel che riguarda i risultati ma anche per quello che concerne le relazioni, le esperienze e le conoscenze. I gruppi di auto-gestione sono supportati dai manager del gruppo di gestione, in particolare per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, il reperimento dei mezzi finanziari, l'addestramento del personale e la creazione di condizioni favorevoli all'innovazione. Il ruolo dei manager è di supporto e non di intervento diretto sui risultati e sui rapporti interpersonali, così da garantire la massima autonomia personale e di gruppo.

L'introduzione dei gruppi è iniziata nel dicembre del 2002 e nei sei mesi seguenti gran parte dei gruppi sono stati creati nei nuovi centri regionali. Quelli che non hanno ancora accumulato esperienza procedono con il metodo delle "prove ed errori" e attualmente si stanno rafforzando i sistemi di supporto soprattutto per le piccole unità. Uno dei supporti importanti è la formazione per il personale.

Nel *Tax Department* c'è una chiara consapevolezza del fatto che il buon esito del cambiamento dipende dal supporto fornito al personale. Al fine di assicurare che il personale condivida gli obiettivi e che si senta coinvolto nel processo attraverso i gruppi di auto-gestione, questi funzionano come un'autentica organizzazione di apprendimento.

Nell'implementazione dei piani di riorganizzazione, particolare attenzione è stata data alle implicazioni per il personale, attraverso la formulazione di alcuni principi:

- dove sono possibili diversi tipi di strutture deve essere scelta quella che ha un minore impatto negativo sul personale;
- nel caso in cui la riorganizzazione porti al trasferimento del personale, deve essere privilegiato il criterio di una distanza ragionevole tra abitazione e posto di lavoro, vanno trovate soluzioni su misura ed evitata la riallocazione obbligatoria;
- si prevede l'intero pagamento dei costi del trasporto pubblico necessari a coprire il viaggio da casa al lavoro, ma solo dove ci sia un effettivo utilizzo;
- nessuna garanzia di un posto di lavoro sicuro nel futuro. Questo principio non è stato fino adesso applicato per espresse indicazioni dell'Ufficio di gabinetto del ministro.

Nel contesto della nuova organizzazione non sarà più possibile ridurre la gestione a piani formali, doveri programmati, responsabilità e poteri ad un'autorità gerarchicamente costituita. Naturalmente, il processo di gestione ha necessità di ancorarsi formalmente, ma il fondamento più importante consiste nell'aver fiducia nella capacità del personale di auto-regolarsi in maniera critica. L'attenzione primaria della dirigenza non deve riguardare le strutture, ma la motivazione e l'incoraggiamento di coloro che compongono l'organizzazione alla gestione autonoma, al servizio degli obiettivi dell'organizzazione.

### **Il ruolo del sindacato**

In Olanda il sistema sindacale vigente è caratterizzato dalla presenza simultanea di un sindacato nazionale e di consigli dei lavoratori all'interno delle singole organizzazioni: queste entità hanno totale autonomia nella realizzazione degli accordi e trattative interne.

All'interno del *Tax Department* c'è una grande tradizione di rapporti e coinvolgimento del sindacato attraverso i *work councils*. Questi sono sempre informati e coinvolti in tutte le attività del processo di cambiamento come, anche, nella definizione e implementazione delle politiche salariali e dei nuovi *benefit*. Il coinvolgimento dei consigli dei lavoratori avviene attraverso riunioni a livello nazionale e locale. A livello nazionale si svolgono delle riunioni periodiche con il gruppo di gestione centrale, tale periodicità ha contribuito a creare un clima di collaborazione riducendo al massimo i conflitti e rendendo più facile la loro risoluzione.

In ogni centro regionale è stata istituita una commissione rappresentativa del personale, con il compito di preparare tutti gli strumenti e i documenti sui diversi cambiamenti da presentare ai consigli del lavoro per la successiva discussione e negoziazione. La commissione partecipa alle riunioni di *brainstorming* e comunicazione dei gruppi di gestione regionali allo scopo di acquisire informazioni per la preparazione dei documenti. A questo proposito, le commissioni hanno il supporto dei gruppi di gestione.

Con queste modalità di comunicazione e di lavoro sono stati costituiti i gruppi di auto-gestione che hanno interessato le 20.000 persone che lavorano nei centri regionali. In questo modo i gruppi di auto-gestione, già prima della loro costituzione, hanno avuto il consenso del consiglio dei lavoratori coinvolto sin dall'inizio dell'iniziativa.

### **Soddisfazione e benessere: i principali risultati dell'esperienza**

A partire dallo studio compiuto e dalla disponibilità dei dati raccolti, il modo migliore di presentare i risultati dell'esperienza è soffermarsi su due indagini realizzate recentemente dal *Tax Department*, una di monitoraggio della soddisfazione del personale, l'altra sulla *customer satisfaction* degli utenti. Questa doppia valutazione consente di avere un panorama complessivo dell'impatto del processo di cambiamento del *Tax Department* nella sua veste di servizio al pubblico ed in quella di datore di lavoro.

Va tenuto comunque presente che l'attuale processo di cambiamento si svolge in un arco di tempo previsto di 7 anni e che attualmente si trova nella fase intermedia di implementazione del nuovo disegno organizzativo, di conseguenza i risultati veri e propri si potranno vedere e valutare soltanto tra 4 anni. Dall'altra parte, il metodo di sperimentazione utilizzato ha permesso, mediante la prova e l'errore, di conoscere subito i punti di debolezza del processo in corso, con particolare riguardo ai problemi di adattamento delle persone ai processi talvolta troppo complessi. Altre debolezze emerse sono l'insufficienza di informazioni, le comunicazioni e il prolungamento delle lotte interne a conferma che il cambiamento non è un processo perfetto ma, al contrario, è pieno di difficoltà da superare.

Come in tutti i processi di cambiamento, l'approccio adottato non è stato subito condiviso da tutti i *manager*. Infatti, per chi rimane ancorato alla figura tradizionale del *manager*, non è facile accettare il fatto di dover abbandonare il potere, di decidere con i propri collaboratori per condividere responsabilità e risultati discutendo collettivamente il come, il dove e il quando fare le cose.

Ogni anno il *Tax Department* realizza un'indagine di *Monitoraggio fiscale* attraverso la somministrazione di questionari e

la conduzione di interviste ad un campione rappresentativo di utenti. Sono compresi in questo campione i contribuenti privati, le aziende e gli utenti delle dogane. Le domande riguardano una varietà di temi che vanno dalla professionalità del personale all'accessibilità dei servizi, dalla logistica, all'orientamento al cliente fino all'affidabilità.

I risultati dell'indagine del 2002 mostrano utenti per la maggioranza soddisfatti e che apprezzano il miglioramento dei servizi. Infatti, il 70% dà un giudizio positivo nei confronti dell'amministrazione. Il 25% valuta l'esperienza altamente positiva.

Per quanto riguarda l'affidabilità dei servizi e del personale, l'80% degli utenti è soddisfatto. Secondo gli utenti, il personale del *Tax Department* si caratterizza positivamente come educato, affidabile, moralmente integro ed efficiente.

Altri risultati interessanti dell'inchiesta riguardano alcuni aspetti della qualità del servizio. L'accessibilità ai servizi attraverso il telefono viene giudicata soddisfacente dal 69% degli utenti, mentre il 75% dà una valutazione positiva ai servizi internet (il 57% dei contribuenti privati utilizza i formulari via internet). L'80% degli utenti ritiene che il *layout* dei formulari funzioni bene. La logistica come fattore di celebrità è positiva per il 66% degli utenti. L'80% afferma che il *Tax Department* ha le capacità per identificare e correggere le informazioni inesatte nei formulari.

Infine, risultano particolarmente significativi alcuni risultati rispetto alla funzione del *Tax Department* di riscuotere le tasse e alla responsabilità dei cittadini di pagarle. Il 55% degli utenti considera pagare le tasse un dovere mentre l'80% dà un giudizio negativo sugli abusi e sulle frodi.

### **La soddisfazione del personale**

Nel 2000 e nel 2002 sono state compiute delle indagini di monitoraggio della soddisfazione del personale; dal confronto dei risultati si rilevano cambiamenti significativi tra i due anni analizzati. Nel 2002 la soddisfazione complessiva è di 7,4 su una scala da 1 a 10. Gli aspetti giudicati più soddisfacenti sono i contenuti tecnici del lavoro e le condizioni contrattuali di lavoro.

Il questionario, distribuito ad un campione di 4.500 dipendenti, contiene un centinaio di domande divise in quattro sezioni:

- la soddisfazione delle relazioni tra i dipendenti;
- la soddisfazione delle relazioni tra i dipendenti e la dirigenza;
- la soddisfazione delle condizioni contrattuali del lavoro;
- la soddisfazione dell'ambiente e delle condizioni di lavoro (dal trasporto, alle caratteristiche degli uffici, agli strumenti di lavoro).

L'indagine di monitoraggio è considerata uno degli elementi centrali di uno strumento metodologico orientato all'identificazione di azioni di miglioramento, che risulta diviso in tre momenti:

- *misurare* attraverso l'indagine;
- *conoscere* attraverso l'analisi e la diffusione del rapporto;
- *migliorare* attraverso la riflessione e le azioni da intraprendere.

**Obiettivi valutati** Gli obiettivi del *Tax Department* valutati nelle indagini sono quelli fissati dalla dirigenza in consultazione con i diversi gruppi di gestione. Si tratta di obiettivi non esauribili tra un'indagine ed un'altra, e vengono presentati più come punti di arrivo che come obiettivi in senso stretto. In questa ottica, per il *Tax Department* gli obiettivi sono flessibili e possono essere modificati in coerenza con il concetto stesso di organizzazione flessibile. Gli obiettivi presi in considerazione nella valutazione sono:

- realizzare delle azioni che abbiano senso per il cliente;
- incrementare le *performances* e la produttività;
- coinvolgere tutto il personale, in modo da aumentarne la consapevolezza dell'apprendimento;
- inserire i gruppi e l'intera comunità nel processo di cambiamento (facendola sentire viva e in mutamento).

Dall'analisi dei dati dell'indagine risulta che tutti questi obiettivi sono stati compiuti, anche se le dinamiche di ciascun obiettivo sono differenti da un'unità organizzativa all'altra. La risposta alle domande di fondo: "stiamo lavorando bene?", "stiamo risolvendo i problemi?", "la riorganizzazione degli strumenti di lavoro e del *management* sta portando dei benefici?" è stata positiva. Un altro indicatore importante che emerge dall'indagine riguarda l'alto gradimento delle decisioni collegiali dei *management team* a tutti i livelli.

Va sottolineato che la formazione del personale ha giocato un ruolo centrale in questi risultati. Ad esempio, all'interno del *Tax Department* è stata introdotta l'Accademia di formazione, uno spazio in cui è possibile riflettere sui cambiamenti in atto e su come questi si stiano sviluppando. Quest'azione formativa, secondo i *manager* intervistati, da una parte rende più tranquilli e dall'altra provoca un impatto positivo all'interno di tutta l'organizzazione.

**Risultati** I risultati del monitoraggio del dicembre del 2002, come giudizio generale, sono stati riassunti in una matrice che incrocia il livello di soddisfazione con il livello di importanza, creando quattro aree che a loro volta vengono denominate con i diversi valori e priorità assegnate all'intervento di miglioramento. La soddisfazione dei vari aspetti del lavoro viene presentata in rapporto all'importanza relativa di ciascuno di essi. La matrice soddisfazione/importanza è considerata uno strumento di aiuto per la

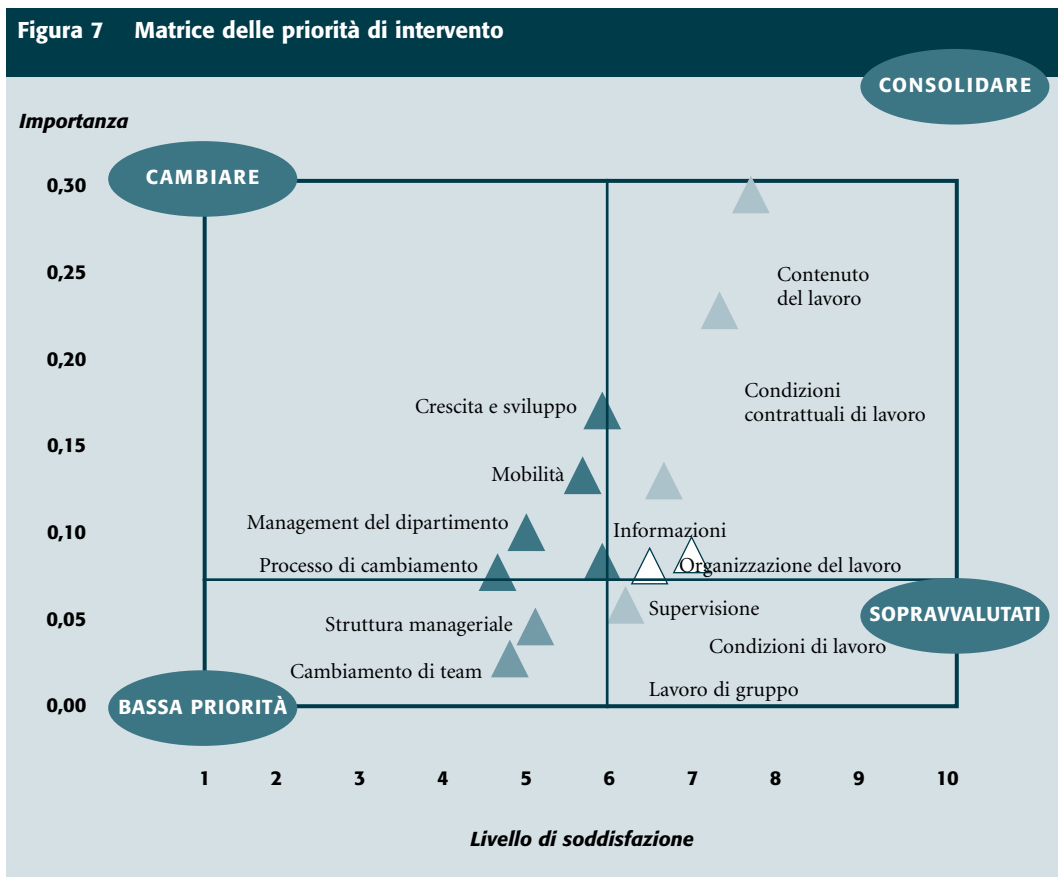
definizione delle priorità e delle scelte da realizzare attraverso i piani di miglioramento.

Gli aspetti che hanno un'importanza relativamente alta e una soddisfazione media (crescita e sviluppo, mobilità, *management* del Dipartimento, processo di cambiamento e informazioni) sono considerati prioritari per l'organizzazione ed è stato dato loro un valore di cambiamento.

Gli aspetti di importanza minore e di soddisfazione media sono considerati di bassa priorità rispetto alle azioni di miglioramento.

Gli aspetti di soddisfazione medio-alta e di importanza relativa bassa sono considerati sopravvalutati rispetto alle priorità delle scelte di intervento.

Gli aspetti di soddisfazione e importanza alta non soltanto spiegano il perché dell'elevato livello di soddisfazione generale, ma segnalano anche i fattori che all'interno delle azioni di miglioramento devono essere presi in considerazione per mantenere e consolidare i livelli raggiunti.





**I punti di debolezza** Vanno comunque segnalati in questo contesto di soddisfazione generale alcuni singoli aspetti che sono stati giudicati negativamente, evidenziando un senso critico in aumento negli ultimi due anni da parte dei dipendenti. Di seguito presentiamo una sintesi delle critiche formulate, raggruppate in tre categorie, riportando per ciascuna le opinioni ricorrenti:

- basso ascolto da parte del *management*: prende poco in considerazione i dipendenti e non dà loro sufficiente attenzione, i dirigenti cambiano troppo spesso e non hanno una visione specifica del lavoro svolto, vivono in una nuvola rosa;
- eccesso di cambiamento: non sempre l'obiettivo del cambiamento è abbastanza chiaro;
- valorizzazione insufficiente dei contenuti tecnici del processo di lavoro: rivolgere maggiore attenzione agli aspetti tecnico-fiscali.

**Le proposte per superare i punti di debolezza** In risposta alle critiche, giudicate segnali importanti da prendere in considerazione, sono state formulate alcune proposte, non solo di riflessione e discussione ma soprattutto di azioni concrete. Le proposte riguardano le seguenti tematiche.

*Concentrarsi sul contenuto del lavoro* attraverso due azioni. La prima consiste nell'incremento del coinvolgimento dei collaboratori sui temi di carattere tecnico-fiscale aumentando gli *input* in base allo specifico processo di lavoro. La seconda è dare maggiore autonomia e spazio all'auto-valutazione del lavoro tecnico.

*Incrementare l'ascolto* non sottovalutando le lamentele quotidiane e riconoscendo che esse sono segnali di problemi da affrontare tempestivamente. Il pensiero organizzativo che c'è dietro è che i collaboratori agiscono sul presente mentre i *manager* lavorano sul domani. In questo senso i *manager* devono capire e riconoscere i problemi d'oggi del lavoratore in modo che i lavoratori riescano a riconoscersi di più negli elementi di futuro.

*Aumentare la presenza dei manager nelle unità di lavoro* e ridurre la mobilità interna. Riconoscere che i lavoratori vogliono l'attenzione dei dirigenti e vogliono essere sostenuti e valorizzati in modo continuativo. La maggiore stabilità dei *manager* dà ai lavoratori più tranquillità e maggiore possibilità di imparare e di migliorare le prestazioni.

*Aumentare le informazioni e la comunicazione* interagendo con il personale sul processo di cambiamento, soprattutto privilegiando le comunicazioni verbali e le conversazioni individuali e di gruppo. Trovare un modo migliore di dialogare tra i *manager* e i dipendenti, utilizzando gli strumenti a disposizione ma con modalità diverse, ad esempio, discutendo degli articoli della rete *intranet* e delle

*newsletter* durante la pausa, informalmente. I cambiamenti sono processi che richiedono tempo, attenzione, comprensione e accettazione, quindi le comunicazioni chiare, aggiornate e tempestive sono importanti quanto la spiegazione e discussione di ogni singola decisione.

*Attualizzare le informazioni sulla missione, sugli obiettivi e sui risultati* del processo di cambiamento. Bisogna dare informazioni sull'organizzazione complessiva, sulle singole unità, sui *team*, sui collaboratori a tutti i livelli. Bisogna anche fornire, mensilmente, informazioni sui successi e sugli insuccessi. I *feedback* sono la base per migliorare le prestazioni e le motivazioni.

*Esprimere e comunicare dei giudizi positivi sulle persone* attraverso delle valutazioni formali ed informali. La crescita e lo sviluppo individuale è una sorgente importante di rinnovamento. Il blocco e la stagnazione prodotti dalla frustrazione delle persone comportano problemi di prestazioni lavorative. Lo scetticismo sulla situazione lavorativa spesso è un rischio per la realizzazione dei miglioramenti e dei cambiamenti.

*Conferire al grado di soddisfazione del personale la stessa importanza conferita agli aspetti critici.* Non c'è niente di male nella critica, ma questa diventa un rischio quando è solo "voce di corridoio" e non viene fatta apertamente o non viene sufficientemente tenuta in conto. Bisogna fare in modo che l'aspetto critico e la possibilità di poter criticare siano visti come aspetti positivi del lavoro e che le critiche siano prese in considerazione e discusse.

*Sostenere lo sviluppo professionale, pianificando le risorse finanziarie sullo sviluppo individuale* per dare maggiori possibilità al personale che svolge attività più operative ed esecutive. Stimolare di più lo sviluppo e le possibilità di fare carriera a livello orizzontale, favorendo anche la mobilità interna e tracciando percorsi di carriera.

### **Il fenomeno dello sviluppo della capacità critica**

L'aumento della capacità critica deve essere considerato, secondo la riflessione in corso nel *Tax Department*, come un fenomeno normale, tenendo presente che la critica si sviluppa in un ambiente dove la soddisfazione a tutti i livelli è molto alta. Due sono le considerazioni che spiegano il fenomeno.

La prima considerazione riguarda il fatto che la percezione e, quindi, le osservazioni critiche sono di natura diversa tra la dirigenza e il personale. Nelle grandi organizzazioni, il *management* tende molto spesso ad essere occupato nella gestione di se stesso e delle proprie attività e quindi fa fatica a osservare le reazioni del personale e degli utenti. Il *Tax Department* non sfuggirebbe a questa realtà.

Una seconda considerazione riguarda, invece, il lavoro stesso del personale rispetto al passato, che oggi è più complicato: prima il compito principale era eseguire, adesso si richiede di formulare le idee e di contribuire al cambiamento e alla risoluzione delle criticità, valorizzando il potenziale individuale.

Quando si introducono cambiamenti come quelli del *Tax Department*, emergono chiaramente le aree di criticità dell'organizzazione. I punti deboli della dirigenza, che riguardano soprattutto il suo livello di *performance*, diventano evidenti e visibili a tutta l'organizzazione. Inoltre, va tenuto presente che per alcune persone il processo di cambiamento è uno *choc* e quindi manifestano apertamente la loro insoddisfazione verso il processo.

### **Altri fattori del benessere: tra *welfare* e carta dei servizi del personale**

Riportando i risultati dell'indagine di monitoraggio esclusivamente ai parametri del benessere organizzativo, si può affermare che il *Tax Department* ha raggiunto un alto livello. In primo luogo, com'è stato precedentemente illustrato, è il processo di sviluppo organizzativo che ha permesso questo maggiore benessere individuale e collettivo nella misura in cui la totalità del personale del *Tax Department* ha la possibilità di utilizzare in pieno le sue capacità e di collaborare creativamente al cambiamento. La responsabilità dei singoli individui nell'auto-gestione dei processi e nel raggiungimento dei risultati ha rafforzato l'identità professionale, anche se si manifesta una richiesta di maggiore attenzione agli aspetti tecnici del lavoro, nella ricerca di maggiore equilibrio tra le attività tecniche e attività di gestione.

Un secondo fattore ugualmente importante che ha influito sul livello di benessere è la politica di *welfare* seguita dal *Tax Department*. Questo sistema ha una grande ampiezza e va da una politica d'incentivi ad una politica di servizi e facilitazioni per il personale.

A titolo d'esempio si può citare la serie di servizi e facilitazioni offerte ai dipendenti che hanno figli piccoli, come anche le diverse misure che riguardano la sicurezza fisica e la tutela del personale dai tentativi di rapina. Infatti, sebbene il pagamento delle tasse in contanti non sia ammesso, il personale è particolarmente sensibile al tema della sicurezza, date le caratteristiche delle attività svolte. Già da anni una società esterna fornisce sistemi di sicurezza con guardie all'entrata dei palazzi e alcuni dipendenti sono armati (dogane).

Un terzo fattore riguarda il fatto di lavorare in un ministero che offre buoni servizi ai cittadini e che ha un grosso prestigio riconosciuto all'esterno, sia da parte delle altre pubbliche amministrazioni

sia dalla gente. Il *Tax Department* è considerato come una delle migliori organizzazioni della pubblica amministrazione olandese. Un elemento importante del riconoscimento riguarda lo stipendio ed i benefici che sono i più alti della pubblica amministrazione, giustificati anche dalla funzione svolta. Tutto questo non fa altro che rafforzare il senso d'appartenenza e d'identità professionale.

Infine, esiste una carta dei servizi per i cittadini e per i dipendenti pubblici che contiene le linee guida che le amministrazioni pubbliche devono rispettare per ottenere un ambiente di lavoro più gradevole. All'interno del *Tax Department* c'è, anche, una carta dei servizi specifica che amplia e dettaglia la carta generale.

### **Alcune considerazioni finali**

In estrema sintesi, si può affermare che lo studio del *Tax Department* indica un sentiero percorribile per la ricerca delle risposte alle due sfide che si pongono oggi le amministrazioni pubbliche italiane: da un lato, essere competitive sul mercato del lavoro, attraendo le professionalità più adeguate e gli individui con alto potenziale; dall'altro, sviluppare il senso di appartenenza negli individui che lavorano nelle organizzazioni pubbliche e adeguare le competenze individuali e collettive all'organizzazione.

In questo senso l'esperienza invita alla riflessione su uno degli aspetti cruciali del cambiamento operato nel *Tax Department*: l'introduzione del concetto di comunità di lavoro. È il lavoro per gruppi che consente alle persone di sviluppare benessere organizzativo, di utilizzare le proprie capacità creative e divenire parte di un processo di trasformazione e di gestione che mette in gioco altri talenti oltre quelli tecnici e professionali.

La dimensione del benessere individuale e collettivo entro le organizzazioni coesiste con altre condizioni di sostegno al cambiamento. La centralità dell'individuo e l'attenzione al benessere organizzativo non implicano la subordinazione della razionalizzazione dei processi ad un rango inferiore rispetto al passato. L'adozione di strumenti per il ridisegno organizzativo non è conflittuale con l'adozione di nuovi principi guida della cultura organizzativa interna. Il caso del *Tax Department* è esemplare: due fasi di un lungo processo evolutivo che si sono esplicitate in due ridisegni organizzativi e che hanno al contempo risposto positivamente alle istanze del personale di revisione della cultura organizzativa. I processi e l'assetto organizzativo sono stati *reingegnerizzati* direttamente dal personale, la cultura organizzativa innovata e il benessere degli individui esaltato.

Per concludere, proponiamo un breve *excursus* sul concetto di comunità che ha ispirato l'adozione della modalità lavorativa per gruppi di auto-gestione nel *Tax Department*.

L'approccio che ha sostenuto il cambiamento nel *Tax Department* si basa su due concetti e linee d'azione: i processi e le comunità, o gruppi di gestione. È nella combinazione di entrambi e soprattutto nell'applicazione di quest'ultimo concetto che risiede la maggiore novità del caso. I gruppi di gestione sono lo spazio in cui si esprime l'organizzazione, e dove le persone acquistano identità attraverso l'espletamento delle loro capacità individuali, sia professionali sia creative, interagendo le une con le altre. In questo senso il *Tax Department* rappresenta un caso emblematico del rapporto stretto che c'è tra benessere individuale e sviluppo organizzativo innovativo.

Il concetto che sta alla base dei gruppi di auto-gestione è quello di *com-unit*: il *Tax Department* lo ha fatto proprio e sviluppato a partire dalle riflessioni e dalle esperienze della Fondazione NPI, la quale ha supportato il processo e le idee di cambiamento del *Tax Department* negli ultimi cinque anni. La *com-unit* è una parola che scaturisce dalla fusione di due termini: unità e comunità, due elementi chiave all'interno dell'organizzazione. Infatti, il risultato più importante di questi anni di trasformazione nel *Tax Department* è quello di avere avviato la costituzione di una comunità di persone che si identificano con l'organizzazione e la sua missione a livello generale, e allo stesso tempo fanno parte di singole unità di individui che si riconoscono nell'interazione per gestire uno specifico processo.

L'idea centrale è che il gruppo non è solo un'unità di affari o di lavoro, giacché il lavoratore vuole essere, anche, investito della responsabilità dello sviluppo dell'organizzazione alla quale appartiene.

L'idea di *com-unit*, di gruppo di gestione, favorisce sia la comprensione dei valori dell'organizzazione da parte degli individui, sia la percezione dei valori degli individui da parte dell'organizzazione. Quando l'organizzazione passa da una visione verticale a una orizzontale, il confronto e l'interazione permanente sono la base della crescita individuale e dello sviluppo organizzativo. In questo caso la parola chiave diventa l'interrelazione, lo scambio, il confronto. Le persone ed i gruppi, per realizzare le proprie attività, hanno bisogno di interfacciarsi su più fronti (utenti, fornitori, istituzioni, mondo politico, manager, colleghi) ed è in questa interazione che gestiscono i processi e diventano "padroni" dei processi.

Per vivere questa esperienza le persone devono trasformare il modo di confrontarsi con gli altri e il modo di vedere il contesto in cui agiscono, devono imparare a lavorare con altre modalità. Per molte persone lavorare in gruppo non è gradevole perché il confronto richiede l'apertura agli altri. L'apertura è, d'altronde, proprio il veicolo della comunità.

*Il sentirsi parte di una comunità. Il sentire che si sta imparando qualcosa di utile per se stessi. Quello che motiva le persone è l'idea che il lavoro che svolgono abbia un senso. Noi non forniamo soluzioni alle persone, forniamo idee e poi ne discutiamo apertamente. Pensiamo che basta avviare il processo facendo piccoli cambiamenti; anche se il problema può sembrare banale, basta che le persone lo ritengano importante: un passo alla volta avvia il processo. Il lavoro in équipe ha un significato diverso per ogni persona, ma c'è comunque un concetto universale che è quello dell'interazione. I piccoli cambiamenti sono importanti, le persone che si impadroniscono dei propri processi, che cominciano a lavorare, a pensare che quello che fanno ha un impatto sull'organizzazione dovuto all'apporto che danno, non perché è il manager che spiega loro come farlo, ma perché hanno imparato nel tempo ad operare efficacemente, interagendo anche con molte persone.*

*Il cambiamento è un modo di rendere la propria vita interessante, rendersi utili, sentire e vedere che uno fa parte di un processo che ha dei risultati concreti. Questa è la sfida che poniamo alle persone: avere una vita interessante ed essere consapevoli del fatto che le cose possono cambiare. Il confronto ti rende nervoso, come dico molto spesso ai miei studenti all'università; si può studiare in maniera stupida o in modo creativo, in tutti e due i casi le persone si possono laureare, con la differenza che in quattro anni quello che ha imparato in modo stupido ricorderà a memoria i libri ma non riuscirà a confrontarsi, mentre l'altro si ricorderà solo di alcuni libri ma avrà la capacità di risolvere problemi concreti. Tutto sta nel modo in cui uno si confronta e reagisce a quei temi che sono cruciali per l'organizzazione. La sfida sta nel reagire e confrontarsi con i propri problemi all'interno dell'organizzazione (Intervista al professor A. Beckman, Fondazione NPI).*

Per finire, rielaborando lo slogan del cambiamento del *Tax Department*, si consiglia:

“Vuoi stare bene? Vivi il cambiamento e lasciati andare”.

### **3.2 L'approccio integrato al cambiamento nell'esperienza della Camera di commercio di Torino**

#### **Premessa**

Il percorso di cambiamento avviato nel 2002 alla Camera di commercio di Torino, vede oggi – a distanza di due anni – un'organizzazione sostanzialmente diversa, anche grazie all'attenzione per le persone che nell'organizzazione lavorano.

L'idea di partenza è quella che potremmo definire classica, forse

oggi anche “banale ma necessaria”: un’organizzazione che vuole, che deve cambiare. Il tema è, in questo periodo, ricorrente nelle aziende private come in quelle pubbliche. Per queste ultime le indicazioni arrivano dalla normativa relativa al processo di riforma della pubblica amministrazione, da recenti leggi finanziarie, dalle esigenze del settore politico così come del management pubblico. In ogni modo l’obiettivo è sempre lo stesso: razionalizzare la struttura organizzativa, renderla più flessibile, meno “piramidale”, orientata a miglioramento continuo del servizio offerto all’utenza.

Il processo di razionalizzazione e miglioramento di un’azienda dipende da molti fattori, interni ed esterni all’azienda stessa e non si può dire che esista una “ricetta standard” per la riorganizzazione e quello che segue vuole essere solo un esempio, uno dei tanti percorsi possibili.

### **Le tre fasi del progetto**

L’idea progettuale ha preso le mosse dalla consapevolezza che all’interno di ogni organizzazione, sia nelle fasi di “stasi e stabilità” così come in quelle di “fermento e innovazione”, siano due i fattori critici di successo.

Il primo è quello di una corretta gestione della macchina organizzativa: fare “ciò che si deve fare”, avere quindi un’attenzione elevata per ciò che viene previsto da leggi, contratti nazionali, specifiche disposizioni, metodologie e teorie organizzative.

Il secondo fattore critico di successo è andare oltre le leve normative e gli approcci teorici per concentrarsi anche su aspetti emozionali, sulla cultura dell’ascolto, delle “regole non scritte” che rendono il dipendente una persona che non deve solo essere gestita, coordinata, valutata; ma anche ascoltata, motivata e aiutata.

Questa consapevolezza era ben presente alla Camera di commercio di Torino quando – fra la fine del 2001 e l’inizio del 2002, inserita nel Piano Strategico di Giunta e fortemente voluto dalla Direzione – prese il via la fase di cambiamento: dall’“idea” di cambiamento si passava quindi al “progetto” vero e proprio.

Il progetto prevedeva alcune fasi fondamentali. La prima è stata un profondo ripensamento dell’organigramma, razionalizzando la struttura sia nelle sue parti di livello direzionale che all’interno di ogni area dirigenziale. Il desiderio era ottenere un’organizzazione più “snella”, meno incentrata su formalismi e livelli gerarchici, più orientata alla velocità d’azione ed alla valorizzazione delle competenze. Questa priorità era dettata dalla necessità di sviluppare un’organizzazione “efficace” nell’attuale fase di decentramento e delega alle singole Camere di commercio di servizi e attività fino a ieri svolte centralmente. Si pensi, inoltre, all’importanza della riorganizzazione di una Camera di commercio presente – in modo più specifico – in una realtà territoriale come la provincia di Torino, con tutte le ripercussioni economiche scaturite recentemente per esempio dalla “situazione Fiat”, ma anche con tutte le opportunità

di sviluppo e di “immagine” collegate all’organizzazione delle Olimpiadi invernali del 2006.

Seconda fase, naturale conseguenza della prima, la necessità di rivedere tutte le politiche sul personale: quelle relative alla gestione così come quelle per esempio dedicate allo sviluppo e ai riconoscimenti meritocratici. In questo caso si voleva ottenere “regole chiare”, la promozione e lo sviluppo dell’eccellenza, eliminando gli eventuali meccanismi non premianti legati alla cultura della distribuzione “a pioggia” sicuramente più tranquilli per la gestione del clima interno, ma altrettanto demotivanti per le persone veramente capaci, competenti, che non vedevano il riconoscimento della propria professionalità, della qualità del lavoro svolto.

Terza fase, indispensabile e da realizzare contemporaneamente alle prime due: un investimento, anche cospicuo, su tecnologie innovative (a cominciare dall’informatizzazione), e sulla revisione dei principali processi di lavoro e dei meccanismi di funzionamento, sia per ridurre i costi complessivi della struttura sia per razionalizzare e migliorare il servizio offerto.

### **Le persone: i protagonisti del cambiamento**

Ma se questo era il progetto, se questi erano gli obiettivi, una domanda ci si è posti fin dall’inizio: quali persone avrebbero dovuto affrontare il cambiamento? Tutte: con i loro pregi e difetti, con le “abitudini”, gli entusiasmi, le delusioni, i malumori, le emozioni.

Nessun cambiamento avrebbe avuto successo se non ci fosse stata un’attenta valutazione delle persone e non si fosse costruito – parallelamente – un ulteriore percorso finalizzato ad aiutare i dipendenti nella fase di cambiamento, una fase lunga 2/3 anni, sicuramente anche dura da affrontare, così come duro risulta essere ogni cambiamento che toglie dalle certezze, dalle abitudini, dalla routine e fa entrare nel disagio dell’incertezza, del nuovo, dell’inesplorato.

La Camera di commercio di Torino è un soggetto istituzionale molto importante per il proprio territorio perché inserita in un contesto caratterizzato da grandi e medie imprese e una molteplicità di interessi e di opportunità e sviluppo dell’economia. Vi lavorano (fra tempi indeterminati, determinati, collaboratori vari, ecc. oltre 400 persone. L’analisi effettuata ad inizio 2002 evidenziava questi dati: l’età media superava i 45 anni, quasi il 75% dei dipendenti erano donne, l’anzianità di lavoro superava – per più della metà dei dipendenti – i 10 anni, ma il dato risultava ancora più importante se si considera il fatto che un terzo circa delle persone raggiungeva un’anzianità aziendale di oltre 20 anni. Ulteriori caratteristiche:

- un turnover relativamente alto che comportava la “perdita” di professionalità e la necessità di “ricostruire” (individuandole, selezionandole, formandole) le competenze “forti” della Camera;



- un inserimento, negli ultimi due anni, di un ingente numero di giovani neodiplomati/neolaureati, che andava ad integrarsi – arricchendo la struttura in modo ancor più interessante – con le persone di grande esperienza, ma rendendo ancora più urgente la soluzione alla criticità “turnover”.

Questo era all’inizio del progetto il quadro del personale: uomini e donne spesso abituati a lavorare “per mansioni”, non sempre con un approccio positivo e preparato alla valutazione (sia al valutare sia all’essere valutati) vivendo più l’aspetto negativo del “confronto con l’altro” (“perché la mia valutazione è inferiore a quella del mio collega d’ufficio?”) rispetto a quello positivo (un sano confronto/scambio con il responsabile per analizzare le aree di miglioramento, come impostare interventi formativi, cosa/come lavorare meglio), con un forte senso di appartenenza e spiccata tendenza agli aspetti formali/burocratici anche legati ai ruoli gerarchici (l’aspettativa di diventare “capi”, ecc.). Ma anche persone con grande esperienza e professionalità, una serietà e “valori” fortemente radicati, anche se forse mai estrinsecati, formalizzati, riconosciuti.

Chiara la sensazione che l’elevato indice di “anzianità aziendale” e l’età media di oltre 45 anni avrebbero reso più problematici temi quali quelli del “superare le abitudini”, “rimettersi in gioco”, “reinterpretare ruoli e attività”, tipici di ogni processo di cambiamento.

L’impostazione del progetto di cambiamento e riorganizzazione è partito proprio da qui, da loro: la Giunta e tutto il Comitato Direttivo erano consapevoli che nessuna nuova organizzazione, nessuna metodologia di valutazione avrebbe avuto successo se non avessimo lavorato insieme alle persone della Camera di commercio di Torino, rendendole consapevoli di tutti gli aspetti positivi e di tutte le criticità che le caratterizzavano.

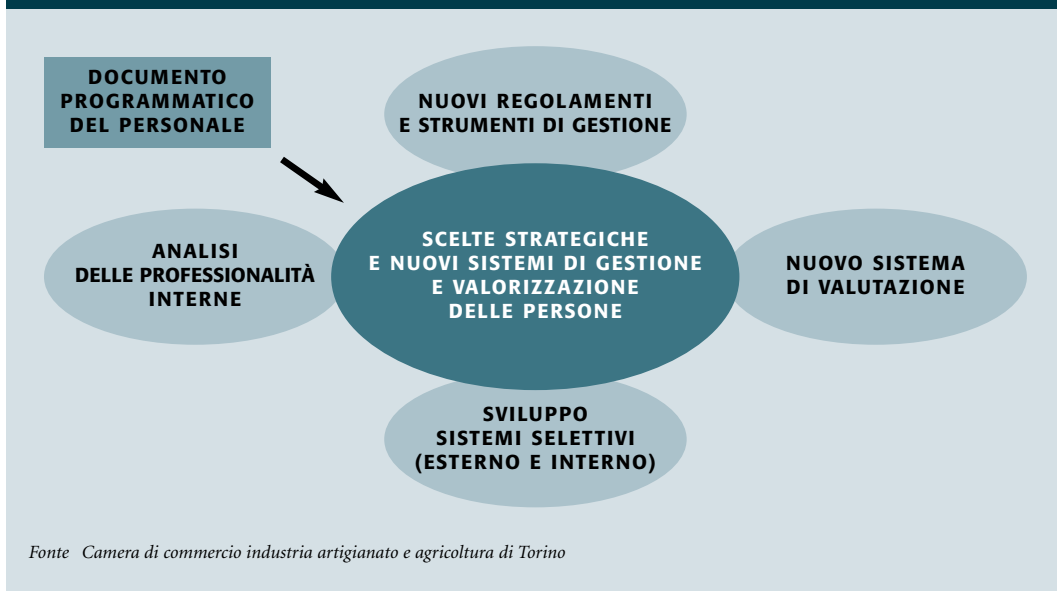
## **Il processo di cambiamento**

Di seguito vengono brevemente illustrati i principali aspetti presi in considerazione e affrontati nel corso del processo di riorganizzazione, in modo da dare un quadro della complessità dell’intervento percorrendo le azioni concretamente realizzate, senza dimenticare i passaggi “formali” che spesso possono essere considerati come semplici automatismi, ma che debbono prevedere una corretta preparazione e interpretazione.

1. Sono state ridefinite le metodologie di descrizione, valutazione e “pesatura” di ogni posizione – dirigenziale e funzionariale – interne all’organizzazione e ipotizzate per il futuro.
2. Sono stati razionalizzati alcuni dei processi/meccanismi di funzionamento interni con conseguente ipotesi di ricollocazione di alcuni settori presso diverse aree.

3. Si sono realizzati tutti i momenti previsti dal Ccnl per le relazioni sindacali (che ha previsto una intensa fase soprattutto di concertazione) per i criteri generali relativi al punto 1) così come per i nuovi sistemi di valutazione permanente (come valutare le prestazioni, il potenziale, le competenze del personale).
4. È stata formulata una proposta alla Giunta per il nuovo assetto organizzativo e successivamente la Giunta ha deliberato per formalizzare la nuova “macro-struttura”.
5. È stata formalizzata da parte del segretario generale la struttura di dettaglio e il piano obiettivi per ciascun dirigente per il periodo 2002-2003.
6. Sono stati assegnati, da parte di ciascun dirigente, i nuovi incarichi di responsabilità (e conseguente “peso” e indennità di posizione).
7. Sono state ripensate, coerentemente con gli altri aspetti valutativi, le metodologie e i processi per valutare le prestazioni (anche attraverso il riconoscimento della “produttività”) e le competenze professionali (“progressioni orizzontali”/aumenti salariali; sviluppo professionale/“progressioni verticali”).

**Figura 8 Quadro schematico del processo di cambiamento**



Il percorso intrapreso nasceva da un preciso disegno che traeva spunto dagli indirizzi e dalle priorità d’azione del Piano strategico 2002-2004 della Giunta della Camera di commercio di Torino.

Le varie azioni, fra loro concatenate e correlate, coinvolgevano tra l’altro temi di grande rilevanza quali:

- la ridefinizione di una dotazione organica “adeguata” alle nuove esigenze e ai nuovi progetti;

- il ripensamento della descrizione dei nuovi profili professionali che garantissero non solo da un punto di vista numerico, ma anche qualitativo le competenze necessarie all'organizzazione;
- l'impostazione di un nuovo piano per coprire i fabbisogni del personale sia attraverso selezioni pubbliche sia attraverso lo sviluppo dei dipendenti più capaci;
- il ripensamento degli obiettivi e dei "budget" direzionali.

A complicare ancor più la situazione, era prevista – nel mezzo del processo di cambiamento – un'importante fase di "rientro" di tutti gli uffici aperti al pubblico (provvisoriamente distribuiti su diverse sedi della città) nell'unica "sede storica" della Camera di commercio di Torino: il cosiddetto "Palazzo Affari", collocato nel pieno centro storico della città, nel quale sarebbe riconfluito il 90% dei dipendenti. Un trasloco e un cambiamento del "layout fisico" dell'ufficio da affrontare parallelamente al "cambiamento organizzativo", con il conseguente disagio per i dipendenti; ma anche con l'obiettivo di non creare inconvenienti – anzi migliorare ulteriormente la qualità del servizio – all'utenza, possibilmente senza chiudere gli uffici al pubblico nemmeno per un giorno.

Il primo passo affrontato è stato quello di formalizzare un "documento programmatico" del personale nel quale venissero chiaramente illustrate le nuove politiche di gestione e sviluppo del personale stesso e venissero elencate – per il periodo 2002-2004 – le linee guida e le priorità d'azione che la Direzione del personale andava a definire sia per chiarire le "regole generali" sia per aiutare, a fronte delle molteplicità d'azioni innovative, su quali fronti ci si dovesse concentrare in maniera particolare. Lo scopo del documento programmatico era duplice: da una parte chiarire a tutte le persone che lavoravano nella Camera di commercio di Torino le logiche generali che avrebbero guidato le nuove politiche del personale; dall'altra "guidare" i dipendenti che operavano nella Direzione del personale per impostare i progetti e gli specifici obiettivi del triennio.

Nei primi mesi del 2002 si avviava l'analisi organizzativa, affrontata coinvolgendo tutti i dirigenti per raccogliere tutte le proposte di miglioramento e razionalizzazione organizzativa. Poco per volta il nuovo "organigramma più piatto" andava prendendo forma. Per ogni area organizzativa venivano descritte competenze e responsabilità istituzionali, si rimodellava la composizione interna degli uffici e dei settori descrivendone scopo, ruoli, finalità prioritarie e principali attività di riferimento. Diminuivano i livelli gerarchici, che in precedenza prevedevano numerosi ruoli: sotto la Direzione generale c'era infatti la dirigenza, cui rispondevano i funzionari responsabili di settore, e poi sotto di loro i capi-ufficio, i vice capi-ufficio, gli impiegati. Sei livelli organizzativi. La nuova organizzazione avrebbe previsto invece direzione, dirigenti, funzionari e impiegati, eliminando due livelli organizzativi in funzione del desiderato "appiattimento" della struttura.

Poco per volta andava prendendo forma anche la consapevolezza di nuove modalità di lavoro, più legate alle competenze e meno al formale riconoscimento di una “etichetta” gerarchica.

Inoltre, si stava chiarendo un aspetto di grande rilevanza: che doveva essere modificata l’interpretazione stessa dei ruoli, sarebbero cambiate le figure sia dei responsabili, (non solo o non tanto specialisti di una specifica materia, ma veri manager la cui specifica competenza richiesta sarebbe stata quella di saper guidare, coordinare, gestire persone, risolvere problemi, portare proposte, ascoltare, comunicare, ecc.) sia degli altri dipendenti (loro sì specialisti di materia, ma con un nuovo approccio al lavoro).

Deve essere sottolineato un aspetto, particolarmente delicato, relativo al cambiamento di ruolo degli ex “capi ufficio” e “vice-capi ufficio”: persone che avrebbero “perso” un riconoscimento formale “di grado”, ruolo gerarchico, ma persone per le quali – nella maggior parte dei casi – si voleva mantenere un riconoscimento dell’elevata competenza professionale. Per aiutare queste persone che, per la loro lunga esperienza (ma anche per le radicate abitudini al dare importanza all’etichetta di “capo”) avrebbero potuto dover affrontare crisi motivazionali, si è fatto ricorso all’utilizzo integrato di diverse leve quali la formazione, il coinvolgimento, la comunicazione continua sulle nuove logiche di gestione.

Immediatamente ha preso il via un progetto “formativo” che avrebbe accompagnato tutti i dipendenti. Una delle principali azioni è stata dedicata proprio ai responsabili: vari moduli per approfondire l’evoluzione del ruolo manageriale nel mondo privato come in quello pubblico, per acquisire tecniche di *problem solving*, per sviluppare capacità comunicative, di relazione, di ascolto e di motivazione, per individuare opportunità e pericoli dei sistemi di valutazione. Un percorso di “sviluppo di competenze manageriali” conclusosi a fine 2002 con due giorni fuori sede, “rubando” alla vita privata anche un sabato, per affrontare insieme le considerazioni conclusive del percorso formativo, per condividere logiche, rischi e opportunità del cambiamento. Inoltre, era l’occasione per ricevere dalla Giunta e dalla direzione i messaggi e gli indirizzi più rilevanti, ma soprattutto per ripensare – o forse solo formalizzare – tutte quelle regole “non scritte” che avrebbero dovuto caratterizzare l’elemento comune, (usando la metafora sportiva potremmo dire: la “maglia di squadra”) del management integrandosi con le caratteristiche e peculiarità individuali. 37 funzionari hanno lavorato per proporre i “riferimenti” che sarebbero andati oltre ogni regolamento o norma: i “valori” cui far riferimento nei momenti di difficoltà o nelle decisioni più difficili dove non sarebbero bastate leggi, regole o direttive, ma dove doveva invece essere presente il buon senso, l’interpretazione, la capacità della persona. E i “valori” sono stati individuati e formalizzati: niente di nuovo, probabilmente riferimenti da sempre – forse inconsapevolmente – presenti in ciascuno dei presenti, però è stato estremamente interessante “riscoprirli”, interpretarli, trovarseli scritti all’interno di documenti ufficiali.

## **L'importanza della leva formativa e della comunicazione**

Se era partito il percorso di “accompagnamento” al cambiamento del ruolo manageriale, non poteva aspettare un’iniziativa parallela che contestualmente accompagnasse tutte le altre persone. In questo caso le iniziative si sono diversificate. Attraverso iniziative di tipo formativo, tutti i lavoratori hanno trovato spazio in momenti d’aula per riflettere e sviluppare competenze relazionali e comunicative, secondo l’assunto per cui il servizio all’utenza è fatto anche e soprattutto di comunicazione e non solo di conoscenza della materia. Inoltre, consapevoli del fatto che il miglioramento della relazione tra colleghi, porta ad un miglioramento del benessere degli individui e delle prestazioni dell’organizzazione, si è lavorato per migliorare le capacità di trasmettere e ricevere informazioni, le capacità empatiche e di ascolto e si sono acquisite le tecniche e gli strumenti per lavorare insieme, per partecipare e per gestire una riunione.

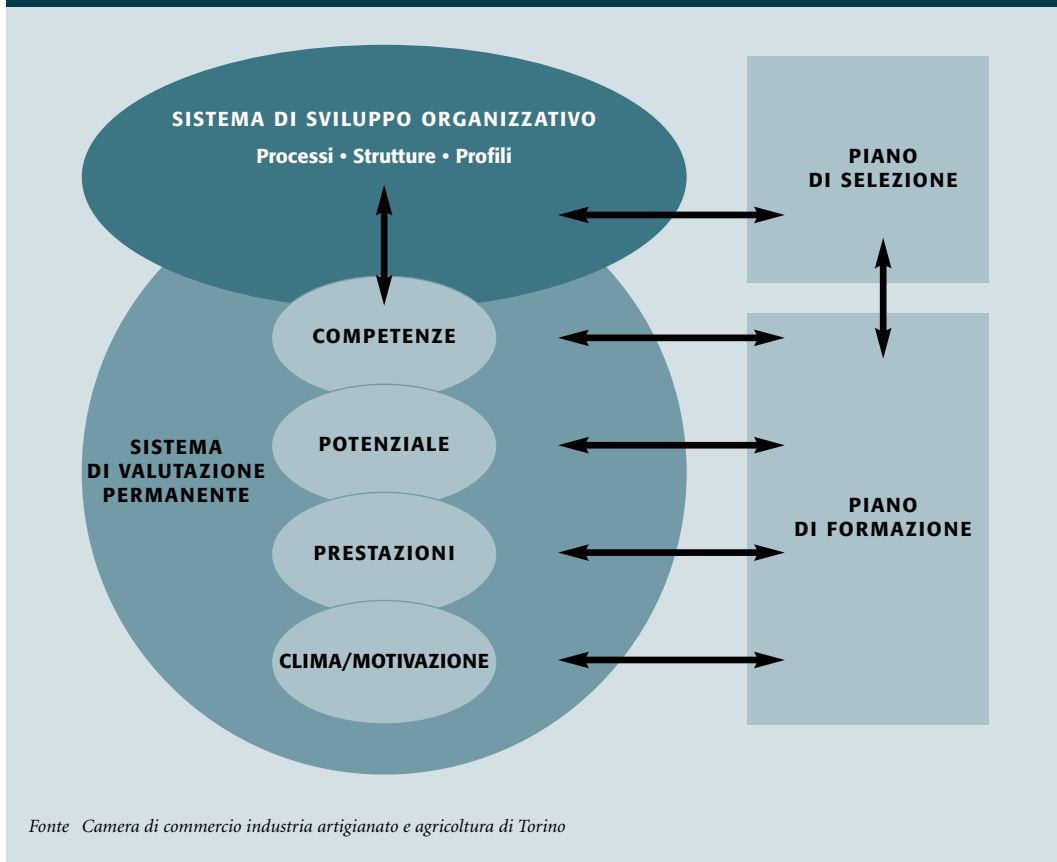
Si sono anche realizzate iniziative di comunicazione organizzativa: la direzione ha attivato ogni anno due incontri/convention per riunire tutti i dipendenti, spiegare le logiche e i perché del cambiamento, l’evoluzione della struttura organizzativa, le novità dei nuovi sistemi di gestione e sviluppo così come delle nuove metodologie di valutazione.

Dal punto di vista gestionale sono stati riscritti sia i regolamenti più generali (il “regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi”, per esempio) sia quelli gestionali, sono nati gruppi di lavoro per impostare in modo innovativo processi e sistemi di valutazione e di sviluppo professionale.

Sotto quest’ultimo punto di vista, una particolare attenzione è stata posta alla coerenza e alla correlazione di tutte le “aree” che avrebbero composto il nuovo “sistema di valutazione permanente”: un sistema che – seppur in momenti e con strumenti diversi – doveva essere in grado di monitorare e valutare le competenze, ma anche il potenziale e la prestazione. Si è voluto inoltre dare molta rilevanza al livello di motivazione della persona e al “clima” interno. Senza questo tipo di analisi non si sarebbe mai riusciti a sapere, per esempio, se una prestazione “negativa” di un dipendente fosse scaturita da semplice risultato negativo o da problemi di carattere ambientale/organizzativo/personale del dipendente, o ancora da competenze mai sufficientemente valorizzate. Ma, soprattutto, senza questo tipo di analisi non avrebbe mai trovato coerenza un piano formativo per intervenire dove emergeva la necessità di motivare, o di migliorare la prestazione negativa o di sviluppare le competenze.

Un ulteriore obiettivo raggiunto con questa costante gestione delle professionalità interne, è stato quello di raccogliere le informazioni per impostare – dove emergevano esigenze ulteriori – i piani annuali e triennali di selezione dall’esterno.

**Figura 9** Schema del percorso di sviluppo del personale



La formazione richiesta e attesa ha coinvolto tutti, anche se l'investimento conseguente è stato cospicuo: di fatto più di tre volte superiore a quello "obbligatorio" minimo dell'1% del monte retributivo previsto dal contratto nazionale. Quest'ultimo aspetto merita una specifica riflessione: il Ccnl del comparto regioni e autonomie locali esprime un elemento particolarmente positivo nel momento in cui si obbliga ogni ente ad investire in formazione. Ma la considerazione che scaturisce da questa esperienza è che, a fronte di cambiamenti di questa dimensione, l'impegno previsto dal contratto rischia di essere ancora una volta interpretato in logica di adempimento e risultare controproducente. In questo caso, più che mai, la formazione non deve essere vista come spesa, ma come vero e proprio investimento, leva indispensabile per ottenere qualità nell'organizzazione e crescita nelle persone. La Camera di commercio di Torino ha affrontato un investimento nettamente superiore ai minimi previsti dal Ccnl, per costruire percorsi formativi seri, impegnativi e integrati e non rischiare di "sprecare tutto per spendere poco".

## Gli aspetti logistici

Sempre mantenendo il coordinamento complessivo delle differenti azioni, nel 2002 un ulteriore gruppo di lavoro ha affrontato il tema del “rientro” nella sede storica. Si trattava – anche in questo caso – di provare a trasformare in opportunità quello che apparentemente poteva apparire come un onere, un disagio da affrontare.

Il gruppo di lavoro (composto da diverse persone appartenenti a varie categorie e a tutte le aree dell’organizzazione) ha affrontato un’indagine di “customer satisfaction” per capire – da un campione dell’utenza, dalle associazioni di categoria e dai colleghi/dipendenti – quali caratteristiche dell’organizzazione, dei servizi offerti, del layout degli uffici risultavano particolarmente graditi e quali richiedevano invece azioni migliorative. È emersa così un’utenza che chiedeva adeguate aree d’attesa prima di poter accedere agli uffici, ma anche di non “dover girare per uffici” laddove un’organizzazione pensata “per funzioni” e non “per processi” obbligava lunghi e tortuosi percorsi da un ufficio all’altro per gestire o seguire un’unica pratica. Dalla parte dei dipendenti sono emerse richieste per una sempre maggiore attenzione alla valorizzazione delle competenze, alla formazione, ad una comunicazione e ad un’informazione costante, chiara tempestiva e per la predisposizione di uffici confortevoli e luminosi.

A fronte di queste richieste emerse, nel corso del 2002 e del 2003 si sono realizzate la maggior parte delle azioni previste per soddisfarle: gli incontri di comunicazione descritti in precedenza, così come lo studio del layout degli uffici e la scelta dei colori (caldi, riposanti, chiari e luminosi) dei futuri ambienti.

Nei primi mesi dell’anno 2003 è avvenuto il rientro nella sede storica. La disponibilità, la professionalità di chi ha gestito lo specifico progetto ha reso possibile effettuare tutti i traslochi nei week-end, di fatto consentendo di non chiudere nemmeno un giorno gli uffici all’utenza.

I nuovi uffici rappresentano un modo completamente diverso di concepire gli spazi e rappresentano il risultato delle varie esigenze emerse dal gruppo di lavoro. Si è deciso di diffondere a tutti i dipendenti i concetti sui “valori” della Camera di commercio di Torino, soprattutto per coinvolgerli e condividere un modo di essere e di agire sul lavoro che fino all’anno prima era stato riflettuto solo dal management. Per questo motivo sono nati alcuni strumenti divulgativi, fra i quali un cd-rom nel quale i valori sono stati formalizzati e spiegati, e dove ogni persona che si è proposta ha potuto scrivere o farsi intervistare (sono inseriti piccoli filmati) per trasmettere il proprio parere e chiarire come – in base alla propria opinione – si debba interpretare il singolo valore di riferimento. Lo stesso sistema di incontri – coinvolgendo di volta in volta tutti i dipendenti, oppure solo quelli di specifiche aree, oppure ancora solo i funzionari, i neoassunti, ecc. – ha previsto tra i temi di comunicazione quelli dell’approfondimento sul concetto di valore, sullo stato d’avanzamento del

processo di cambiamento, sugli aspetti più positivi e su quelli da migliorare dei sistemi di valutazione e gestione.

A circa due anni dall'avvio del processo di cambiamento alla Camera di commercio di Torino, non pare possibile trarre delle conclusioni definitive, ma si può dire che la nuova organizzazione vede la riduzione di due livelli gerarchici, la riduzione del numero delle posizioni dirigenziali ridistribuendo le responsabilità sulle aree rimaste e valorizzando il processo di delega e il ruolo delle "posizioni organizzative". Il sistema di valutazione delle prestazioni è forse più rigoroso rispetto al passato perché tende a valorizzare l'eccellenza della prestazione e a smussare alcune peculiarità "distributive" ancora purtroppo oggi presenti in molte organizzazioni. Però lo stesso sistema di valutazione risulta essere estremamente chiaro nei meccanismi così come nelle varie fasi (il colloquio di assegnazione degli obiettivi, il monitoraggio periodico, la valutazione finale, ecc.); è un sistema che eroga incentivi più elevati rispetto al passato, grazie anche a una diversa distribuzione del fondo incentivante e agli incrementi resisi possibili in base all'aumento dei servizi erogati all'utenza. Il nuovo sistema di regole di gestione ha visto affrontare sia i momenti più positivi legati alla "chiarezza" sia quelli vissuti con maggior disagio (ma necessari) legati al "rigore della regola" e quindi al limitato utilizzo della "gestione dell'eccezione", sempre difficile da spiegare a chi non ha potuto usufruire dell'eccezione stessa.

Come sempre accade in percorsi di cambiamento così complessi e articolati, ci si trova in questo momento di fronte a sensibili miglioramenti gestionali e organizzativi e, nel contempo, ad alcuni disagi e "stanchezze" vissuti da chi ha investito molto in questo percorso oppure mostra resistenze fisiologiche. La formazione in particolare ha rappresentato un momento importante di investimento, che ha sottratto tempo alla gestione dell'attività ordinaria, e in alcuni rarissimi casi ha portato alla rinuncia da parte di alcuni individui, che hanno preferito non "mettersi in gioco".

Permangono ancora, internamente all'organizzazione, fenomeni di resistenza più o meno passiva, forse a volte consapevole ma nella maggior parte dei casi inconscia; in particolare per quanto riguarda l'area dei responsabili (nuovi e vecchi) che stanno vivendo quanto sia difficile non essere più "capi" o "specialisti" ma essere guida, riferimento, coordinatori.

Un risultato certo è che, dopo aver affrontato di volta in volta le difficoltà che si presentavano lungo il percorso, l'organizzazione oggi si basa di più sulla passione degli individui e sulle loro competenze, sempre agite in logica di responsabilità e di coerenza rispetto a valori condivisi; a conferma del fatto che il successo di un percorso di cambiamento organizzativo non può dipendere esclusivamente da un corretto uso delle tecniche, ma deve essere accompagnato da un uso intensivo delle leve relazionali.



### **3.3 L'Agenda di modernizzazione della Regione Emilia Romagna**

#### **Premessa**

Negli ultimi mesi del 1999, la Regione Emilia Romagna ha avviato l'Agenda di modernizzazione, un programma (che copre il periodo 2000-2003) finalizzato a produrre un cambiamento profondo all'interno dell'ente, per rispondere alle mutate esigenze del contesto nel quale esso si trova ad operare.

La spinta a realizzare l'Agenda di modernizzazione è derivata da più fattori che incidono sull'organizzazione, richiedendo un cambiamento e la ridefinizione del suo ruolo: la riforma del Titolo V della Costituzione, il cambiamento nei meccanismi di imposizione fiscale e di trasferimento per la finanza pubblica, la pressione da parte delle amministrazioni locali e dei cittadini verso un modello di regione che in Emilia Romagna viene chiamato "federazione di città e territori". L'esigenza principale è quella di adeguare l'organizzazione agli stimoli di cambiamento di tipo ordinamentale, cogliendo l'occasione di riflettere su come utilizzare le spinte all'innovazione per migliorare il modo di lavorare, migliorando così anche i servizi offerti dall'amministrazione regionale.

#### **Obiettivi**

L'Agenda di modernizzazione è una iniziativa strettamente legata al Documento di Politica Economica e Finanziaria regionale, strumento di programmazione che la Giunta si è data sin dal suo insediamento. Si tratta di un "piano integrato" di cambiamento che prevede il coinvolgimento e lo sviluppo della responsabilità di tutto il personale dell'ente.

L'iniziativa non è nata con lo scopo ultimo di migliorare il clima organizzativo; essa infatti si propone di procedere a una riorganizzazione e a una razionalizzazione della struttura che permetta di raggiungere risultati migliori diminuendo i costi di gestione. L'approccio parte quindi dall'esigenza di rendere più efficace l'amministrazione attraverso la diffusione di una cultura organizzativa orientata al riconoscimento e valutazione delle competenze più che ai ruoli gerarchici. Tuttavia, poiché il cambiamento è stato gestito in maniera partecipata e ha contemplato una definizione chiara ed esplicita dei compiti e delle responsabilità di ciascuno all'interno dell'organizzazione, esso ha contribuito al miglioramento del benessere. Tutto ciò nella convinzione che la produttività di un'organizzazione è legata anche al clima interno, a un ambiente di lavoro favorevole, il quale implica anche il coinvolgimento e una forte motivazione delle persone allo svolgimento del proprio lavoro.

L'iniziativa è stata avviata con un'importante operazione di riduzione del numero dei dirigenti (passato da 320 a circa 60) ottenuta

attraverso lo strumento contrattuale della risoluzione consensuale. Uno dei problemi da affrontare era infatti legato all'alto numero di dirigenti presenti nell'organizzazione (più di uno ogni 10 dipendenti), che spesso implicava il mancato riconoscimento della leadership da parte dei collaboratori e una scarsa propensione all'assunzione delle responsabilità da parte dei dirigenti. Per questo si è proceduto, in accordo con la dirigenza, a una ridefinizione completa del ruolo dirigenziale, con una distinzione tra coloro i quali avrebbero dovuto assumere il ruolo di manager e coloro i quali possiedono competenze tecniche, ma non necessariamente hanno competenze manageriali. Tale processo è stato accompagnato anche da un aumento retributivo per la dirigenza, anche perché l'Emilia Romagna era una delle regioni con il livello retributivo della dirigenza più basso.

Inoltre si è proceduto a una riorganizzazione delle direzioni generali che le ha portate da 15 a 10, e a una riduzione della struttura gerarchica che ha permesso di eliminare un livello gerarchico di dirigenza e di articolare la dirigenza in due ambiti: responsabili di servizio e *professionals*, cioè dirigenti caratterizzati da una competenza specialistica su progetto. Le organizzazioni sindacali hanno sostenuto l'iniziativa, anche grazie a un accordo in base al quale si è stabilito di legare una parte di incentivi sulla produttività al risparmio sui costi del personale.

Per favorire tali cambiamenti, che hanno investito profondamente l'intera struttura dell'amministrazione, si è resa necessaria una vasta operazione di coinvolgimento di tutti i dipendenti e di ricostruzione delle relazioni interne, che legittimasse il cambiamento e restituisse a ciascuno un ruolo riconosciuto all'interno dell'organizzazione.

Si è quindi lavorato per favorire l'integrazione tra i vari settori dell'organizzazione, l'aumento del livello delle conoscenze e della comunicazione, la diffusione di una cultura organizzativa orientata al riconoscimento delle competenze e ai risultati raggiunti da ciascuno.

### **Soggetti coinvolti e promotori**

L'iniziativa è stata promossa dalla Direzione generale organizzazione, sistemi informativi e telematica della regione, con la collaborazione di due società di consulenza.

Per quanto riguarda i sindacati, inizialmente essi avevano un atteggiamento critico dettato dalla convinzione che i lavoratori non sarebbero stati coinvolti nell'iniziativa e che i gruppi di lavoro (laboratori), strumento principale dell'iniziativa, dei quali si parlerà più avanti, non avrebbero funzionato; successivamente invece, alla luce del successo del programma, i sindacati hanno costituito un valido sostegno. Le relazioni tra questi ultimi e l'ente sono improntate alla

dialettica, più che al conflitto, tanto che alla nomina di circa 400 posizioni organizzative non si è avuto alcun livello di contenzioso.

### **Attività**

Nella convinzione che il cambiamento dovesse essere partecipato e condiviso, sono stati avviati dei laboratori, cioè dei gruppi di lavoro focalizzati su tematiche di gestione e di cambiamento organizzativo, ma anche sui nuovi compiti e procedure da adottare. I laboratori (complessivamente circa 60) hanno una durata temporale definita (tra uno e due anni) e lavorano allo scopo di studiare le possibili innovazioni da introdurre all'interno dell'organizzazione, di sperimentarle attraverso applicazioni pilota, di diffondere le buone pratiche. I laboratori sono proposti dalle direzioni congiunte, e tale aspetto favorisce l'integrazione tra i vari settori dell'organizzazione, che costituisce uno degli obiettivi del programma. Ogni laboratorio deve essere approvato da un comitato di direzione sulla base di una griglia di indicatori di coerenza con i principi e le politiche dell'organizzazione, ispirata a quella presentata nel corso della prima conferenza europea sulla pubblica amministrazione di Lisbona. Tale comitato è composto dal responsabile della Direzione generale organizzazione, sistemi informativi e telematica della regione e da membri delle due società di consulenza già menzionate.

Nei primi due anni hanno avuto priorità assoluta i progetti che rispondevano a esigenze dell'amministrazione e al criterio di coerenza con il programma; successivamente, per coinvolgere quante più persone possibile e interessare tutte le aree dell'amministrazione, si è estesa la possibilità di scelta, aggiungendo laboratori relativi a tematiche più ampie. Durante il terzo anno, quindi, è stato necessario orientare l'iniziativa su settori e argomenti mai esaminati e su persone che ancora non erano state coinvolte, fino a raggiungere tutti i settori dell'amministrazione.

Ogni laboratorio ha un dirigente responsabile, il cui compenso non è collegato ai risultati del laboratorio, mentre i collaboratori percepiscono tutti lo stesso premio, il quale dipende dal risultato raggiunto, non dal loro livello gerarchico. Ciascun responsabile è affiancato da esperti delle due società di consulenza, che hanno un ruolo di governo del programma e di supporto dei laboratori. Quasi la metà dei 60 laboratori si sono avvalsi di questo supporto. La comunicazione e la diffusione dei risultati dei laboratori viene curata da una organizzazione preposta, alla quale ogni laboratorio consegna le azioni informative sviluppate appositamente per i suoi *stakeholder*.

Tra i laboratori, è certamente da segnalare quello denominato la "Rete dei punti di ascolto", avviato nel 2001, che ha l'obiettivo di creare alcuni strumenti di orientamento delle scelte dell'ente attraverso l'ascolto delle esigenze e della percezione del cambiamento in atto

proprie dei destinatari delle politiche dell'amministrazione. Il laboratorio è orientato verso due strategie complementari: da un lato è focalizzato verso l'esterno, quindi su politiche e servizi rivolti alla cittadinanza, dall'altro è orientato verso l'interno, cioè sulle politiche rivolte al personale.

Inoltre sono stati avviati dei punti di ascolto, che costituiscono occasioni di riflessione sulle criticità incontrate dal personale, e un forum per il cambiamento. Quest'ultimo riunisce periodicamente (due o tre volte all'anno) i dirigenti e i collaboratori, essendo lo stile direzionale orientato alla partecipazione e alla motivazione. Poiché questo programma non coinvolge tutti i dipendenti della Regione, si è cercato in tal modo di coinvolgere coloro che non partecipano ai laboratori, attraverso momenti di condivisione e informazione sull'Agenda di modernizzazione e sui laboratori.

Tale strumento ha dato risultati molto positivi, tanto che la maggior parte delle Direzioni ha assunto questa modalità di relazione con i collaboratori anche su altre tematiche, oltre all'Agenda di modernizzazione, presentando a questi ultimi le attività di programmazione.

### **Monitoraggio e risultati**

Per ciascun laboratorio, oltre alla valutazione iniziale da parte del comitato di direzione cui si è già accennato, sono previste due ulteriori verifiche: una valutazione in itinere che consente di verificare anche l'andamento complessivo del programma e una valutazione ex post.

La valutazione in itinere è basata su alcuni fattori: il presidio delle dimensioni di modernizzazione, il grado di realizzazione, la visibilità delle innovazioni apportate, l'impatto sull'utenza (potenziale e avvenuto) e la trasferibilità.

La valutazione ex post ha l'obiettivo di individuare i laboratori dell'agenda che hanno dimostrato la rispondenza a requisiti qualitativi tali da renderli interessanti per approfondimenti e *benchmark*. I parametri di selezione utilizzati sono relativi alle prestazioni realizzate e alla complessità delle risorse utilizzate. Sulla base dei punti conseguiti sui singoli indicatori, ogni progetto ottiene un posizionamento all'interno della matrice complessità/prestazione; tale posizionamento consente di identificare i laboratori che, in funzione del rapporto prestazione/complessità, oltre a rappresentare casi di successo, rappresentano anche casi di apprendimento. Nell'aprile 2003 si è tenuta una convention della dirigenza per fare il punto sui risultati del programma.

Infine, il laboratorio "Rete dei punti di ascolto" ha realizzato un'indagine del clima organizzativo per rilevare la percezione dei dipendenti relativamente al contesto operativo in cui lavorano e

alle iniziative assunte dall'organizzazione nell'ambito dell'Agenda di modernizzazione. L'indagine, condotta con la collaborazione di una società specializzata, è stata realizzata attraverso un questionario e ha interessato fino ad ora la sola Direzione generale organizzazione, sistemi informativi e telematica. Dall'analisi emerge un netto miglioramento del clima interno, del grado di motivazione e di partecipazione del personale, dell'efficacia dei processi, grazie alla quale si ottengono livelli di qualità superiore con uno sforzo minore.

Sulla base dei risultati dell'indagine sono state comunque progettate alcune azioni di miglioramento del clima, volte a far fronte a due criticità principali: la scarsa efficacia dei canali di comunicazione formale e l'assenza di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione. Attualmente è in corso l'estensione dell'iniziativa ad altre strutture dell'ente.

### **Punti di forza e di debolezza**

Uno dei punti di forza dell'iniziativa è costituito certamente dal varo di una nuova legge sull'organizzazione dell'ente che ha eliminato otto leggi già esistenti. Attraverso la norma è stato possibile operare una distinzione tra livello gestionale e livello politico, facendo maggiore chiarezza sui compiti e sulle responsabilità di ciascun settore.

Il programma ha inoltre permesso di "mettere a sistema" l'innovazione, rappresentando allo stesso tempo un'occasione per riflettere sull'organizzazione e l'elemento che ha garantito la coerenza della riorganizzazione.

Il punto di debolezza è invece costituito, paradossalmente, dalla consapevolezza profonda dei lavoratori di far parte di un'organizzazione all'avanguardia, certamente molto avanzata. Ciò implica una maggior difficoltà a far accettare il cambiamento, poiché la richiesta di miglioramento viene interpretata come una critica, come se gli sforzi già realizzati non fossero sufficienti.

### **Prospettive e sviluppi futuri**

Le prospettive attualmente sono orientate verso due filoni: l'interno e l'esterno. Il processo di ridefinizione del ruolo dirigenziale è tuttora in corso; esso sarà al centro del piano di formazione della dirigenza per il 2003. La fase del lavoro che si sta sviluppando attualmente è tesa a valutare il grado di cambiamento e di miglioramento dei servizi rivolti all'utenza esterna, poiché come si è già sottolineato, l'obiettivo ultimo dell'iniziativa consiste proprio nel perfezionamento del prodotto finale. Inoltre è fondamentale rilevare la percezione che hanno gli utenti dei servizi offerti dall'ente, si prevedono quindi attività di comunicazione rivolte alla cittadinanza per valorizzare il cambiamento in atto all'interno dell'organizzazione.

### **3.4 La Banca delle Ore del Comune di Rimini**

#### **Premessa**

La Banca delle Ore è uno strumento previsto nel contratto collettivo di lavoro per il personale dipendente delle regioni e delle autonomie locali, utile per la gestione flessibile dell'orario di lavoro. Pur essendo quindi un istituto obbligatorio, esso è stato realizzato da poche amministrazioni locali; l'amministrazione comunale di Rimini si distingue in questo senso poiché è sempre stata sensibile alla flessibilità degli orari dei propri dipendenti e dei cittadini.

L'iniziativa è stata avviata nell'aprile 2002 grazie a un finanziamento del Ministero delle Pari Opportunità, che ha permesso di realizzare le attività di divulgazione dell'iniziativa all'interno dell'amministrazione. L'amministrazione ha infatti realizzato attività di informazione interna attraverso circolari indirizzate sia ai dirigenti che ai dipendenti e attraverso un manuale d'uso della Banca delle Ore, per far comprendere a tutto il personale dell'ente le modalità di funzionamento di questo strumento.

La Banca delle Ore, a cui si viene iscritti automaticamente, consiste nella possibilità per ciascun dipendente dell'amministrazione di accantonare su un "conto" individuale le ore di lavoro prestate in più rispetto all'orario normale. Il sistema informatico che gestisce le presenze consente di "capitalizzare" l'attività lavorativa svolta oltre le 36 ore settimanali previste dal contratto, grazie alla quale ciascun dipendente può usufruire nel futuro di assenze dal lavoro. Il dipendente che, nel corso di un anno solare, avrà accumulato un certo numero di ore di lavoro in eccesso sul proprio conto aperto presso la banca, potrà quindi godere di un numero corrispondente di riposi compensativi.

#### **Attività e risultati**

Alla Banca delle Ore aderiscono tutti i dipendenti dell'ente, assunti sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, con contratto a tempo pieno o part-time.

Il conto individuale presso la banca è costituito dal tempo in cui egli si è trattenuto al lavoro oltre le 36 ore settimanali. Il tempo di permanenza oltre l'orario di lavoro entro la fascia oraria di flessibilità, autorizzato (anche verbalmente) dal dirigente responsabile del servizio, andrà a far parte del conto individuale, così come le prestazioni straordinarie effettuate per una durata di almeno 30 minuti, che siano state autorizzate dal dirigente responsabile del servizio. Le prestazioni effettuate durante il periodo di flessibilità sono quindi escluse dall'ambito del lavoro straordinario, poiché confluiscono già automaticamente nella Banca delle Ore. Tuttavia, nel caso in cui la prestazione lavorativa si protragga oltre il limite della flessibilità, l'intero inter-

vallo di tempo lavorato viene considerato straordinario. Esso deve però essere autorizzato in precedenza dal dirigente del Servizio.

Anche le eccedenze sull'orario settimanale effettuate in caso di particolari necessità del servizio (ad esempio periodi stagionali in cui è necessario un maggiore impegno, specialmente in estate, trattandosi dell'amministrazione comunale di una meta turistica rinomata) confluiscono nel conto individuale del dipendente. In questo caso si prevede anche la possibilità di vincolare le prestazioni in eccesso del singolo al gruppo di lavoro o all'ufficio di cui egli fa parte, prevedendo quindi una forma collettiva nell'attuazione di questo strumento. Tale formula tuttavia non è ancora stata applicata dall'amministrazione comunale.

Le ore accantonate dal dipendente nel proprio conto individuale possono essere compensate con l'assenza dal lavoro secondo le seguenti modalità, che dipendono oltre che dalla consistenza del credito, anche dalle esigenze del lavoratore e da quelle dell'organizzazione: con la flessibilità dell'orario (entrando più tardi o uscendo prima, entro la fascia di flessibilità); con l'assenza per l'intera giornata; con il riconoscimento del compenso per lavoro straordinario, nei limiti previsti per ciascun dipendente, a condizione che esso sia stato autorizzato in precedenza.

Il debito orario accumulato dal singolo dipendente che si assenta dal lavoro per esigenze personali, se non viene recuperato, determina un saldo negativo nella Banca delle Ore. Qualora non venga recuperato entro l'anno, il debito comporta una decurtazione corrispondente delle ferie; se supera le 24 ore annue comporta una riduzione dello stipendio.

Ciascun dipendente ha la possibilità di scegliere come usufruire delle ore di lavoro effettuate in eccesso e confluite sul suo conto personale, in relazione ai bisogni derivanti da necessità di cura familiare o da esigenze di carattere personale. Ciò ha indubbiamente un'influenza positiva sulla qualità della vita dei lavoratori dell'ente, dal momento che consente di conciliare gli impegni lavorativi con le esigenze personali, siano esse di carattere familiare o meno.

Preferibilmente il recupero deve essere effettuato entro l'anno solare, tuttavia è possibile riportare in credito all'anno successivo fino a un massimo di 42 ore. Ciò significa che chi ne avesse accumulate di più, perde le ore in eccesso. In situazioni eccezionali, valutate di volta in volta, viene concessa l'opportunità di riportare tali ore all'anno successivo.

I dipendenti ricevono mensilmente tutte le informazioni relative al proprio conto individuale, che comprendono i dati relativi all'anno corrente e all'anno precedente, i dettagli delle prestazioni straor-

dinarie effettuate nell'ultimo mese e di quelle prestate nell'anno fino al mese precedente. Ognuno ha comunque la possibilità di verificare il proprio conto personale in ogni momento, attraverso un servizio, protetto da password personale, disponibile sulla rete intranet dell'ente.

Le singole direzioni hanno ampia autonomia nella gestione dello strumento, sia nella scelta di autorizzare i dipendenti a trattenersi sul luogo di lavoro, sia nella valutazione delle diverse modalità di utilizzo del credito orario. La scelta di delegare la gestione del credito alle direzioni consente di adattarne l'uso alle differenti tipologie di lavoratori e ai differenti contesti organizzativi.

Le organizzazioni sindacali sono state coinvolte dall'amministrazione sin dalla fase di progettazione dell'iniziativa, con l'invio del progetto e con la convocazione ad alcune riunioni preliminari, per l'analisi delle modalità di applicazione della banca e del suo impatto sull'efficienza dell'organizzazione. Esse si sono dichiarate fin dall'inizio favorevoli alla Banca delle Ore, poiché consente una maggior flessibilità negli orari di lavoro senza tuttavia influire in modo negativo sulla busta paga dei lavoratori, nella quale alla diminuzione degli introiti derivanti dallo straordinario, corrisponde un aumento del premio di produttività.

### **Punti di forza e debolezza**

L'iniziativa può avere ricadute positive sia dal punto di vista dell'organizzazione che da quello dei dipendenti: all'amministrazione garantisce un miglioramento in termini di efficienza e un uso più razionale delle risorse, mentre ai dipendenti permette una maggiore flessibilità, quindi una migliore gestione dei propri orari di lavoro in base alle proprie esigenze. Inoltre, è decisamente notevole il vantaggio per i cittadini e per i turisti, ai quali viene offerta la possibilità di usufruire dei servizi dell'amministrazione comunale secondo gli orari e i periodi dell'anno a loro più consoni.

Il rischio a cui si può andare incontro applicando la formula della Banca delle Ore è tuttavia notevole. Un'organizzazione poco flessibile, infatti, potrebbe disporre modalità di utilizzo di questo strumento conformi alle sole esigenze dell'organizzazione, facendo sì che la flessibilità di orari sia intesa esclusivamente come un onere dei lavoratori, i quali vengono costretti ad adattarsi agli orari dell'ente, non potendo usufruire a loro volta dei vantaggi di tale strumento. È necessario quindi, nell'adozione della Banca delle Ore, garantire ai lavoratori margini sufficienti di libertà nella scelta delle modalità di utilizzo della flessibilità, in modo tale che le esigenze dell'organizzazione non prevalgano su quelle del dipendente.



### **3.5 Comune di Schio: formazione per i neo assunti**

#### **Premessa**

Per venire incontro alle esigenze di informazione dei neo-assunti (alcuni dei quali già hanno collaborato con l'amministrazione, ma sono alla prima esperienza di lavoro dipendente nell'ente), il Comune di Schio realizza, dalla primavera del 2002, un corso di formazione rivolto a coloro che entrano a far parte dell'organizzazione. In realtà non si tratta di un semplice corso, durante il quale vengono trasferite le competenze necessarie a svolgere il proprio lavoro, ma di un percorso che ha come scopo ultimo la trasmissione della cultura organizzativa dell'ente e la completa integrazione dei neo-assunti nel tessuto organizzativo.

L'iniziativa, promossa dall'Ufficio aggiornamento e formazione delle risorse umane, appartenente al Servizio personale dell'amministrazione comunale, è stata fortemente sostenuta dal direttore generale e ha visto la partecipazione entusiastica dei dirigenti generali e dei funzionari, indispensabile alla sua buona riuscita. Il presupposto fondamentale dell'attività, trattandosi di un progetto formativo senza budget né investimento su forze formative esterne, è infatti l'impegno da parte di coloro che operano da tempo nell'ente, a vari livelli, in qualità di docenti, sia per favorire l'acquisizione di conoscenze fondamentali da parte dei nuovi colleghi, sia per sostenere il loro percorso di inserimento nell'organizzazione.

Fino ad oggi sono state realizzate tre edizioni del corso, i cui programmi, docenti e modalità sono in continua evoluzione, poiché il progetto non si ispira a un modello statico, ma è in via di perfezionamento ed è aperto alle innovazioni.

#### **Obiettivi e attività**

Nel periodo precedente all'ideazione del percorso formativo, alcuni funzionari dell'amministrazione comunale si erano resi conto che un gran numero di colleghi, tra cui anche persone inserite da molto tempo nell'ente, si rivolgeva agli uffici dell'ente per avere chiarimenti su tematiche elementari, che avrebbe dovuto conoscere da tempo. Ciò avveniva in particolare nei confronti dell'Ufficio personale, relativamente agli istituti del contratto di lavoro (ferie, maternità, permessi, ma anche rimborsi in caso di missione, ecc.). Constatando tale deficit di informazioni fondamentali tra il personale dell'amministrazione, il Servizio personale ha compreso che esso dipendeva da una grave carenza di chiarezza nella comunicazione da parte dell'ente verso i propri dipendenti. Questa situazione creava un notevole disagio nel personale dell'amministrazione, che non volendo formulare all'ente richieste elementari, relative a temi che avrebbe dovuto conoscere da tempo, era costretto ad acquisire indirettamente le informazioni di cui aveva bisogno, attraverso una sorta di passaparola tra colleghi. Si veniva così a generare un meccanismo distorto

che creava una serie di informazioni scorrette, complicando ulteriormente la situazione.

Il Servizio personale si è reso conto che tutto ciò derivava dall'assenza di una corretta preparazione del personale sin dal momento dell'ingresso nell'ente, che spesso coincide con il primo contatto di una persona con un'organizzazione pubblica.

Il Servizio personale, che aveva la possibilità di esercitare un ruolo fondamentale per porre fine a questa situazione, ha quindi deciso di attivarsi programmando dei percorsi di formazione per i neo-assunti, contando sul ricambio generazionale dei dipendenti dell'organizzazione favorito dalle massicce assunzioni che si sono verificate negli ultimi mesi (su un totale di 270 dipendenti assunti a tempo indeterminato, circa 40 hanno partecipato ai corsi).

Sulla base delle richieste e dei dubbi più frequenti sollevati dal personale inserito da tempo nella struttura, i promotori dell'iniziativa hanno scelto le "materie" da inserire nei corsi: in particolare, nella prima edizione si è trattato della presentazione dell'organizzazione e dell'ente, oltre agli istituti del rapporto di lavoro che è necessario conoscere con chiarezza al momento dell'ingresso in un'amministrazione di medie dimensioni (conoscenza e utilizzo dei programmi gestionali che permettono di richiedere permessi e ferie, disciplina dei permessi di maternità, informazioni contenute nella busta paga, ecc.).

Gli obiettivi del percorso che il Comune di Schio propone ai neo-assunti sono molteplici. Certamente tra questi vi è il desiderio di trasferire ai colleghi che fanno il loro ingresso nell'ente le informazioni essenziali per garantire loro la conoscenza dell'organizzazione, delle sue finalità e dei suoi valori. Oltre a ciò, tuttavia, vi è il desiderio di far comprendere ai neo-assunti l'alto valore che l'organizzazione attribuisce alle persone che ne fanno parte, di dare a ognuno dei partecipanti la certezza che sin dall'inizio l'ente investe sui propri dipendenti, di trasmettere la consapevolezza che si entra in un'organizzazione che offre un'opportunità di realizzazione personale, ma al tempo stesso ci si aspetta il massimo impegno da ciascuno.

Lo stimolo a lavorare al meglio e la motivazione di ciascuno dei partecipanti è decisamente uno degli aspetti fondamentali dell'iniziativa. La scelta del sindaco di inaugurare o, in alternativa, di chiudere personalmente tutte le edizioni dei corsi è molto efficace in tal senso, dal momento che egli dà prova con ciò di voler conoscere tutti i dipendenti dell'ente; inoltre la sua presenza costituisce l'occasione per esplicitare le sue aspettative, e per esortare i neo-assunti a interpretare al meglio il proprio ruolo. Questa organizzazione quindi richiede a ciascuno un impegno notevole, sulla base della convinzione che i funzionari comunali sono al servizio della cittadinanza, che tutti i partecipanti ai corsi hanno una grande responsabilità e svolgono un com-

pito che ha conseguenze importanti sulla città, anche coloro che lavorano presso i servizi che non hanno contatti con il pubblico o che non producono effetti immediati sulla realtà cittadina.

È necessario a questo punto precisare una caratteristica importante dell'iniziativa, costituita dalla composizione mista dei partecipanti ai corsi. A ciascuna delle edizioni hanno preso parte, senza alcuna distinzione, tutti i neo-assunti dell'amministrazione comunale, dagli operai alle educatrici, dai funzionari ai cuochi: la presenza di profili molto eterogenei costituisce un elemento determinante sia perché garantisce agli occhi dei nuovi assunti l'equità di trattamento tra le diverse figure, sia perché fa di questa iniziativa un caso raro di valorizzazione e motivazione estesa al personale che svolge compiti considerati più umili e meno gratificanti. Grazie a questi corsi, dunque, circa il 15 per cento dei dipendenti entra a far parte dell'ente con uno spirito nuovo: si tratta anche di un investimento per l'organizzazione.

Passiamo ora alle modalità pratiche secondo cui è stata realizzata l'iniziativa. I corsi si svolgono durante l'orario di lavoro, e prevedono il riconoscimento dello straordinario sia per i discenti che per i docenti (ai quali però non viene riconosciuto alcun incentivo per l'attività di docenza).

Dall'avvio dell'iniziativa ad oggi si sono svolte tre edizioni del corso, in coincidenza con tre diversi periodi di assunzione di personale. Il reclutamento di coloro che si sono prestati a svolgere il ruolo di insegnanti è stato spontaneo, grazie alla conoscenza personale di coloro che presentavano caratteristiche adatte, da parte dei promotori dell'iniziativa.

La prima edizione del corso ha visto come docente il capo servizio del personale, una persona di solida esperienza e notevole competenza, il quale ha introdotto i nuovi colleghi alla conoscenza dell'organizzazione e del contratto di lavoro attraverso materiale didattico strutturato in forma di FAQ, con la soluzione di un ipotetico problema.

Tuttavia, poiché non sempre la persona in possesso di una grande competenza si presta a trasmettere le sue conoscenze in modo vivace, nella edizione successiva del corso, in accordo con il capo servizio, gli organizzatori gli hanno affiancato una funzionaria giovane, che si occupa quotidianamente delle procedure mostrate durante il corso, per effettuare una simulazione del lavoro reale. La seconda edizione ha visto anche l'introduzione di due argomenti nuovi: la sicurezza sul posto di lavoro e la presentazione del bilancio e del Peg. Durante la stessa giornata di corso, oltre alla struttura dell'ente, è stato quindi mostrato un ciclo di spesa, in modo da informare i nuovi dipendenti del complesso processo che si avvia quando l'ente fa un acquisto.

L'idea è quella di fornire ai colleghi le informazioni necessarie, senza dare troppe notizie di stampo tecnico e normativo che renderebbero le lezioni troppo complesse e pregiudicherebbero il livello di attenzione e quindi l'apprendimento. La scelta si è piuttosto focalizzata sulle nozioni che non si possono ricavare da alcun testo, dando in tal modo alla formazione una connotazione pratica.

In particolare, le informazioni sulla struttura organizzativa vengono considerate fondamentali, poiché l'inserimento in un'organizzazione di medie dimensioni, suddivisa in varie direzioni, crea difficoltà nei neo-assunti, i quali sin dall'inizio vengono assegnati a un settore senza conoscere gli altri e hanno difficoltà a conoscere i colleghi appartenenti a direzioni diverse. Nonostante ciò, da un questionario sottoposto a tutti i partecipanti ai corsi, è risultato che questo argomento viene considerato meno utile e interessante del contratto di lavoro, che probabilmente è un tema sul quale si investono aspettative importanti al momento di cominciare una nuova occupazione. I promotori del corso hanno tuttavia la certezza di prevenire un bisogno che sorgerebbe certamente in seguito, in un secondo momento rispetto a quello dell'ingresso nell'organizzazione, quando, consapevoli dei propri diritti e doveri, le persone devono investire emotivamente sul compito assegnato loro e sul proprio luogo di lavoro.

La terza e ultima edizione del corso, finita a gennaio 2003, ha coinvolto un numero più ampio di destinatari (circa 20 persone, contro le 10 delle edizioni precedenti) poiché, prima del dicembre 2002, l'amministrazione ha assunto molte persone. Se la prima edizione è stata sperimentale e la seconda è stata più di consolidamento e riflessione sui docenti e sull'ampliamento delle tematiche, la terza edizione ha rappresentato il banco di prova dell'iniziativa, specialmente perché ci si rivolgeva a un gruppo di persone completamente estranee all'ente, che si trovavano alla loro prima esperienza di lavoro con l'amministrazione. Questa edizione ha rappresentato dunque un'occasione per riflettere approfonditamente sulle attività e ridefinire le modalità di realizzazione dei corsi. In tale contesto si è deciso di modificare il programma, aggiungendo temi come la certificazione di qualità, di grande attualità per l'ente, che in quel periodo stava realizzando il processo di certificazione, e che sarebbe divenuto parte della cultura organizzativa. Inoltre si è deciso di estendere la durata del corso a 5 giornate, nelle quali si è affrontato anche il tema del flusso documentario, oltre ai temi che costituivano il programma dell'edizione precedente, come l'organizzazione dell'ente, gli istituti del rapporto di lavoro e la sicurezza sul luogo di lavoro.

L'intera iniziativa è dunque aperta ai cambiamenti che si rivelano utili in corso d'opera, sia per quanto riguarda i programmi affrontati,

sia per i docenti. L'affiancamento dei funzionari giovani ai dirigenti nella docenza permette un tipo di formazione meno accademico, in cui i docenti siano anche "testimoni" di una prassi di lavoro e una modalità di affrontare i problemi che si pongono quotidianamente a chi svolge un determinato compito.

I docenti sono uno dei punti chiave della riuscita dell'iniziativa. Essi godono di una notevole visibilità e riconoscimento all'interno dell'organizzazione, ai quali non corrisponde però un riconoscimento economico. Ciò è dovuto, oltre che alle dinamiche del tavolo negoziale, anche a una scelta che privilegia l'aspetto relazionale dell'attività rispetto a quello utilitaristico. Il riconoscimento di incentivi economici ai formatori rischia di intervenire sugli stimoli che spingono i colleghi più esperti a trasferire le proprie competenze ai colleghi entrati da poco nell'organizzazione, a scapito della forte motivazione necessaria al successo dell'iniziativa.

Il problema non è sorto neanche da parte delle organizzazioni sindacali, le quali non hanno sollevato alcuna questione, ma al contrario, sono soddisfatte dell'opera di formazione estesa a tutti i livelli, specialmente per quanto riguarda gli istituti del rapporto di lavoro, poiché contribuisce a chiarire un aspetto molto importante del rapporto tra i lavoratori e l'amministrazione, aspetto ritenuto fondamentale dai sindacati.

L'iniziativa ha avuto una ricaduta notevole sull'organizzazione dal punto di vista del miglioramento del clima, favorendo la conoscenza tra colleghi ma anche la motivazione al lavoro, e la soddisfazione data dall'appartenenza a un'organizzazione attenta al percorso formativo dei propri dipendenti sin dal loro ingresso. Inoltre, pur non disponendo di misurazioni che confermino il dato, si può affermare che il livello di produttività dei neo-assunti è notevolmente migliorato in coloro che hanno partecipato alla formazione rispetto ai loro colleghi entrati nell'amministrazione prima dell'istituzione dei corsi, grazie alle nozioni e alle conoscenze acquisite, che permettono loro di svolgere il loro lavoro efficacemente sin dall'inizio.

Inoltre, ormai, l'iniziativa è stata inserita nel percorso di certificazione di qualità ottenuta dall'amministrazione comunale ed è contemplata nel regolamento dei concorsi per l'assunzione di personale, segno che essa è entrata a far parte della prassi dell'ente.

### **Punti di forza e debolezza**

Un aspetto dell'iniziativa che può lasciare perplessi è la scelta di limitare la partecipazione alla formazione ai soli neo-assunti, benché l'esigenza di approfondimento di alcune tematiche sia nata dalla constatazione della carenza di informazioni proprio nel per-

sonale con maggiore anzianità di servizio. Nonostante le ovvie difficoltà di realizzazione, probabilmente l'estensione della formazione a tutti i dipendenti del comune, magari modificando in parte le tematiche affrontate o le modalità di realizzazione, potrebbe contribuire non solo a migliorare il clima organizzativo, fornendo maggiori certezze su tematiche fondamentali del rapporto di lavoro, ma aumenterebbe anche il grado di motivazione, e la sensazione che l'amministrazione investa sulle risorse umane. Ciò anche in considerazione del fatto che è ormai noto che il livello di motivazione subisce una notevole flessione nel tempo. Bisogna segnalare che l'amministrazione comunale ha avviato una serie di incontri di formazione per alcuni dei suoi dipendenti (28 persone) sul processo di certificazione di qualità, che costituisce una novità che ha un forte impatto su tutte le attività dell'organizzazione, tuttavia ciò non contribuisce a colmare le lacune citate in precedenza, per le quali è sorta l'idea di avviare la formazione rivolta ai neo-assunti. Uno dei risultati più significativi delle attività di formazione è che questi ultimi acquistano la consapevolezza di entrare in un'organizzazione che coinvolge i propri dipendenti, che comunica e che cerca di evitare equivoci e fraintendimenti, ma soprattutto cerca di fornire loro gli elementi per comprendere ciò che si aspetta da ciascuno nel lavoro che è chiamato a svolgere.

Un altro elemento importante è la scelta da parte dell'organizzazione di esplicitare le strategie e gli obiettivi dell'ente, facendone partecipi tutti i propri dipendenti, indipendentemente dal loro livello professionale.

Il fattore docenti rappresenta al tempo stesso un punto di forza e un punto di debolezza dell'iniziativa. È necessario infatti poter contare su docenti molto motivati, che siano in grado di comprendere la portata dell'iniziativa, la quale rappresenta il "biglietto da visita" che l'organizzazione presenta a coloro che dovranno svolgere il proprio lavoro al suo interno. I formatori devono fornire le conoscenze utili in modo agile, con competenza ma anche con carisma, altrimenti il corso non solo diventa inutile, ma peggio ancora diventa demotivante e quindi controproducente. Fortunatamente l'amministrazione ha potuto contare fino ad oggi su una serie di docenti che hanno dedicato entusiasticamente il proprio tempo e le proprie energie all'iniziativa, tanto che la buona riuscita delle prime edizioni del corso ha persuaso una persona che aveva assistito a un corso in qualità di discente, a cimentarsi nella docenza in un'edizione successiva, e si prevede che ciò accadrà sempre più di frequente.

### 3.6 Laboratori di apprendimento: l'esperienza del Governo inglese per coinvolgere i dipendenti di *front line*

#### Premessa

Uno degli obiettivi principali del processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni avviato dal *Cabinet Office* inglese (il dipartimento del Governo che si occupa del funzionamento delle amministrazioni pubbliche) è stato quello di migliorare la fornitura dei servizi pubblici coinvolgendo il personale. Ciò ha comportato un ripensamento radicale del modo in cui molti servizi vengono forniti, lavorando il più vicino possibile alle “estremità” dell'organizzazione, e rimuovendo le inutili lungaggini burocratiche che ostacolano i funzionari pubblici nell'adozione di nuove procedure che permettono di sperimentare, innovare e migliorare la fornitura dei servizi. Pertanto si tratta di un approccio al cambiamento del tutto nuovo e in contrasto con quello classico tipico delle organizzazioni a struttura piramidale dove i dirigenti guidano il processo di cambiamento, poiché questa iniziativa attribuisce un ruolo fondamentale al personale di più basso livello.

Il *Cabinet Office* ha capito che il personale di *front line* è una risorsa in gran parte inutilizzata, sebbene si tratti proprio di coloro che conoscono meglio i servizi che loro stessi forniscono; inoltre essendo i più vicini agli utenti, sono in grado di identificarne i bisogni, di comprendere i problemi e gli ostacoli che sorgono nel voler fornire un miglior servizio e pertanto sono i più adatti a proporre miglioramenti e soluzioni efficaci. Purtroppo troppo spesso le loro idee cadono vittime di inutili lungaggini burocratiche.

Il libro bianco del programma *Modernising Government* (1999) ha proposto la creazione di *Learning Laboratories* (laboratori di apprendimento), ispirandosi all'esperienza degli Stati Uniti, dove, durante l'amministrazione Clinton, i *reinvention laboratories* del programma *Reinventing Government* hanno contribuito notevolmente alla qualità e all'efficacia dei servizi forniti da molte agenzie. I *Learning Laboratories* (o *Learning Labs*) sono stati proposti come modalità per coinvolgere e impegnare i dipendenti di *front line* nella riconsiderazione della fornitura di servizi, ritenendo che a tal riguardo il personale possa svolgere un ruolo chiave. Purtroppo nel caso inglese, come in quello americano, i singoli servizi o dipartimenti coinvolti non sono stati in grado di abbattere o almeno cambiare alcune procedure imposte dalla legge, tuttavia vi è un elevato numero di inutili regole e regolamenti che sono stati cambiati ricorrendo a questa metodologia.

Tra il 2000 e il 2001, nel Regno Unito sono stati costituiti 5 progetti pilota di *Learning Laboratories* con il supporto del *Cabinet Office*. Questi comprendono 15 laboratori all'interno del Consiglio Municipale della città di Birmingham, 3 nell'Agenzia di Servizi Sociali

della Contea di Suffolk, uno presso l'Agenzia Locale dei Benefici di Torbay, il progetto *Prisoners' Passport*, e il servizio dei reclami della Polizia Metropolitana. Data l'enorme varietà delle funzioni esercitate dagli enti pubblici, i *Learning Labs* hanno assunto diverse forme (ciascuno con la propria struttura e scopo), pertanto ciascun progetto si è sviluppato per lo più in maniera indipendente, ma allo stesso tempo seguendo linee guida stabilite dal *Cabinet Office* in un documento iniziale consegnato a tutte le agenzie interessate. Le caratteristiche comuni a tutti i laboratori sono le seguenti:

- sono formati da un gruppo di persone al di fuori del normale contesto di lavoro affinché discutano su una specifica questione;
- sono guidati da personale di *front line*, con il supporto della propria amministrazione al fine di valutare e implementare nuovi metodi di lavoro;
- promuovono meccanismi di apprendimento più efficaci che aiutano a consolidare una cultura di cambiamento e innovazione attraverso lo scambio di esperienze del personale di *front line*;
- in determinate occasioni vengono rimosse le regole dell'organizzazione e i pregiudizi individuali;
- è sospesa la gerarchia formale: ciascun partecipante partecipa ai *Learning Labs* alla pari;
- hanno lo scopo di facilitare la collaborazione tra diversi servizi, dipartimenti e agenzie, attraverso il *networking*;
- devono creare nel personale un senso di responsabilità e appartenenza all'amministrazione di cui fanno parte;
- cercano di creare un ambiente di maggiore flessibilità operativa;
- sono soggetti ad un continuo monitoraggio e valutazione;
- gli obiettivi devono essere ben individuati ed essere oggetto di una ampia divulgazione all'interno dell'amministrazione;
- devono valorizzare il lavoro e le risorse esistenti.

### **Learning Labs (Laboratori di Apprendimento)**

**Composizione e funzionamento** La modalità di lavoro dei *Learning Laboratories* è molto flessibile.

La maggior parte dei laboratori sono composti da 10/12 persone. Tuttavia alcuni comprendono un numero maggiore di membri. La loro composizione è varia, poiché alcuni sono composti esclusivamente da dipendenti di *front line*, oppure soltanto da dirigenti e alti funzionari, in altri casi invece si sono formati dei gruppi misti, che sono i più appropriati laddove si discutono questioni di gestione interna e quando il personale desidera che i dirigenti ascoltino le sue osservazioni e viceversa. Coloro che hanno partecipato ai laboratori composti esclusivamente da personale di *front line* hanno riferito di aver tratto beneficio dal fatto di lavorare insieme senza vincoli gerarchici, proprio grazie all'assenza dei dirigenti che li ha incoraggiati a fare liberamente osservazioni critiche sulle disposizioni esistenti.



Uno dei partecipanti ha dichiarato di provare una certa *libertà nell'assenza dei più alti funzionari*.

È chiaro che nel caso di laboratori riguardanti una specifica questione è stato più facile individuare il personale che doveva farne parte. In alcuni casi i membri sono stati convocati e nominati direttamente dai dirigenti, in altri casi invece sono stati arruolati dei volontari.

Alcuni laboratori sono costituiti esclusivamente da personale appartenente allo stesso dipartimento, altri invece da personale appartenente a diversi servizi e dipartimenti. Questo tipo di laboratori sono un potenziale strumento per lo sviluppo della collaborazione tra diversi servizi, dipartimenti o agenzie, infatti, essi possono far comprendere i vantaggi del lavoro interorganizzativo. I membri di questi laboratori, sia pure appartenenti a diversi servizi, dipartimenti e agenzie lavorano alla pari poiché nessuno si trova in una posizione di autorità sull'altro: in tal modo si crea un clima di reciproca fiducia che facilita nuove forme di cooperazione.

La struttura dei laboratori è varia, infatti, alcuni hanno combinato la discussione con l'azione, quindi mettono in pratica le proprie proposte, sperimentandole nel corso delle attività del laboratorio, mentre altri sono gruppi di discussione che al termine redigono un rapporto finale dove si avanzano proposte scritte di cambiamento o comunque delle linee guida.

Gli argomenti affrontati dai laboratori sono molteplici, ma la maggior parte di essi hanno preferito concentrarsi su una singola questione, relativa alla fornitura di servizi attraverso il coinvolgimento del personale. L'esperienza dei *Learning Labs* ha dimostrato che concentrarsi su temi specifici e ben delimitati assicura risultati immediati, e quindi un cambiamento più rapido e allo stesso tempo un minore coinvolgimento dell'amministrazione proprio perché non si tratta di questioni troppo "delicate e controverse". Tuttavia alcuni laboratori hanno esaminato questioni più generali legate alle politiche di cambiamento e innovazione ottenendo comunque degli ottimi risultati.

Gli incontri cui partecipano le organizzazioni con un alto profilo, che pertanto richiedono un maggior grado di formalità all'interno del laboratorio, sono presieduti da un Chairman. Quando il laboratorio è composto da numerosi senior staff, è fondamentale garantire la neutralità del Chairman. Altri laboratori, al contrario, hanno optato per incontri più informali, gestiti da un facilitatore, ovvero sia un mediatore. I vantaggi della presenza del facilitatore consistono nel fatto che egli è in grado di focalizzare l'attenzione del gruppo senza assumerne direttamente il controllo. Il ruolo di facilitatore è stato ricoperto da un consulente esterno, o da un consulente interno con una perfetta conoscenza dell'organizzazione ma privo di una conoscenza dettagliata-

ta del servizio che si intende migliorare. L'esperienza dei *Learning Labs* ha dimostrato che di solito si preferisce la seconda figura poiché un consulente esterno all'organizzazione potrebbe sentirsi poco coinvolto e poco interessato. Tuttavia, il facilitatore interno all'organizzazione non deve essere una figura di grado superiore a quello degli altri partecipanti, per evitare la riluttanza da parte di questi ultimi a esprimersi in piena libertà e trasparenza.

È stato riscontrato che una iniziale proposta scritta o mappatura delle esigenze di cambiamento sono molto utili nella creazione di alcuni laboratori. Pertanto sin dall'inizio devono essere fissati obiettivi condivisi da tutti i membri del laboratorio. Infatti una proposta scritta può facilitare il consenso da parte dei senior, specialmente quando l'idea dei laboratori è nuova e pertanto deve essere promossa, incoraggiata e sostenuta.

Le regole di base devono essere negoziate sin dall'inizio; per tale ragione in alcuni gruppi di lavoro il facilitatore ha ritenuto necessario destinare la sessione iniziale alla negoziazione di tali regole, oltre che degli obiettivi. Nella maggior parte dei laboratori queste regole riguardano alcuni requisiti quali la riservatezza e la frequenza regolare ai *Learning Labs*, inoltre enfatizzano la parità tra i membri, qualunque sia il ruolo da essi ricoperto nell'organizzazione.

La durata di ciascun laboratorio può variare, essa dipende dal compito che si intende realizzare. Alcuni laboratori possono avere una durata illimitata, soprattutto se i temi oggetto di discussione sono particolarmente complessi e delicati.

**Risorse necessarie** Le risorse, in termini di costi e di tempo, sono una questione molto importante che va affrontata sin dall'inizio.

Istituire dei laboratori di apprendimento comporta inevitabilmente dei costi iniziali, pertanto essi hanno bisogno di un input iniziale di risorse finanziarie, anche se a medio termine alcuni laboratori sono stati in grado di "risparmiare" risorse o addirittura generare nuove fonti di guadagno, come nel caso dell'Autorità Locale di Torbay, il cui progetto è stato in grado di autofinanziarsi. Il problema delle risorse può sorgere in momenti distinti: all'inizio, per l'avvio del processo, oppure – nel caso dei laboratori incentrati sulla discussione – al termine, quando il laboratorio presenta il proprio rapporto e le raccomandazioni in esso contenuto devono essere attuate. L'esperienza inglese dimostra che non bisogna soffermarsi ai costi immediati: i costi devono essere valutati rispetto ai benefici ottenuti a lungo termine, quando il laboratorio ha presentato il resoconto delle sue attività e le sue raccomandazioni vengono attuate.

I laboratori possono richiedere al personale di impegnare un con-

siderevole ammontare di tempo che lo distoglie dal lavoro ordinario, sebbene di solito l'iniziativa duri per un periodo breve. Perciò il coinvolgimento del personale solleva questioni di copertura assicurativa, l'esonero dal lavoro ordinario e l'eventuale pagamento di straordinari. Questo diventa un problema in quelle organizzazioni che negli ultimi anni hanno subito un taglio del personale: è difficile immaginare come in questi casi il personale, ridotto al minimo, possa trovare il tempo per partecipare ai laboratori, ciò nonostante l'obbligo di partecipare ai *Learning Labs* al di fuori del normale orario di lavoro potrebbe essere visto come un ulteriore fardello da parte del personale.

L'esperienza dei laboratori ha dimostrato che un'approvazione proveniente dall'alta dirigenza o dalla componente politica è di solito necessaria al fine di assicurare lo sviluppo e il successo dei laboratori. Se il personale viene coinvolto in un laboratorio finalizzato al miglioramento del servizio, esso deve essere rassicurato dai dirigenti, sin dall'inizio, che le sue raccomandazioni saranno prese in considerazione seriamente, che saranno realizzate qualora risultino appropriate, e che tale attuazione sarà effettiva. Per tale ragione il sostegno da parte di tutta la dirigenza deve essere presente, ad esempio sotto forma di un gruppo guida, al fine di fornire linee d'orientamento per l'attuazione delle raccomandazioni dei laboratori.

**Impatto sui partecipanti** I partecipanti hanno pienamente approvato questo tipo di esperienza giudicandola “brillante”, “formidabile”, “utile” e molti hanno dedicato ad essa quasi il 50% del proprio tempo. Sia l'andamento sia i risultati del progetto hanno riscontrato da parte loro un'ampia approvazione.

In alcuni casi si è trattato anche di una positiva esperienza personale oltre che professionale: “Ci sono stati degli utenti che sono tornati da me dicendomi che questo programma li aveva aiutati a stare meglio”. (Caso dell'Autorità locale di Torbay).

Il personale di *front line* ha apprezzato l'opportunità di rappresentare il punto di vista degli utenti che usufruiscono dei loro servizi, ma anche la opportunità che gli è stata offerta di contribuire alle decisioni politiche. Nel caso pilota di Birmingham uno dei partecipanti ha affermato di essere “entusiasta dell'opportunità che gli è stata offerta di discutere di questioni di natura tanto strategica quanto operativa”. Un membro di un altro laboratorio di Birmingham ha dichiarato che: “La possibilità di mettere in discussione le decisioni dell'amministrazione è essenziale ad assicurare che vengano prese decisioni giuste”. O, ancora, che l'esperienza è risultata positiva poiché “finalmente la nostra voce è stata ascoltata”.

Alcuni partecipanti ai *Learning Labs* formati da personale appartenente a diverse agenzie hanno giudicato positivamente tale esperienza, grazie alla quale hanno “accreciuto in maniera sorprendente la

conoscenza dei metodi di lavoro, compiti e responsabilità del personale appartenente ad altre agenzie”, abbattendo in tal modo gli iniziali pregiudizi. Il lavoro svolto con altri colleghi ha permesso la creazione di processi di condivisione di nuove idee e proposte anche al di fuori del laboratorio.

Sin dall’avvio dell’iniziativa, deve tuttavia essere garantito a tutti i partecipanti che le attività e le proposte dei laboratori avranno effetti concreti sull’organizzazione, poiché se il lavoro del laboratorio non si traduce in alcun risultato l’entusiasmo può essere presto dissipato. Al fine di scongiurare tale eventualità, i membri di alcuni laboratori hanno deciso di convocare, al termine dell’iniziativa, una sessione straordinaria allo scopo di assicurarsi che i dirigenti siano a conoscenza del loro lavoro e che vengano intraprese delle azioni in tempi brevi. Qualora una risposta dei dirigenti alle raccomandazioni del laboratorio non dovesse giungere in tempi brevi, ciò potrebbe riflettersi negativamente sui membri del *Learning Lab*, poiché questi potrebbero sentirsi in dovere di rendere conto ai loro colleghi che li hanno sostituiti durante la partecipazione all’iniziativa. Per questo motivo essi sperano che i dirigenti rendano pubblico il risultato del loro lavoro, in caso contrario si avrebbe l’idea che sia stata solo una perdita di tempo. In tal senso si è espresso uno dei partecipanti il quale ha affermato che è necessario che chiunque possa consultare il rapporto del *lab*, “altrimenti i nostri colleghi potrebbero giustamente dire: Che ne avete fatto del vostro tempo?”. Per esempio un laboratorio ha provveduto a pubblicare il proprio rapporto sul sito web dell’organizzazione.

In definitiva, da questa iniziativa è scaturita nel personale coinvolto una maggiore motivazione e soddisfazione al proprio lavoro, tanto che alcuni si sono offerti di promuovere altre iniziative simili, come nel caso di una funzionaria che ha dichiarato: “dopo questa esperienza mi piacerebbe seguire un periodo di formazione per diventare un facilitatore in modo da aiutare a far funzionare altri laboratori”.

**Impatto sull’organizzazione** Siamo di fronte a una nuova cultura, in cui il miglioramento del servizio fornito è una delle priorità dell’organizzazione, da realizzare con il supporto di tutto il personale. Il cambiamento della cultura interna di un’organizzazione deve essere parte del processo dei *Learning Labs* poiché facilita il coinvolgimento del personale che vive il processo come proprio e non come un qualcosa di imposto dall’esterno.

I laboratori forniscono al personale l’esperienza su come sostenere le iniziative e proporre il cambiamento. D’altro canto i *Learning Labs* offrono ai dirigenti nuove idee, nuove modalità di negoziazione con il personale e opportunità di discutere di questioni di politica generale inserendo le competenze e le proposte del personale nel processo di *decision-making*. I *Learning Labs* hanno il pregio di facilitare il dialo-

go diretto tra il personale e le alte sfere dirigenziali, rompendo in tal modo la tradizionale struttura organizzativa in cui il personale è solitamente escluso e perciò estraneo ai processi decisionali, considerati, secondo uno dei partecipanti ai *Learning Labs*, dei “misteri”.

Un miglioramento del lavoro in partnership con altre agenzie ha condotto a nuove pratiche. Per una collaborazione di successo è necessario abbattere i pregiudizi ed instaurare un clima di reciproca fiducia; i *Learning Laboratories* sono stati in tal senso molto utili, nella misura in cui ogni membro del laboratorio conosce gli altri membri e nessuna agenzia ha autorità sull'altra. Il successo è stato tale, che l'iniziale reticenza dei partecipanti a condividere informazioni giudicate “delicate” e pertanto strettamente confidenziali, è stata superata grazie alle relazioni interpersonali e al clima di fiducia che il *Learning Lab* è stato in grado di generare. In tal modo è stata scalzata la cultura “isolazionista” che tende a prevalere in alcune agenzie pubbliche.

Per quanto riguarda l'impatto sulla fornitura del servizio, i laboratori di apprendimento hanno trovato soluzioni concrete a problemi reali, puntando costantemente su migliori servizi per gli utenti, utilizzando e valorizzando le conoscenze del personale, che, coinvolto nel processo, sviluppa un maggiore senso di appartenenza alla propria organizzazione.

### **Punti di debolezza**

Intraprendere queste iniziative può comportare dei rischi, trattandosi di iniziative innovative tese al cambiamento, perciò la dirigenza deve essere cosciente che in tale contesto i rischi sono molteplici e gli ostacoli sono inevitabili.

La creazione e il funzionamento dei laboratori necessita di risorse, e ciò può costituire un problema rilevante. Inoltre, è necessario coinvolgere il personale, il quale a volte non crede che il suo contributo verrà preso in considerazione. Il coinvolgimento del personale può comportare nella dirigenza una riduzione del senso di responsabilità nella gestione dell'organizzazione: i laboratori di apprendimento potrebbero infatti comportare una diminuzione di controllo da parte dell'amministrazione, in particolare su questioni di tipo operativo; pertanto anche il coinvolgimento e l'impegno dei dirigenti è indispensabile.

Un altro ostacolo può essere rappresentato dall'accusa di esclusivismo. In questo caso la comunicazione interna, quando ben gestita, è in grado di mettere al corrente sugli sviluppi e risultati dell'iniziativa anche il personale non partecipante ai laboratori, affinché questi non si sentano esclusi dal processo.

Alcuni ostacoli sono stabiliti dalla legge, in particolare per quanto concerne la riservatezza/protezione dei dati, tuttavia la maggior parte di

essi sono auto-imposti dall'organizzazione stessa sotto forma di norme consuetudinarie che si sono sviluppate col tempo e hanno assunto una vita propria. Il successo dei Laboratori di apprendimento ha permesso cambiamenti nella maggior parte delle regole e procedure dell'organizzazione e l'eliminazione delle inutili lungaggini burocratiche che potrebbero ostacolare la sperimentazione di nuovi metodi di lavoro.

A causa di una serie di riorganizzazioni di molti servizi pubblici avvenute negli ultimi anni, il personale potrebbe sentirsi stanco dei processi di cambiamento; potrebbe perciò essere necessario stimolarlo e persuaderlo dell'utilità della sua partecipazione ai laboratori. Un fattore importante in tal senso è dimostrare che il loro coinvolgimento può aiutare ad apportare migliorie nei servizi. Il supporto del *Cabinet Office* ha sicuramente facilitato il coinvolgimento del personale.

Nel caso di laboratori formati da personale appartenente a più di un'amministrazione, la mancata conoscenza del funzionamento dell'amministrazione partner potrebbe rallentare e ostacolare il buon esito dell'iniziativa, tuttavia alcuni laboratori hanno superato questa iniziale barriera organizzando sessioni *ad hoc* finalizzate alla conoscenza reciproca delle organizzazioni *partners* e del loro rispettivo metodo di lavoro. Senza dubbio, però, ciò richiede un maggior impegno di risorse e di tempo.

I rischi sono stati gestiti in modo diverso dai vari *Learning Labs*, ad esempio attraverso un sostegno da parte della dirigenza nella revisione delle regole e procedure interne all'organizzazione, oppure ricorrendo a ricerche, valutazioni e monitoraggi sui progressi del programma e sulle reazioni degli utenti.

### **La valutazione e il monitoraggio**

La valutazione e il monitoraggio sono utilizzati per verificare il valore dei cambiamenti generati. La valutazione deve essere intrapresa sin dall'inizio poiché essa consente ai dirigenti di comprendere qual è il modello di laboratorio che più si adatta al contesto di lavoro della propria organizzazione, quali sono le risorse necessarie per istituire e far funzionare i laboratori, quali gli ostacoli che si presentano progressivamente e quali le migliori soluzioni per affrontarli. Tuttavia la valutazione non deve costituire un mezzo per interferire nel lavoro dei laboratori; per tale ragione essa deve essere pianificata e negoziata anticipatamente ed avere il sostegno dei membri dei laboratori, solo così essa può essere obiettiva. Essa è uno strumento importante per incoraggiare le altre organizzazioni che intendano affrontare simili cambiamenti, è anche una prova evidente per l'organizzazione stessa perché dimostra che qualcosa di positivo sta succedendo e che i cambiamenti sono il diretto risultato dell'operato dei laboratori e del coinvolgimento del personale. La valutazione può pertanto venir utilizzata anche come presupposto per la divulgazione del successo dei laboratori.

## Importanza della pubblicità e della comunicazione interna

La comunicazione interna è un aspetto chiave per il processo di cambiamento dell'organizzazione. Sin dall'inizio essa deve assicurare che tutto il personale sia messo a conoscenza dell'iniziativa e sia in grado di comprenderla, inoltre deve coinvolgere ed incoraggiare la partecipazione del personale, sottolineando per esempio l'utilità delle sue conoscenze e competenze ai fini di un miglioramento del servizio fornito.

Inoltre la comunicazione interna mantiene informato il personale non coinvolto direttamente nei laboratori sugli sviluppi del programma. In tal modo, tutti coloro che lavorano all'interno dell'organizzazione vengono a conoscenza delle questioni affrontate e dei risultati ottenuti, pertanto non si sentono esclusi dall'iniziativa in corso ma al contrario ne avvertono i benefici anche per loro stessi. Attraverso tali azioni si realizzano politiche integrali di ascolto del personale.

Infine, pubblicizzare all'esterno l'iniziativa attraverso conferenze, seminari, discussioni e pubblicazioni (anche sulla stampa), può produrre una serie di benefici: assicura ai partecipanti che il loro lavoro ha un certo valore e importanza, accresce il profilo dei servizi coinvolti e dell'intera amministrazione, e in determinati casi, ha permesso di ottenere le risorse necessarie per continuare a finanziare l'iniziativa.

## Il ruolo del *Cabinet Office*

Il *Cabinet Office* ha svolto un ruolo essenziale riconoscendo, incoraggiando e pubblicizzando il lavoro dei *Learning Lab*, i quali hanno beneficiato notevolmente di questo sostegno.

Il *Cabinet Office* può svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere l'innovazione e il cambiamento presso altri soggetti, attraverso le seguenti politiche:

- garantire una leadership e, in particolare, una chiara dichiarazione della volontà politica;
- sostenere i gruppi di lavoro nell'affrontare le difficoltà, specialmente i laboratori trasversali, ai quali partecipano più enti;
- sostenere il personale *senior* delle agenzie pubbliche ad aderire ai laboratori;
- pubblicizzare, attraverso conferenze, studi, pubblicazioni, depliant i risultati dei *Learning Labs*;
- assicurare che le buone pratiche e idee innovative vengano prese in considerazione per una loro più estesa applicazione.

In un contesto dove il cambiamento nelle relazioni sul posto di lavoro è all'ordine del giorno, i laboratori di apprendimento sembrano avere un notevole potenziale per introdurre cambiamenti attraverso il coinvolgimento del personale. Infine un miglioramento nella fornitura dei servizi incoraggia inevitabilmente ulteriori riforme.

## Alcune delle esperienze pilota avviate

Enti coinvolti	Servizio offerto	Natura, scopo, funzionamento e composizione del laboratorio	Benefici per il personale	Benefici per l'organizzazione	Difficoltà
<p><b>Torbay Local Authority/ The Benefits Agency</b></p>	<p>Programma di consulenza e assistenza agli anziani per le domande di indennità e altri benefici sociali</p>	<p>Facilitare le richieste di assistenza da parte degli anziani snellendo le procedure attraverso la formazione di gruppi denominati Fab (<i>Finance and Benefits Team</i>) composto da personale specializzato che avvia le pratiche burocratiche di richiesta di benefici sociali recandosi direttamente presso la loro abitazione. Questo gruppo formato dal personale di <i>front line</i>, a parte alcune regole di base, è esente da vincoli dirigenziali ed è in grado di agire autonomamente.</p>	<p>Il programma ha ricevuto una buona risposta da parte del personale, il quale si è dichiarato molto entusiasta. In alcuni casi si è trattato anche di una positiva esperienza personale oltre che professionale: “Alcune persone sono tornate da me dicendomi che questo programma li aveva aiutati a stare meglio”, oppure: “sono contentissimo che gli anziani possano ottenere i loro diritti”.</p>	<p>La dirigenza ha notato un cambiamento nella cultura dell'organizzazione. Il personale è stato inoltre incoraggiato a lavorare con altre agenzie e servizi apportando le proprie conoscenze e opinioni sull'organizzazione. Rafforzata da questa esperienza la dirigenza intende dare al personale <i>front line</i> sempre più libertà d'azione ed è alla ricerca di nuovi metodi per ridurre ulteriormente la burocrazia.</p>	<p>Il <i>Benefit Agency</i> e il <i>Social Service</i> hanno diverse priorità, pertanto il personale ha dovuto confrontarsi e capire due diverse culture organizzative al fine di far funzionare il programma.</p>



**segue**

Enti coinvolti	Servizio offerto	Natura, scopo, funzionamento e composizione del laboratorio	Benefici per il personale	Benefici per l'organizzazione	Difficoltà
<p><b>City of Birmingham-The Youth Offending Service</b></p>	<p>Creazione di un servizio per la prevenzione e riduzione del crimine giovanile. È composto da personale appartenente alla polizia, al servizio scolastico, al servizio sanitario.</p>	<p>La creazione dei laboratori è stata dettata dall'eccessivo carico di lavoro, a tal fine sono stati creati dei gruppi composti da personale proveniente da diversi servizi, dipartimenti e agenzie regionali in grado di lavorare insieme a livello sia strategico sia operativo, con l'obiettivo di stabilire le modalità per implementare e rispettare gli <i>standard</i> fissati a livello nazionale e locale.</p>	<p>I partecipanti hanno giudicato molto utile l'esperienza soprattutto per l'impegno dimostrato dalla dirigenza, che ha permesso che le principali informazioni e gli obiettivi fossero chiari a tutti sin dall'inizio, e che l'agenda e le priorità del nuovo servizio fossero concordate ed accettate da tutti.</p> <p>Molti vorrebbero che l'iniziativa continuasse.</p>	<p>Il laboratorio ha avuto un discreto successo, tanto che il personale ha proposto di utilizzare la stessa metodologia per affrontare altri problemi dell'amministrazione coinvolgendo un maggior numero di dipendenti.</p>	<p>L'elevato numero di agenzie coinvolte ha comportato problemi significativi di carattere logistico nella pianificazione delle sessioni, le quali richiedono tempo e risorse; in particolare sono state riscontrate difficoltà nel far combaciare le rispettive agende.</p>

Enti coinvolti	Servizio offerto	Natura, scopo, funzionamento e composizione del laboratorio	Benefici per il personale	Benefici per l'organizzazione	Difficoltà
<p><b>Birmingham-Neighbourhood Advice &amp; Information Service (Nais)</b></p>	<p>Creazione di un servizio composto da personale reclutato da diversi servizi e dipartimenti del municipio con il compito di fornire informazioni ai cittadini circa i servizi di assistenza sociale.</p>	<p>L'obiettivo è quello di migliorare la qualità della <i>performance</i>, che non è in grado di assicurare un buon servizio agli utenti/cittadini. Il direttore generale ha indicato gli obiettivi del laboratorio lasciando che i partecipanti decidessero le modalità. Durante gli incontri il gruppo ha delineato un piano d'azione, proposto poi all'alta dirigenza, da realizzare con una metodologia che ne permettesse anche il monitoraggio.</p>	<p>La maggior parte dei partecipanti ha giudicato tale iniziativa "stimolante e piacevole", in quanto ha offerto loro l'opportunità di discutere questioni di carattere sia strategico sia operativo. Un certo numero di partecipanti è talmente entusiasta da augurarsi che nuove iniziative di questo tipo vengano realizzate in futuro.</p>	<p>La dirigenza ha notato un cambiamento positivo nella cultura dell'organizzazione.</p>	<p>Ottenere la disponibilità dei partecipanti data la mancanza di personale.</p>

**segue**

Enti coinvolti	Servizio offerto	Natura, scopo, funzionamento e composizione del laboratorio	Benefici per il personale	Benefici per l'organizzazione	Difficoltà
<p><b>Suffolk County Council Social Services</b></p>	<p>Istituzione di un nuovo servizio di <i>call centre</i> denominato "Customer First" con il compito di fornire assistenza sociale nella Contea di Suffolk.</p>	<p>Si è deciso che il "Customer First" fosse il primo laboratorio, in modo che costituisse un esempio per lo sviluppo in futuro di altri laboratori. Pertanto uno degli obiettivi è stato quello di esaminare il parere del personale sul progetto pilota e di elaborare una metodologia per il trasferimento del laboratorio a tutti i servizi dell'amministrazione della contea. Il gruppo è composto da personale di <i>front line</i> insieme ad alcuni <i>managers</i>. Un gruppo guida, costituito dal personale <i>senior</i>, dai facilitatori e da un valutatore, ha il compito di monitorare l'andamento del laboratorio.</p>	<p>I partecipanti hanno dichiarato di aver lavorato tra "pari" senza perciò sentirsi limitati dal ruolo ricoperto all'interno dell'organizzazione, nonostante la presenza della dirigenza. Uno dei partecipanti ha dichiarato che l'iniziativa è stata "un'opportunità per mettere a disposizione le proprie conoscenze lavorando a stretto contatto con la dirigenza appartenente anche ad altri servizi".</p>	<p>Preoccupati della possibilità che le raccomandazioni del laboratorio non venissero prese in considerazione, i membri hanno stipulato un accordo con la dirigenza in base al quale le loro raccomandazioni dovranno essere segnalate su intranet.</p> <p>Un nuovo laboratorio è stato avviato sulla base di questa esperienza pilota.</p>	<p>Uno dei problemi è stato rappresentato dalla mancanza di impegno da parte di alcuni partecipanti, tuttavia essa è stata compensata dal maggior coinvolgimento dei loro colleghi.</p>

### **3.7 Comune di Marsiglia. *Qualité de Vie Partagée* (Qualità della vita condivisa)**

#### **Premessa**

L'amministrazione comunale di Marsiglia, sotto la spinta del suo sindaco ormai al secondo mandato, J.C. Godin, si è posta l'obiettivo di realizzare i principi dell'Agenda21, il programma dell'Unione Europea finalizzato a estendere ai paesi membri i principi dello sviluppo sostenibile.

La finalità ultima dell'iniziativa descritta in seguito è la promozione di questo sviluppo, il quale ha assunto in tale contesto una connotazione particolare, più ampia, con la denominazione di *Qualité de Vie Partagée* (Qualità della Vita Condivisa). Tale concetto implica, insieme all'aumento della sensibilità dell'intera cittadinanza alle tematiche ambientali, anche lo sviluppo di politiche e di un'attenzione più generale alla qualità della vita delle persone che vivono nel territorio comunale, a cominciare dai dipendenti dell'amministrazione. Il Comune di Marsiglia si è reso conto che i passi necessari alla realizzazione del programma richiedono l'introduzione di un nuovo modo di lavorare all'interno dell'organizzazione comunale. Si è deciso quindi di creare nuovi processi nell'organizzazione e nuovi modi di pensare in ciascun lavoratore. Per far ciò è stata avviata un'ampia opera di consultazione dei dipendenti, costituendo gruppi di lavoro tematici per l'elaborazione di proposte di innovazione e di modernizzazione dell'organizzazione.

#### **Obiettivi**

Il primo passo verso la realizzazione della *Qualité de Vie Partagée* è stata un'inchiesta del gennaio 2002 estesa a tutta l'amministrazione, cioè 12.000 persone circa, attraverso un questionario che conteneva in particolare due domande significative: il livello di coinvolgimento di ciascun dipendente nella realizzazione dello sviluppo sostenibile e il grado di benessere all'interno dell'organizzazione. È risultato che solo l'8% dei dipendenti dell'amministrazione aveva l'impressione di contribuire allo sviluppo della città e alla protezione dell'ambiente. Tale risultato colpisce in modo particolare poiché l'amministrazione comunale è uno degli organi che più influiscono sulla realtà locale, dal momento che si tratta dell'ente incaricato di gestire tra le altre, in misura praticamente esclusiva, l'insieme delle politiche urbane (trasporti, pulizia, stato civile, ristrutturazioni, ecc.).

Per quanto riguarda il grado di benessere organizzativo, si è constatato che il campione ha lamentato un livello molto scarso di riconoscimento e di ascolto da parte dell'amministrazione, tanto che solo il 7% dei dipendenti aveva l'impressione di essere consultato nelle decisioni che lo riguardano.

A partire dai risultati del questionario si è constatata la necessità di agire a due diversi livelli: da un lato si è reso necessario configurare

diversamente l'amministrazione affinché abbia una maggiore efficacia, dall'altro lato era indispensabile motivare le persone che fanno parte dell'organizzazione affinché fossero consapevoli degli effetti che il loro lavoro ha sulla città di Marsiglia, rendendole interpreti del cambiamento interno all'organizzazione.

### **Attività**

Nel novembre 2002 il sindaco e il segretario generale hanno deciso di avviare all'interno dell'amministrazione una iniziativa innovativa, che consiste nella costituzione di 16 gruppi di lavoro, gli *Ateliers d'Echanges et d'Innovation*, con lo scopo di riunire i volontari che desideravano lavorare alla riforma dell'amministrazione e delle sue modalità di funzionamento, rendendo più democratici i meccanismi di decisione e di gestione dell'organizzazione. I gruppi, che si riuniscono due volte al mese, sono composti da funzionari appartenenti a tutti i Servizi e tutti i livelli gerarchici, impegnati a fare proposte di miglioramento dell'amministrazione. Infatti, oltre a permettere una partecipazione diffusa al cambiamento, gli *Ateliers* hanno finalità ulteriori, in particolare quella di favorire il confronto di idee tra funzionari che possiedono esperienza, formazione e livello gerarchico differente.

In tal modo si è venuto a costituire uno spazio "protetto" di riflessione, chiamato *Espace Projet QVP*. I partecipanti, circa 400, hanno dato la loro adesione attraverso il questionario già menzionato, nel quale era possibile indicare liberamente un tema che riveste un particolare interesse per il soggetto. La Direzione che si occupa del progetto *Qualité de Vie Partagée (QVP)* ha provveduto a riunire i temi analoghi proposti dai dipendenti in alcune categorie che avrebbero in seguito costituito gli argomenti di altrettanti gruppi di lavoro.

La Direzione *Qualité de Vie Partagée*, costituita da circa 30 persone delle quali 7 lavorano a tempo pieno al programma di modernizzazione, è affiancata nella gestione del programma da due strutture: un Comitato di pilotaggio, che è una struttura di raccordo tra l'*Espace Projet* e la Direzione generale, e una équipe tecnica, chiamata équipe di progetto, che è composta da circa 15 persone che si incontrano due volte al mese, incaricata dell'organizzazione dell'*Espace Projet* e di ricevere le proposte degli *Ateliers*.

In seguito alla riduzione dei temi indicati dai volontari in categorie omogenee, sono stati creati 16 gruppi di lavoro – uno per ogni Direzione generale dell'amministrazione – tra i quali i partecipanti sono stati distribuiti a seconda delle proprie preferenze. Si tratta quindi di una procedura bottom-up, che ha tenuto conto delle esigenze dei lavoratori e dei loro interessi, emersi a seguito della rilevazione iniziale.

I temi su cui sono centrati gli *Ateliers* sono suddivisi in tre gruppi: azione pubblica rivolta ai cittadini (temi esterni), funzionamento dell'amministrazione municipale e della gestione del personale (temi interni) e problematiche trasversali (temi misti).

Di seguito, l'elenco degli argomenti sui quali si sono incentrati gli *Atelier*.

Temi esterni:

- conoscere, preservare e valorizzare il patrimonio naturale;
- condizioni di vita, sanità, energia;
- problematiche degli spazi pubblici;
- sicurezza: azioni e mezzi;
- legami sociali e accesso alla cultura;
- cittadinanza e coinvolgimento.

Temi interni:

- motivazione dei dipendenti: valorizzazione, condizioni di lavoro, conciliazione tra lavoro e vita privata;
- adattamento del ruolo alla persona, formazione interna, mobilità;
- accesso e circolazione dell'informazione, conoscenza reciproca all'interno dell'ente;
- trasversalità e cooperazione tra servizi;
- responsabilizzazione dei dipendenti: partecipazione, concertazione, trasparenza;
- verso pratiche di consumo rispettose dell'ambiente nell'amministrazione.

Temi misti:

- evoluzione del servizio pubblico: accessibilità dei servizi, qualità, gestione dei tempi, nuovi impieghi;
- azione municipale rivolta ai giovani: sinergie, circolazione dell'informazione e comunicazione;
- immagine dei funzionari e senso del servizio pubblico;
- la *Qualité de Vie Partagée* come guida dell'azione pubblica: dalla teoria all'azione.

Ciascun *Atelier* si riunisce due volte al mese, durante l'orario di lavoro. La partecipazione all'iniziativa non comporta alcun beneficio economico, anche perché non è previsto alcun sistema premiante.

Ogni direttore generale, al quale fa capo un *Atelier*, ha il compito di gestire il gruppo di lavoro dal punto di vista logistico: deve fornire i mezzi per consentire le migliori condizioni di lavoro ed evitare eventuali problemi interni, ma non è responsabile dei risultati raggiunti dal suo *Atelier*.

Durante la fase di progettazione dell'iniziativa il comune aveva previsto l'affiancamento e il sostegno di specialisti di organizzazione e

cambiamento nella realizzazione del progetto, ma all'avvio dell'iniziativa l'ipotesi è stata abbandonata a causa dell'opposizione delle organizzazioni sindacali, le quali non erano favorevoli a un intervento esterno. Si è quindi deciso di procedere in modo diverso, cioè prevedendo una formazione specifica per i funzionari che avrebbero dovuto animare gli *Atelier*. In collaborazione con l'organismo di formazione che fa capo all'*Ecole de Gouvernement* delle amministrazioni locali francese, i responsabili del progetto hanno invitato a intervenire alcuni animatori-formatori con il compito di avviare gli *Atelier*, di trasferire ai partecipanti una metodologia di animazione, un metodo di analisi e di soluzione dei problemi (secondo il *Goal Oriented Program*), e le modalità più efficaci di partecipazione e conduzione delle riunioni.

Si è dunque trattato di un trasferimento delle competenze necessarie alla gestione degli *Atelier*, in modo che in un secondo momento il ruolo di animatore di ciascun gruppo potesse essere svolto dagli stessi partecipanti. Ogni *Atelier* ha quindi designato tra i suoi membri uno o più segretari delle sedute, un animatore e un portavoce esterno, con il compito di esporre il lavoro del gruppo agli altri gruppi e alla Direzione *Qualité de Vie Partagée*. Tali figure hanno ricevuto una ulteriore formazione specifica in seguito alla loro nomina.

Se la scelta di fare affidamento sulle risorse interne ha avuto l'inconveniente di causare un certo ritardo operativo dovuto ai tempi necessari alla formazione, tuttavia ciò ha costituito un indubbio vantaggio, dal momento che ha consentito l'acquisizione di importanti competenze da parte dei partecipanti all'iniziativa e l'introduzione di nuove modalità di lavoro all'interno dell'amministrazione. Inoltre ciò ha rappresentato un punto di svolta nel rapporto tra tutti i lavoratori (non solo i partecipanti agli *Ateliers*) e l'organizzazione: quest'ultima ha infatti dimostrato nei fatti che l'intenzione di coinvolgere i propri dipendenti non si risolveva esclusivamente in una attività di consultazione, ma si doveva realizzare investendo su di essi e dando loro fiducia.

Gli obiettivi assegnati a ciascun *Atelier* sono molto generali, e si sviluppano attraverso il seguente processo: relativamente al tema prescelto, ogni gruppo di lavoro deve esaminare gli aspetti critici cui l'amministrazione va incontro, analizzandone le cause e le possibili interconnessioni con altre questioni. Successivamente è prevista una fase di consultazione con l'amministrazione, nel corso della quale il gruppo di lavoro espone all'*Équipe* di progetto le perplessità emerse nel corso della prima analisi, e l'*Équipe* fornisce tutti i chiarimenti e i dettagli che il gruppo di lavoro ritiene necessari alla comprensione del problema. Allo scadere di un anno dall'avvio dell'iniziativa, nel mese di novembre 2003, è prevista la formulazione di proposte intermedie di miglioramento, caratterizzate da semplicità e facilità di applicazione, ma al tempo stesso efficaci e utili per il miglioramento dell'organizzazione. L'amministrazione da parte sua si impegna a

metterle in pratica, o in caso contrario, a fornire valide giustificazioni della mancata applicazione.

Durante l'intero percorso sono previste verifiche periodiche da parte della Direzione *Qualité de Vie Partagée*, incaricata dell'iniziativa, in particolare attraverso riunioni tra tutti i portavoce degli *Ateliers* finalizzate ad accertare il loro stato di avanzamento, affinché sia assicurata l'omogeneità del loro percorso.

Attualmente (dicembre 2003) il progetto si trova al termine della prima fase: gli *Ateliers* stanno raccogliendo le loro prime riflessioni e stanno esaminando gli aspetti critici propri della tematica prescelta; l'intero progetto avrà termine nel mese di maggio del 2004, con la formulazione delle proposte finali di miglioramento e di innovazione dell'organizzazione da parte di ciascun *Atelier*.

L'intera iniziativa è affiancata da una campagna di comunicazione interna gestita dalla Direzione *Qualité de Vie Partagée*, finalizzata a coinvolgere anche i dipendenti che non fanno parte degli *Ateliers* affinché si sentano rappresentati al pari dei colleghi e siano partecipi del cambiamento che è in atto nell'organizzazione. La comunicazione avviene attraverso canali formali come il giornalino mensile distribuito a tutti i dipendenti e la rete intranet, ma anche attraverso gli scambi informali tra colleghi, incoraggiati dalla Direzione stessa.

### **Risultati**

Poiché l'iniziativa non si è ancora conclusa, non è possibile effettuare una valutazione complessiva dei risultati raggiunti. Tuttavia è da segnalare che il progetto avviato dal Comune di Marsiglia ha ricevuto numerosi riconoscimenti, tra i quali un premio a livello nazionale, denominato *Prix de la Gouvernance*, da parte dell'Associazione Nazionale dei Sindaci per l'Ambiente.

Questo, come altri riconoscimenti, è stato valorizzato ampiamente all'interno dell'organizzazione dalla Direzione *Qualité de Vie Partagée*, ed ha rappresentato per i dipendenti dell'amministrazione una fonte importante di orgoglio e un fattore di stimolo, contribuendo ad accrescere la motivazione al lavoro e al cambiamento.

Un ulteriore risultato, che da solo secondo i promotori rappresenta la metà del valore del programma *Qualité de Vie Partagée*, è dato dal fattore umano, cioè dalla creazione di rapporti interpersonali, di legami forti, dalla collaborazione in uno "spazio protetto" all'interno del quale i rapporti gerarchici vengono annullati, dalla conoscenza tra colleghi appartenenti ad uffici diversi, grazie alla quale ognuno può constatare il valore del contributo di ciascuno al buon funzionamento dell'organizzazione. Ciò contribuisce in modo determinante alla costruzione dell'identità di gruppo e del senso di appartenenza all'organizzazione.



Infine, la certezza di contribuire come parte attiva al miglioramento dell'amministrazione comunale ha stimolato la motivazione e il coinvolgimento dei partecipanti all'iniziativa, aumentando al contempo la convinzione dei singoli lavoratori di essere valorizzati appieno dall'organizzazione.

### **Punti di forza e di debolezza**

Uno dei punti di forza del programma *Qualité de Vie Partagée* è costituito dal patrocinio concesso da parte dei livelli più alti dell'amministrazione comunale: il sindaco e il segretario generale. La *Qualité de Vie Partagée* è stata designata come tema centrale e riunificatore dell'insieme delle azioni realizzate dall'amministrazione municipale nel corso dell'intera legislatura: tutte le politiche di governo della città sono improntate allo sviluppo sostenibile e al raggiungimento di una migliore qualità della vita sia per i cittadini che per i dipendenti dell'amministrazione comunale.

Inoltre, la caratteristica principale dell'iniziativa, rappresentata dalla scelta di contare quasi esclusivamente sulle risorse interne all'amministrazione, ha conseguenze decisamente positive sotto molteplici punti di vista, dal momento che garantisce ai dipendenti la possibilità di sviluppare nuove competenze, come la gestione dei gruppi di lavoro, ma soprattutto valorizza le capacità delle persone e fornisce loro visibilità all'interno della struttura. Tali aspetti hanno ricadute positive sul clima dell'organizzazione e sulla motivazione delle persone al lavoro.

Per quanto riguarda i punti di debolezza, si segnala in particolare l'ambiguità del ruolo svolto dai direttori generali, i quali da un lato sono responsabili del buon livello di frequentazione dell'*Atelier* che fa capo a loro, dall'altro non possono permettere un impegno troppo elevato dei propri collaboratori negli *Atelier*, per evitare che venga sottratto del tempo al lavoro quotidiano. I tentativi di soluzione del problema attraverso la ricerca di un maggiore equilibrio tra le due funzioni svolte da queste figure non sono stati fino ad ora risolutivi.

Infine, la partecipazione dei sindacati è limitata, per loro scelta, a un ruolo consultivo, che non prevede una gestione congiunta dell'iniziativa. Tale atteggiamento, dovuto al timore che l'iniziativa si ponga obiettivi difficilmente raggiungibili, sollevando nei lavoratori grandi aspettative senza essere in grado di soddisfarle, sta tuttavia evolvendo in senso positivo grazie alla partecipazione estesa dei dipendenti e all'entusiasmo e all'impegno dimostrato da questi ultimi.

### **Prospettive e sviluppi futuri**

Per ampliare le prospettive dell'iniziativa e per coinvolgere tutti i dipendenti dell'amministrazione municipale, la Direzione *Qualité de Vie Partagée* ha intenzione di estendere in futuro la partecipazione ai gruppi

di lavoro a un maggior numero di persone, centrando gli obiettivi degli *Ateliers* sulle politiche municipali e sui contenuti delle azioni rivolte alla cittadinanza, per assicurare una realizzazione concertata dell'Agenda21. Per quanto riguarda invece la fase attuale del programma, è prevista l'istituzione di un organo di espressione e di rappresentanza dei partecipanti agli *Ateliers*, grazie al quale questi ultimi potranno comunicare e portare a conoscenza dell'insieme dell'amministrazione municipale i risultati del loro lavoro, gli obiettivi, le difficoltà, le risposte dell'amministrazione alle loro proposte. Si tratterà sia di un'occasione di riconoscimento del lavoro svolto, sia di un'opportunità di riflessione su progetti e strategie future, come ad esempio sulla prospettiva di promuovere scambi con altre amministrazioni municipali che permetterebbero ai partecipanti di visitare realtà diverse per scambiare le esperienze.

### **Conclusioni**

L'iniziativa ha un valore duplice, dal momento che è importante per i risultati concreti che deriveranno dalle proposte degli *Ateliers*, ma anche come metodologia innovativa di lavoro e di relazione tra l'amministrazione e i suoi dipendenti, e tra i dipendenti stessi.

Probabilmente alcune delle proposte operative che nasceranno dal lavoro degli *Ateliers* sarebbero state realizzate anche senza tale opera di consultazione dei lavoratori, ma l'amministrazione ha scelto consapevolmente di dare la possibilità ai funzionari e dipendenti di elaborare le proposte perché crede nella condivisione del cambiamento e nell'efficacia delle azioni accettate e condivise. Oltre a ciò, vi è la convinzione che dagli *Ateliers* possono nascere molte proposte innovative, e che molte idee intelligenti e produttive vengono perdute in un sistema gerarchico che non ascolta i lavoratori.

## **3.8 Formazione interna al Comune di Belluno**

### **Premessa**

Nel novembre 2000 il Comune di Belluno ha introdotto le Posizioni Organizzative, prevedendo già nella delibera di istituzione la necessità di fornire formazione adeguata a queste nuove figure professionali. In seguito a un'analisi delle esigenze formative di questo settore del personale, il Servizio personale dell'ente ha potuto constatare la necessità di fornire alle posizioni organizzative (circa 25 persone) un livello minimo comune di conoscenze intersettoriali, in particolare relative agli aspetti gestionali dell'ente. In seguito, ognuno dei destinatari dell'attività di formazione ha indicato le tematiche per le quali avrebbe desiderato un approfondimento. La selezione per l'accesso alle posizioni organizzative richiede infatti un alto livello di conoscenze specialistiche, senza tener conto dell'indubbio vantaggio che l'organizzazione trae dal reclutamento di personale in possesso di una visione complessiva delle sue funzioni e dei suoi obiettivi.

L'intera iniziativa è nata da un'idea degli stessi interessati, ed è stata sviluppata da questi ultimi in modo quasi completamente autonomo. Proprio da questi presupposti deriva la caratteristica principale del programma di formazione avviato all'interno del Comune di Belluno, cioè il coinvolgimento dei partecipanti ai corsi su entrambi i fronti: come docenti ma anche come discenti. A ciascuno dei partecipanti ai corsi, infatti, è stato chiesto di indicare, oltre agli argomenti che avrebbe voluto approfondire, anche le competenze che sarebbe stato disposto a trasmettere ai colleghi in qualità di docente di un corso. Tale particolarità, dovuta in parte alla mancanza di fondi da destinare alla formazione, lungi dal rappresentare un limite ha invece costituito il suo principale punto di forza, che ha dato frutti notevoli, come l'incremento della collaborazione e dello spirito di gruppo, il miglioramento del clima organizzativo a livello intersettoriale e il miglioramento dei servizi e delle procedure. Questi non sono tuttavia i soli aspetti degni di nota, dal momento che la ricaduta più importante sui destinatari/promotori dell'iniziativa, e quindi di riflesso sull'organizzazione di cui essi fanno parte, consiste nella valorizzazione e nel riconoscimento delle conoscenze e dell'esperienza acquisite dal singolo, che ha avuto la possibilità di esporre le nozioni necessarie allo svolgimento del lavoro nel proprio settore.

### **Obiettivi e attività**

Il progetto è stato ideato e coordinato dal dirigente del settore personale e organizzazione in collaborazione con il Servizio informazioni e relazioni con il pubblico.

L'iniziativa ha coinvolto circa 20 partecipanti, di cui 15 si sono prestati a fornire una docenza relativamente al proprio settore di attività, più alcuni colleghi, ammessi alle lezioni che trattavano un tema di loro interesse. Gli argomenti che hanno costituito l'oggetto delle lezioni sono stati individuati nel corso dell'indagine iniziale, alla quale è seguita l'assegnazione delle docenze a coloro che si sono dichiarati disponibili. Trattandosi di un progetto che coinvolgeva i partecipanti sotto entrambi i punti di vista, come destinatari e come promotori, l'entusiasmo e la partecipazione sono stati molto elevati, tanto più che nonostante la frequenza non fosse obbligatoria e non garantisse alcun credito formativo e lo straordinario non fosse riconosciuto, il livello di partecipazione è stato alto, raggiungendo l'80% delle posizioni organizzative.

Gli obiettivi della formazione tendevano ad aumentare le conoscenze in più settori delle attività di competenza dell'ente, le quali generalmente sono sottovalutate rispetto alla formazione specifica e di settore. In particolare si è cercato di:

- fornire alle posizioni organizzative una visione globale dell'ente, del ruolo e delle funzioni dei settori che lo compongono;

- favorire la comunicazione interna all'organizzazione, attraverso una conoscenza reciproca, personale e professionale, più approfondita;
- accrescere la condivisione delle conoscenze (*knowledge sharing*);
- dare omogeneità a conoscenze tecniche e metodi operativi.

Inoltre, l'iniziativa ha rappresentato anche un'occasione per coloro che hanno svolto la docenza, di perfezionare le proprie capacità di coordinare e di gestire un gruppo di lavoro composto da circa 25 partecipanti.

Gli appuntamenti, che si sono svolti a cadenza bisettimanale, in orario e giorno prefissato, hanno affrontato le seguenti tematiche.

1. Riforma costituzionale. Modifiche al titolo V della costituzione.
2. Personale – area delle posizioni organizzative.  
Chi sono e cosa fanno.
3. Strumenti di base per la gestione risorse umane. Il contratto.
4. Strumenti di base per la gestione risorse umane. Ferie e permessi.
5. Strumenti di base per la gestione risorse umane.  
Procedimenti disciplinari.
6. Prestazioni intellettuali/contratti. Come regolamentarli.
7. Strumenti di bilancio. Come gestire e chiedere i fondi.
8. Peg/Obiettivi/Gantt di progetto. Pianificazione e razionalizzazione.
9. Coordinamento intersettoriale. Servizi diversi per progetti comuni.
10. Servizi di staff. Economato/Sistemi Informativi.
11. Patrimonio, agenti contabili, contabilità economica.  
Ruoli e competenze nelle funzioni economiche.
12. La comunicazione e l'informazione. Con i cittadini e con i colleghi.
13. Metodologia e controllo di gestione. Due capisaldi organizzativi.
14. Accesso agli atti/privacy e Semplificazione ex D.P.R. 445.  
La tutela del cittadino-utente, e limiti ed opportunità dell'attività dell'operatore pubblico.
15. Lezione riassuntiva e considerazioni finali.

Dopo il primo ciclo di corsi, nel 2003 è stata avviata la seconda fase dell'iniziativa. Si tratta di un'evoluzione delle attività realizzate nell'anno precedente, perfezionate grazie all'esperienza già realizzata. È stata ripetuta l'analisi dei fabbisogni formativi delle Posizioni Organizzative, aggiungendo però l'analisi dei punti di debolezza dell'edizione precedente ed estendendo l'ambito di intervento e le attività, le quali si sviluppano secondo tre direttrici.

L'attività di auto-formazione prosegue secondo modalità simili, ma avendo ormai risposto alle richieste più urgenti e più generali si può concentrare su temi specifici e più attuali, definendo inoltre la tempistica degli interventi sulla base alle scadenze del lavoro e approfondendo l'argomento trattato, eventualmente con il supporto di docenti esterni.

Poiché negli ultimi anni le amministrazioni soffrono di una cronica carenza di fondi a causa della quale vi sono meno assunzioni di personale, si sono create nuove figure professionali, senza che a ciò corrisponda un adeguamento degli strumenti per la gestione del personale. Uno degli argomenti del corso sarà quindi l'aggiornamento dei regolamenti di concorso per includere *stagiaire*, collaboratori e lavoratori interinali. Allo stesso modo, a causa della scarsità dei fondi, il tema delle sponsorizzazioni è estremamente attuale, e costituirà l'argomento di un altro corso. Tale attività è finalizzata a garantire ai discenti un aggiornamento professionale continuo e contestuale all'evolversi della normativa.

L'auto-formazione è affiancata da due ordini di attività: i gruppi di lavoro intersettoriali e i tavoli tecnici specifici.

I gruppi di lavoro intersettoriali costituiscono l'occasione per confrontarsi su tutti i temi e i compiti dell'organizzazione che richiedono una collaborazione tra settori diversi dell'ente, e per stabilire una serie di procedure e obiettivi comuni. La prima attività realizzata in questo ambito è stata svolta dal presidente del Nucleo di Valutazione, il quale ha tenuto alcune lezioni sul Peg, sulla definizione degli obiettivi, sulla loro misurazione e sul monitoraggio periodico, al fine di rendere autonome le Posizioni Organizzative nella realizzazione dei progetti. I gruppi di lavoro rappresentano dunque dei momenti di verifica dei progetti intersettoriali finalizzati al miglioramento dei servizi e delle procedure dell'ente, a cominciare dalle fasi preliminari fino alle verifiche ex post del progetto.

I tavoli tecnici sono invece gruppi di approfondimento su tematiche specifiche, riservati a 8/10 persone, che si avvalgono di docenti esterni per analizzare e apprendere a fondo tutti gli aspetti del tema trattato. Trattandosi di argomenti estremamente specialistici, la partecipazione è limitata a personale competente in materia, appartenente a settori che trattano il tema nel corso della loro attività quotidiana.

La possibilità di avvalersi di docenze esterne deriva dall'assegnazione, da parte dell'amministrazione, dell'1% del fondo del personale (circa 100.000 Euro).

Le organizzazioni sindacali non si sono mai opposte all'iniziativa, anche perché non distoglie fondi significativi alla formazione del personale, tanto che quando è stata inserita nel Piano annuale di formazione, (documento di natura programmatica obbligatorio) non hanno sollevato problemi. Al contrario, essa viene valorizzata in sede di contrattazione decentrata allo scopo di ottenere gli aumenti.

## **Risultati**

Uno dei risultati dell'iniziativa è naturalmente costituito dall'aumento delle conoscenze dei temi trattati durante gli incontri di formazio-

ne, che ha permesso una maggiore conoscenza delle attività complessive dell'ente e del lavoro svolto dai colleghi.

A ciò si aggiunge la conoscenza reciproca tra i partecipanti ai corsi, sia sul piano personale che su quello professionale, che ha favorito lo scambio di informazioni e la disponibilità a collaborare alla soluzione dei problemi. Ciò ha portato al miglioramento dei servizi e delle procedure adottate dall'organizzazione, ma anche al miglioramento del clima interno e della motivazione, grazie alla constatazione che tutti coloro che lavorano nell'amministrazione comunale concorrono agli stessi obiettivi e si impegnano a fondo per raggiungerli, mentre in precedenza era diffusa in ciascuno la convinzione che solo il settore presso cui egli stesso presta servizio si impegnasse a fondo nel proprio lavoro.

L'effetto più significativo è però l'acquisizione da parte delle Posizioni Organizzative, della consapevolezza del proprio coinvolgimento nell'organizzazione, di una maggiore sicurezza del proprio ruolo e delle proprie competenze, ma soprattutto della certezza che ognuno può svolgere un ruolo attivo nell'organizzazione, grazie al quale può intervenire sull'ambiente di lavoro, proponendo migliorie e mettendo a frutto la propria esperienza.

### **Punti di forza e di debolezza**

Il coinvolgimento dei partecipanti alla formazione in qualità di docenti ha permesso all'iniziativa di acquisire un taglio operativo, dal momento che trattandosi di persone che hanno maturato una notevole esperienza "sul campo", esse erano in possesso di una preparazione adeguata a fornire strumenti operativi immediatamente utilizzabili, per quanto in alcuni casi non completamente validi sotto il punto di vista teorico.

D'altro canto, proprio il fatto che il ruolo di docente sia stato svolto dalle stesse Posizioni Organizzative ha costituito un rischio, poiché non tutti possiedono le capacità di divulgazione e di coinvolgimento necessarie per mantenere alto il livello di interesse dell'uditorio, che quando si trova di fronte a una persona in possesso di elevate conoscenze tecniche, ma non sufficientemente carismatica, difficilmente presta attenzione alla lezione per tutta la sua durata.

Un ulteriore elemento di debolezza è costituito dal debole sostegno della dirigenza, dovuto probabilmente a una divergenza di opinione rispetto al ruolo delle Posizioni Organizzative e alle competenze necessarie a svolgerlo. I dirigenti, oltre a non voler incoraggiare l'assenza dal servizio causata dalla partecipazione al corso, ritengono infatti necessario che le Posizioni Organizzative siano specialiste nella propria materia, ma non reputano indispensabile che possiedano competenze generali e conoscano più a fondo le attività dell'ente.

### **3.9 Promuovere le pari opportunità: il caso dell'Università di Torino**

#### **Premessa**

L'Università di Torino ha avviato un progetto teso a promuovere la tutela della dignità della persona sui luoghi di lavoro e di studio, la cui ultima fase, finalizzata alla diffusione interna dei prodotti realizzati in precedenza, è stata attuata da una società privata e finanziata dal Fondo Sociale Europeo e dalla Regione Piemonte.

Le attività realizzate nell'ambito del progetto hanno avuto come obiettivo la promozione delle pari opportunità e la diffusione di una nuova cultura all'interno dell'Università, basata sul rispetto della persona, tema particolarmente sentito in quanto si tratta di un'organizzazione il cui fine ultimo consiste nell'istruzione e nella crescita formativa dei propri utenti. I promotori del progetto, mirato a stabilire un miglior clima interno, hanno quindi scelto di estendere il campo di attività a entrambi gli interlocutori dell'amministrazione, comprendendo tra i destinatari anche gli studenti, oltre ai lavoratori.

Per quanto riguarda questi ultimi, bisogna precisare che rispetto ad altre organizzazioni pubbliche, le istituzioni universitarie presentano una caratteristica particolare: la composizione del personale che vi presta servizio. Il personale è infatti composto da categorie molto eterogenee, che vanno dai docenti, al personale tecnico-amministrativo, ai dirigenti, agli obiettori di coscienza, ai borsisti e specializzandi. Ciò ha influito sulla realizzazione del progetto, richiedendo l'attuazione di iniziative eterogenee e mirate al raggiungimento dei diversi soggetti.

#### **Obiettivi e attività**

L'obiettivo ultimo dell'iniziativa si può sintetizzare nella volontà, da parte dei suoi promotori, di creare un ambiente di lavoro e di studio sereno, nel quale i rapporti personali siano improntati alla correttezza, al rispetto reciproco della libertà e della dignità della persona. Tale obiettivo viene perseguito attraverso la diffusione di una cultura tesa, da un lato, a scoraggiare atteggiamenti molesti all'interno dell'organizzazione, dall'altro, a garantire il rispetto della dignità delle persone e la tutela da comportamenti discriminatori. Tra tali comportamenti – che comprendono le discriminazioni di carattere sessuale – è incluso anche il cosiddetto *mobbing*, inteso come assunzione da parte di superiori e colleghi di atteggiamenti moralmente violenti e vessatori nei confronti di coloro che si intende, per varie ragioni, emarginare professionalmente e socialmente.

L'iniziativa prende spunto dalla raccomandazione 92/131 del Consiglio della Comunità Europea, la quale affronta il problema delle molestie sessuali all'interno dei luoghi di lavoro attribuendo a questo fenomeno un effetto di contaminazione degli ambienti lavorativi che

si ripercuote sulla capacità produttiva delle persone. La raccomandazione, nella quale si invitano gli Stati membri dell'Unione a favorire la consapevolezza dei diritti individuali dei lavoratori, promuove altresì l'adozione di codici di comportamento che garantiscano la dignità delle persone all'interno dei luoghi di lavoro.

Il primo passo compiuto dall'Università di Torino in tal senso è stata l'istituzione, patrocinata dal Rettorato, del Comitato pari opportunità nel 2000. Il Comitato è composto da un presidente e da 24 membri (rappresentanze nominate dalle organizzazioni sindacali, rappresentanze elette al personale tecnico-amministrativo, delegati dall'amministrazione, una docente del CIRSD<sup>4</sup> e un rappresentante degli studenti).

Il Comitato assolve al duplice ruolo di referente per tutti i lavoratori e gli studenti dell'Università di Torino che ritengano di essere vittime di *mobbing*, di discriminazioni sessuali o di vere e proprie molestie, e di promotore di iniziative di comunicazione e diffusione dei valori del rispetto e della tolleranza.

Il Comitato, nato inizialmente per dare soluzione ai casi di molestie e *mobbing* che venivano posti alla sua attenzione dai diretti interessati impegnandosi a cercare le migliori soluzioni insieme all'amministrazione, ha esteso il suo campo d'azione fino all'analisi complessiva della situazione all'interno dell'ente e all'intervento sulle cause del problema.

Esso ha quindi avviato, in collaborazione con l'Ufficio formazione dell'Università, una serie di attività finalizzate ad acquisire una conoscenza del fenomeno delle molestie sessuali e delle discriminazioni, e alla creazione di un linguaggio comune tra gli operatori coinvolti. Sono state realizzate varie iniziative di formazione dirette a definire le caratteristiche del fenomeno per consentirne una identificazione certa e per meglio comprendere i problemi legati a questo fenomeno. Destinatari della formazione sono stati tutti i soggetti preposti a risolvere o ad affrontare il problema, quindi le organizzazioni sindacali (che vengono consultate dal personale), i membri del Comitato, l'Ufficio personale dell'Università e lo staff legale, i dirigenti, ma anche alcuni operatori delle Asl, dipendenti della Regione Piemonte e del Politecnico di Torino.

Ai corsi hanno partecipato come docenti esponenti della Procura della Repubblica di Torino, della Clinica del lavoro dell'Università di Milano, di un'Associazione di Bologna, oltre a docenti del CIRSD e della società di consulenza coinvolta nel progetto, i quali, oltre a svolgere un corso introduttivo su *mobbing* e molestie, hanno trattato temi come la tutela della salute psicofisica sul luogo di lavoro, le pari opportunità e la prevenzione dei rischi psico-sociali sul lavoro.

4. Centro Interdipartimentale di Ricerche e Studi delle Donne dell'Università degli Studi di Torino. Il Centro è stato costituito nel 1991, su proposta di un gruppo di docenti e ricercatrici, come struttura di riferimento per iniziative di ricerca, di didattica sperimentale, di formazione e di incontro culturale tra le studiose e gli studiosi che, nella ricerca scientifica e nel lavoro didattico, adottano la differenza di genere come punto di vista.



Le organizzazioni sindacali, che inizialmente hanno dimostrato scarso interesse per l'iniziativa, in seguito hanno partecipato attivamente, rendendosi conto che una migliore conoscenza del fenomeno si sarebbe rivelata utile anche per la loro attività.

Oltre a queste iniziative di formazione specifica per il personale coinvolto a vario titolo nella soluzione dei casi di molestie, l'Ufficio formazione e il Comitato pari opportunità hanno messo a punto alcuni moduli formativi, della durata di due ore, destinati a tutto il personale dell'Università. Tali moduli sulle pari opportunità vengono inseriti in tutte le attività di formazione per il personale dell'ente, in particolare nella formazione per i neo-assunti, nelle procedure dei corsi-concorsi, nei corsi destinati agli obiettori di coscienza in servizio presso l'Ateneo. In tal modo l'amministrazione ha formato la quasi totalità del personale tecnico-amministrativo, fornendo informazioni sulle politiche dell'amministrazione relative alle pari opportunità. Per il personale docente che non ha lo stesso contratto di comparto vengono realizzati invece convegni, seminari e presentazioni di studi e ricerche relative alle pari opportunità condotte da altre Università.

Da un questionario distribuito all'utenza dei corsi emerge un alto indice di gradimento, relativo al tema trattato, all'utilità attribuita alle conoscenze acquisite, agli effetti positivi che i partecipanti si aspettano sull'attività lavorativa e sul clima interno all'amministrazione, dalla diffusione di una cultura che promuove il rispetto.

Tale riscontro positivo non è stato rilevato per quanto riguarda i dirigenti dell'organizzazione, ai quali, in seguito a un caso di molestia, l'amministrazione aveva richiesto la presenza a un corso tenuto dalla Procura della Repubblica. Purtroppo in questo caso la partecipazione è stata minima, nonostante il Comitato pari opportunità avesse insistito sull'utilità dell'attuazione di iniziative sul tema delle pari opportunità per l'organizzazione e per i singoli dirigenti, in caso di processo per molestie. In base a un'interpretazione della Procura di Torino, infatti, che considera i Presidi responsabili del comportamento del personale, le azioni di sostegno alle pari opportunità promosse dal loro ente vengono valutate positivamente in sede di processo.

Nel 2001 il Comitato pari opportunità, dopo aver promosso la formazione di tutto il personale dell'Università, ha avviato la fase successiva dell'iniziativa (che ha costituito un progetto a sé, denominato Equal), con la stesura del *Codice di comportamento* per la tutela della dignità delle lavoratrici e dei lavoratori, degli studenti e delle studentesse, approvato con una delibera del senato accademico.

La realizzazione del *Codice* deriva dalla necessità di costruire delle procedure chiare per garantire la certezza di condotta e di soluzione di eventuali casi di molestie da parte dell'organizzazione. Il *Codice* è

infatti, finalizzato alla definizione delle procedure per la soluzione dei casi, all'attribuzione delle responsabilità delle molestie, alla tutela della dignità e della riservatezza della persona vittima di molestie, ma anche della persona accusata.

Si tratta di un esempio innovativo, poiché l'ambito di applicazione del *Codice* si estende a tutti coloro che hanno a che fare con l'Università, includendo quindi non solo gli studenti e i docenti, ma tutto il personale, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro che intrattengono con l'ente. In alcuni uffici, infatti, la grande maggioranza del personale è composta da borsisti, dottorandi, consulenti, collaboratori, ecc. Sarebbe quindi riduttivo, se non inutile, lavorare sul clima degli uffici senza includere queste figure. Si è puntato quindi a stabilire dei confini morali, più che contrattuali, in linea con l'attuale situazione, in cui il mercato del lavoro è in continua evoluzione.

Su questo punto il Comitato ha incontrato alcune difficoltà, per l'opposizione sia delle organizzazioni sindacali, che dell'amministrazione dell'ente. Tuttavia la disponibilità di alcune persone appartenenti a entrambi gli ambiti e la mediazione hanno permesso che passasse questa impostazione estensiva.

Successivamente alla stesura del *Codice*, è stata avviata una campagna di informazione e sensibilizzazione ai suoi contenuti, con la costituzione di un gruppo di coordinamento dedicato alla diffusione, finanziato con i fondi europei, che ha coinvolto la responsabile del progetto, le referenti designate dal Comitato pari opportunità, una consulente esperta di comunicazione.

Successivamente, nel 2002, il rettore ha nominato la consigliera di fiducia, figura prevista dal *Codice di comportamento*, la quale è entrata a far parte del coordinamento per la diffusione delle attività di promozione delle pari opportunità svolte dall'Università. Si tratta di una persona esterna all'organizzazione, che oltre a questo incarico non ha rapporti di altro tipo con l'ente, che fa da referente per tutti coloro (siano docenti, studenti o personale tecnico-amministrativo) che abbiano subito molestie o *mobbing*, o siano vittime di comportamenti scorretti e lesivi della propria dignità.

La nomina della consigliera avviene da parte del rettore con la scelta in una rosa di tre candidature proposte dal Comitato pari opportunità. Preferibilmente si tratta di una donna, data la delicatezza del tema affrontato e data la preponderanza di vittime di comportamenti molesti tra le donne. Attualmente il ruolo è ricoperto da un avvocato, che in precedenza è stata consigliera regionale per le pari opportunità, ma la carica è aperta anche agli psicologi del lavoro. La consigliera affianca il Comitato pari opportunità nel sostegno alle

vittime di molestie, costituendo spesso il primo referente a cui le persone in difficoltà si rivolgono per un consulto. La consigliera, dopo aver esaminato il caso a lei sottoposto, può proporre l'esame della questione da parte del Comitato, il quale si regola per la sua soluzione sulla base delle disposizioni del *Codice di comportamento*. La consigliera e il Comitato si possono avvalere anche del servizio di *Counseling* psicologico dell'Università, sia per consulti che per perizie specialistiche.

L'attività di diffusione del *Codice* è stata attuata secondo direttrici molteplici: il testo è stato inviato dall'amministrazione (e non dal Comitato pari opportunità) in posta interna a tutti i dipendenti. Inoltre i presidi e direttori di dipartimento hanno ricevuto un messaggio di posta elettronica che segnalava la presenza del *Codice* on line e conteneva le informazioni sugli orari di ricevimento della consigliera, con la richiesta di diffusione all'interno del proprio settore. Infine, le molestie sessuali e le molestie morali (*mobbing*) sono state inserite nei moduli di autovalutazione della Legge 626 come rischi psicosociali che minano il benessere psicofisico sul lavoro. Ciò ha permesso una forte diffusione delle informazioni a tutto il personale. Parallelamente, sono stati organizzati incontri di diffusione, conferenze stampa, giornate di studio, seminari, ai quali il personale era autorizzato a partecipare durante l'orario d'ufficio e per i quali l'amministrazione si è fatta garante della partecipazione del personale.

Per comunicare agli studenti l'esistenza del *Codice* e della consigliera di fiducia, invece, sono state realizzate iniziative di comunicazione a largo impatto, tra le quali in particolare è da segnalare un concorso di idee aperto a tutti gli studenti per l'illustrazione dello spirito del *Codice di comportamento* adottato dall'Università, che ha permesso la realizzazione di un calendario, distribuito successivamente a tutto il personale.

Il concorso, a cui hanno partecipato 24 studenti su un totale di 63.000 iscritti, si può considerare un successo, sia perché si trattava di un tema molto difficile da illustrare, sia perché spesso gli studenti non frequentano i corsi, quindi non entrano in contatto con l'Università, sebbene il concorso fosse stato pubblicato sulla *Guida dello studente* e sulla stampa della regione.

Allegato ai bollettini delle tasse inviati a casa degli studenti, l'Università ha inserito un opuscolo sul Comitato e sulla consigliera di fiducia: tutti gli studenti che si iscrivono all'Università verranno a conoscenza di questi servizi.

Tali campagne di comunicazione hanno dato buoni risultati, tanto che gli utenti che si sono rivolti alla consigliera di fiducia tra

marzo e dicembre 2002 sono stati diciannove, quindici donne e quattro uomini, dei quali tre docenti, quattordici non docenti e due studenti. In alcuni casi essi hanno posto alla consigliera problemi non riconducibili a molestie né a *mobbing*, ma di natura sindacale. Per alcuni di questi la consigliera, in collaborazione con il Comitato, ha comunque proposto alcune soluzioni, trattandosi di tematiche legate alle pari opportunità.

### **Risultati**

Tra i risultati ottenuti attraverso l'istituzione degli organismi di tutela della dignità della persona all'interno dell'Università di Torino e attraverso la promozione della nuova cultura di cui si è parlato in precedenza, vi sono alcuni aspetti che hanno un impatto sul clima organizzativo, come la nascita di uno spirito di collaborazione tra i vari servizi dell'ente e l'emergere di una nuova mentalità all'interno dell'organizzazione. Ogni ufficio dell'ente è consapevole di dover contribuire alla tutela della dignità di studenti e lavoratori, inoltre il Comitato è riuscito nel suo compito di far comprendere all'organizzazione intera che alcuni comportamenti non sono accettati all'interno dell'ente.

Grazie all'apertura del Comitato e della consigliera di fiducia a tematiche non strettamente collegate alle molestie sessuali e al *mobbing*, il personale è consapevole che l'amministrazione è disponibile ad affrontare anche problemi che esulano da quelli per i quali ci si rivolge ai sindacati, all'Ufficio personale o allo staff legale.

La presenza della consigliera di fiducia, che è a disposizione di tutti gli utenti e i lavoratori dell'Università, è stata infatti vista come un'opportunità per porre all'attenzione dell'amministrazione problematiche che fino ad allora non si sapeva come affrontare. Ad esempio, tra gli utenti che si sono rivolti a questa figura vi sono anche alcuni titolari di assegno di ricerca, i quali non avevano diritto al riconoscimento dei contributi di maternità.

La questione più delicata risolta dall'organizzazione per mezzo della consigliera e del Comitato è stata quella di due studenti transessuali. Essi si sono rivolti a entrambi, chiedendo un incontro congiunto, per segnalare i problemi che sorgono per tutte le persone che hanno in corso la procedura di rettificazione di attribuzione di sesso, al momento di presentarsi agli appelli d'esame, poiché sono costretti a iscriversi all'appello con il nome registrato all'anagrafe. La soluzione trovata in accordo con l'Ufficio legale è stata quella di rilasciare loro un duplicato del libretto universitario, nel quale sia la fotografia sia il nome sono scelti da loro stessi, anche se quest'ultimo non è ancora registrato all'anagrafe. Il libretto in cui risulta il nome legale è depositato in segreteria, e gli studenti usano solo il duplicato. Nel certificato di laurea, essendo un documento con valore legale, risulta

però il nome registrato alla nascita. Per l'Università è sufficiente, per attivare questa procedura, la dichiarazione di un medico, indipendentemente dal fatto che lo studente abbia o meno cominciato la terapia ormonale.

Tale soluzione, introdotta nel regolamento dell'Università e approvata dal senato accademico, risolve un problema annoso, dal momento che potendo scegliere il cambiamento di sesso dall'età di 18 anni, tutti gli studenti transessuali durante la frequenza universitaria si trovano in fase di transizione. L'Università di Torino è l'unica amministrazione italiana che ha trovato una soluzione a questo problema.

Inoltre, il vantaggio di aver istituito la figura della consigliera di fiducia (insieme al Comitato) consiste nel suo ruolo esterno all'organizzazione, che garantisce la privacy degli utenti. Tutti sanno che le questioni che vengono affrontate in quella sede restano in quell'ambito, tanto che molti dipendenti preferiscono rivolgersi alla consigliera piuttosto che al sindacato o all'Ufficio personale perché questi ultimi sono colleghi, mentre la consigliera è una figura esterna e può rimanere in carica al massimo per due mandati. Inoltre, il suo ufficio non si trova in sede, è autonomo sebbene condivide una segretaria con il Comitato pari opportunità. La riservatezza per i suoi utenti è quindi garantita.

Le attività di comunicazione e diffusione realizzate dall'Università sul tema della tutela del personale da comportamenti molesti, hanno avuto ricadute positive anche su altre istituzioni del territorio, le quali dipendono dall'Università o collaborano con essa.

Per quanto riguarda la struttura universitaria i risultati dell'iniziativa sono stati molteplici. Le denunce di *mobbing* e molestie da parte del personale sono aumentate notevolmente dopo l'istituzione del Comitato pari opportunità e la nomina della consigliera, specialmente nei confronti dei docenti. Dopo la nomina della consigliera di fiducia, il numero di richieste di intervento è cresciuto considerevolmente, segno che la presenza di una persona qualificata con la quale è possibile avere un primo contatto favorisce la richiesta di aiuto e sostegno.

Il CIRSD, essendo diventato un centro di interesse d'ateneo, ha promosso l'introduzione in tutti i corsi di laurea di 5 crediti sulle pari opportunità, grazie ai quali molti studenti vengono a conoscenza del problema delle molestie e delle attività realizzate dall'Università per affrontarlo. L'Università punta molto sulla formazione degli studenti secondo principi di rispetto della persona, poiché gli studenti che frequentano i suoi corsi saranno probabilmente i quadri dirigenti del futuro. È quindi particolarmente importante che essi si formino in un

ambiente in cui non si accettano comportamenti lesivi della dignità e viene valorizzato il benessere organizzativo.

Le iniziative di comunicazione hanno avuto effetti positivi sia sugli studenti che sui dipendenti dell'ente, diffondendo la consapevolezza che l'amministrazione è impegnata seriamente nella soluzione del problema e nella diffusione di una mentalità improntata al rispetto della dignità di tutti.

Poiché le attività di comunicazione hanno avuto effetti molto positivi, il Comitato ha realizzato un manuale di comunicazione, dal nome "Comunicare le strategie a tutela della dignità della persona", in cui si descrivono le attività realizzate, per far sì che altre amministrazioni interessate al tema possano attingere idee e riprodurre quanto ritengono utile all'interno della propria organizzazione.

### **Punti di forza e debolezza**

L'iniziativa è stata decisamente favorita dal sostegno del rettore e dalla collaborazione tra il Comitato e tutti i servizi dell'ente, in particolare l'Ufficio formazione, che ha promosso le attività di formazione a tapeto di quasi tutto il personale. La consapevolezza, dimostrata da molte persone coinvolte a vario titolo, dell'importanza degli obiettivi dell'iniziativa per migliorare il clima organizzativo è stata uno dei suoi punti di forza.

Il successo è dovuto però anche al fatto che si è partiti con la riflessione e con l'identificazione del problema, non con il tentativo di creazione di uno strumento per la soluzione del caso singolo, permettendo la costruzione di una base di conoscenze comuni, da cui è derivata una sintonia fondamentale tra coloro che sono stati coinvolti nelle attività realizzate.

Per contro, uno degli elementi di debolezza è rappresentato dalla dirigenza di livello intermedio, che non vuole essere coinvolta e non comprende il valore della propria responsabilità in un'organizzazione come l'Università.

Infine, la difficoltà di raggiungere gli studenti attraverso le campagne di comunicazione. Questi infatti sono un soggetto indefinito che cambia continuamente (la permanenza media di uno studente nelle istituzioni universitarie è di due anni, e il tasso di abbandono degli studi è notevole) e spesso non frequentano i corsi con assiduità, rendendo molto difficile all'Università il compito di coinvolgerli e informarli adeguatamente.

### 3.10 L'Ufficio sociale d'azienda nel Comune di Padova

#### Premessa

L'Ufficio sociale d'azienda è una struttura operativa che fa parte del Settore risorse umane del Comune di Padova, finalizzata al sostegno dei dipendenti che vivono situazioni di disagio nell'ambiente lavorativo. Esso è retto da un'assistente sociale che svolge attività di consulenza agli uffici e ai singoli dipendenti del comune per il superamento di situazioni di difficoltà e per il miglioramento della qualità delle relazioni personali all'interno dell'organizzazione.

In particolare, l'ufficio:

- si propone di offrire al lavoratore uno spazio di ascolto e luogo di espressione di difficoltà che si possono manifestare nel lavoro;
- assiste il Settore personale per favorire il reinserimento dei portatori di handicap fisico o psichico e dei dipendenti in trattamento terapeutico per alcolismo, tossicodipendenza, malattie psichiatriche;
- svolge attività di ascolto e sostegno ai lavoratori che si trovano in difficoltà;
- fornisce informazioni per l'utilizzo dei benefici socio-assistenziali legati a problematiche di ogni tipo (handicap, alcolismo, tossicodipendenza, psichiatria, patologie gravi).

Il servizio, istituito nel 1997 all'interno del Settore risorse umane con una delibera del sindaco e attivato in forma sperimentale nel 1998, è nato per iniziativa del capo del Settore risorse umane. L'esigenza di istituzione di un servizio dalle funzioni specialistiche è sorta per la necessità di affrontare adeguatamente una serie di condizioni relazionali problematiche emerse all'interno dell'organizzazione, causate dai comportamenti di alcuni dipendenti. Tali circostanze hanno portato alla segnalazione della condizione di disagio all'Ufficio risorse umane da parte dei capi settore cui appartenevano i soggetti in difficoltà.

La scelta di istituire l'Ufficio è derivata quindi dalla duplice necessità di rispondere alle richieste di intervento da parte dei capi dei vari settori dell'organizzazione, e di costruire dei percorsi di aiuto e di sostegno sia per i capi-settore che per i dipendenti in difficoltà.

In seguito all'intervento dell'Ufficio sociale d'azienda, i comportamenti segnalati si sono rivelati essere segnali di patologie di carattere psicologico o psichiatrico che non venivano seguite adeguatamente a causa di due ordini di problemi: da un lato poteva sorgere una difficoltà a stimolare la motivazione della persona a rivolgersi al servizio pubblico; dall'altro lato, il servizio non possedeva gli strumenti necessari per esprimere una diagnosi specialistica individuando con certezza il tipo di problema da risolvere, e per intervenire sulle sue cause. Ciò ha reso necessario attivare un servi-

zio di consulenza esterna specialistica, avviata con uno psichiatra che tutt'oggi affianca l'assistente sociale quando si presentano casi complessi e che interviene in prima persona nei contesti particolarmente problematici.

Nel corso del tempo le funzioni e i compiti dell'Ufficio sociale d'azienda si sono ampliate. Esso è stato inizialmente avviato in forma sperimentale, ed era composto da un'assistente sociale che prestava servizio part-time, lavorando anche ai Servizi sociali. In parallelo esisteva nell'amministrazione comunale un servizio che si occupava delle mobilità interne tra settori, che lavorava in stretta collaborazione con l'Ufficio sociale d'azienda al quale chiedeva consulenza nel caso in cui rilevasse l'esigenza di un sostegno psicologico per coloro che si trovavano in particolare difficoltà.

In seguito, l'ambito per il quale l'Ufficio sociale d'azienda veniva consultato si è esteso, arrivando a comprendere richieste di sostegno per problematiche di comunicazione tra i dipendenti e gli uffici dell'organizzazione, anche per affrontare il contenzioso in modo informale. In questi casi il ricorso all'assistente sociale permetteva ai dipendenti di usufruire di uno strumento che facilitava la comunicazione all'interno dell'organizzazione.

L'istituzione del servizio è stata comunicata a tutti i capi-settore con una presentazione ufficiale. I dipendenti hanno ricevuto invece un comunicato nella busta paga, nel quale si comunicava l'istituzione dell'Ufficio, i servizi offerti e i suoi obiettivi. Infine le informazioni sul servizio sono presenti nella rete intranet dell'amministrazione.

### **Obiettivi e attività**

Dal 2001 l'assistente sociale lavora a tempo pieno nell'Ufficio, svolgendo compiti più ampi rispetto al passato. La professionalità di cui è in possesso, consente infatti all'assistente sociale di rivolgersi alla persona che si trova in difficoltà mettendo in campo competenze relative ad ambiti molteplici, tanto che attualmente l'ufficio si occupa in generale delle situazioni in cui sorgono difficoltà relazionali all'interno dell'organizzazione, dei casi di conflittualità sul lavoro e difficoltà di rapporto tra il dipendente e il proprio dirigente di settore. Inoltre, l'Ufficio ha acquisito le funzioni dell'Ufficio mobilità, gestendo le richieste dei dipendenti del comune sotto il profilo psicologico, quindi analizzando le motivazioni che inducono le persone a chiedere di cambiare lavoro.

Le attività svolte oggi dall'Ufficio sono il frutto dell'evoluzione delle sue funzioni già menzionata. Esso svolge attualmente:

- consulenza e ascolto dei dipendenti dell'amministrazione che si trovano in condizione di difficoltà nel contesto lavorativo;
- collegamento con il servizio psichiatrico;
- predisposizione di progetti professionali personalizzati per i dipendenti che presentano difficoltà e disagio particolare;



- programmazione di interventi tesi a migliorare la qualità delle relazioni personali tra i dipendenti e tra questi e l'organizzazione;
- consulenza nelle procedure di mobilità interna.

Trattandosi di un servizio molto particolare, che interviene nelle situazioni di disagio del singolo investendo anche la sua sfera privata, sono stati messi in atto alcuni accorgimenti per garantire la privacy delle persone che si rivolgono all'Ufficio sociale, come la possibilità di entrare per un ingresso separato, e naturalmente, l'impegno da parte dell'assistente sociale a utilizzare i dati personali dei dipendenti che richiedono la sua consulenza solo con il consenso di questi ultimi.

Proprio a causa della delicatezza dei temi trattati da questo servizio, nella prassi il contatto tra il dipendente in difficoltà e l'assistente sociale avviene quasi esclusivamente su segnalazione del capo servizio. Questo perché le persone sono spesso restie a chiedere un sostegno, o addirittura sono riluttanti a riconoscere l'esistenza di un problema che li riguarda. L'Ufficio può dunque intervenire nelle situazioni problematiche in seguito alla segnalazione di un dirigente, convocando la persona che crea disagio nell'organizzazione e cercando di individuare e risolvere il problema con il diretto interessato. Si deve comunque ricordare che una buona percentuale di dipendenti accede al servizio volontariamente, presentando problematiche che non sono di carattere psicologico o psichiatrico. Qualora ci si trovi di fronte a situazioni particolarmente complesse che necessitano del supporto psichiatrico, l'assistente sociale si può rivolgere al consulente psichiatra per un consulto sul caso, oppure può inviare la persona direttamente a colloquio con il medico, il quale prende in carico il dipendente. La presa in carico diretta del paziente è tuttavia limitata ai soli casi urgenti. Il compito dello psichiatra nei confronti del diretto interessato è principalmente quello di aiutarlo ad acquisire la consapevolezza di avere un problema e ad accettare di farsi curare adeguatamente. Lo psichiatra infatti svolge il ruolo di tramite tra il paziente e le strutture, sia pubbliche che private, più idonee al trattamento, piuttosto che la gestione clinica in senso stretto del caso.

Il servizio prevede dunque diverse modalità di trattamento, che variano a seconda delle situazioni: se il problema è facilmente risolvibile l'intervento messo in atto dall'organizzazione si limita a una consulenza da parte dell'Ufficio sociale, altrimenti interviene lo psichiatra. Le risposte alle richieste di intervento sono dunque personalizzate e commisurate alla necessità.

È da segnalare tuttavia una prassi ulteriore adottata dall'amministrazione comunale, che consiste nella consultazione dello psichiatra da parte dei dirigenti, quando si verificano situazioni difficili, senza coinvolgere la persona fonte di disagio. Tale prassi discende da un'impostazione particolare, che consente un approccio diverso ed estremamente efficace al problema, approccio impostato dalla dirigenza e di cui lo psichiatra stesso si è

dichiarato positivamente colpito. La collaborazione con lo psichiatra è stata avviata successivamente alla creazione dell'Ufficio sociale d'azienda, per iniziativa degli stessi dirigenti dell'amministrazione, i quali si sono rivolti allo specialista per esporre le difficoltà create all'interno dell'organizzazione dalla presenza di una persona con problematiche gravi, mirando non tanto alla presa in carico – da parte dello specialista – della persona in questione, che effettivamente costituiva un caso clinico, quanto per ottenere essi stessi un supporto finalizzato alla corretta gestione della situazione di difficoltà creata da tale presenza. Allo psichiatra è stata richiesta una consulenza di supervisione relazionale, in cui i destinatari dell'intervento sono stati i dirigenti stessi, piuttosto che la persona che causava il problema. Tale impostazione è indice, da un lato, dell'assenza di atteggiamento di tipo repressivo o espulsivo nei confronti delle persone in difficoltà, dall'altro, del fatto che non è stato impostato un rapporto di delega, come avviene di solito da parte dei colleghi quando si ricorre al sostegno di uno psichiatra. La collaborazione con lo psichiatra è continuata mantenendo tale approccio, adottato attualmente dall'organizzazione nelle situazioni di difficoltà psico-sociale.

Le ricadute organizzative degli interventi da parte dell'Ufficio sociale d'azienda e da parte dello psichiatra possono spingersi fino alla decisione, presa in accordo con il dirigente del settore presso cui la persona che crea difficoltà relazionali presta servizio, di un cambiamento di settore o di mansione o della modifica degli orari di lavoro.

Rispetto al passato, l'organizzazione è sicuramente più sensibile alla problematica della qualità delle relazioni interpersonali e la prassi ormai è consolidata: la segnalazione scritta di una situazione di disagio non è più percepita come uno stigma, una procedura che danneggia il dipendente, anche perché in talune situazioni il fatto che il percorso sia documentato va a vantaggio della persona stessa (ad esempio, nella procedura di richiesta dell'inidoneità lavorativa).

I rapporti con le rappresentanze sindacali sono buoni, anche se qualche volta possono sorgere divergenze rispetto al percorso di sostegno attivato dall'Ufficio.

Si registra comunque un buon livello di collaborazione tra i due soggetti in tutte le fasi del percorso del singolo dipendente che venga segnalato all'attenzione dell'Ufficio sociale d'azienda. I sindacati infatti conoscono in modo approfondito il ruolo dell'Ufficio e le sue specificità, al punto che quando lo ritengono utile, essi stessi indirizzano verso questo interlocutore i propri iscritti che si rivolgono a loro per risolvere alcune difficoltà. In questi casi, le rappresentanze sindacali vengono coinvolte dall'assistente sociale nel percorso intrapreso dal dipendente: le soluzioni che il servizio cerca di dare alle problematiche presentate dalla persona in que-

stione e le valutazioni relative al trattamento, sono comunicate e condivise con i sindacati nel rispetto della privacy e della volontà del diretto interessato.

### **Monitoraggio e risultati**

Non è stato effettuato alcun monitoraggio sul gradimento del personale relativo ai servizi offerti dall'Ufficio sociale d'azienda. Uno degli indicatori della riuscita dell'iniziativa è comunque rappresentato dalla regolarità dell'impegno con cui i dipendenti presi in carico dall'Ufficio sociale frequentano i centri di salute mentale o i medici di base. Probabilmente però l'indicatore più significativo dell'efficacia degli interventi è il fatto che una volta affrontato e risolto il problema insieme all'Ufficio sociale, i dipendenti coinvolti non sentono la necessità di tornare a rivolgersi all'Ufficio, poiché la situazione critica sta evolvendo in modo positivo.

I dirigenti della struttura, con i quali sia l'assistente sociale che lo psichiatra collaborano frequentemente, sono decisamente soddisfatti perché ricevono un supporto utile ad affrontare situazioni problematiche difficilmente gestibili.

### **Punti di forza e di debolezza**

Il fatto che la procedura preveda la possibilità di segnalazione di un caso problematico da parte del capo-settore può rappresentare una fonte di problemi sotto due punti di vista. Da un lato infatti implica una forma di controllo delle persone da parte dell'organizzazione, dall'altro comporta la constatazione di una situazione critica e la sua denuncia all'Ufficio sociale senza il coinvolgimento del diretto interessato. Ciò crea di conseguenza una serie di impedimenti nell'impatto della persona con il servizio, i quali possono ostacolare l'instaurazione di un rapporto di fiducia indispensabile alla soluzione del problema.

L'assistente sociale cerca di superare il problema attraverso strategie mirate, che prevedono l'analisi approfondita delle motivazioni per le quali avviene la segnalazione da parte del capo-settore e l'invito rivolto a quest'ultimo a convocare il dipendente a colloquio per comunicargli quanto sta succedendo. Si realizza quindi una strategia tesa a condividere con il diretto interessato la percezione del problema, le difficoltà presentate dalla situazione, la necessità di rivolgersi all'Ufficio sociale d'azienda. In genere ciò aiuta la persona a comprendere le motivazioni per le quali si è avviata questa procedura e a riconoscere l'esistenza di un problema. A volte però non c'è la possibilità di convocare il soggetto, sia perché il rapporto è deteriorato, sia per l'urgenza di intervenire. Ciò pregiudica in parte l'efficacia dell'intervento, creando difficoltà nell'instaurare una relazione di aiuto, dal momento che la reazione della persona segnalata all'Ufficio sociale è estremamente negativa, poiché l'assistente sociale viene considerata come una figura che risponde delle sue azioni al capo-settore, il quale ha provveduto alla segnalazione.

Si tratta dunque di un contesto molto delicato, che investendo la sfera intima delle persone richiede l'adozione di cautele particolari da parte dell'organizzazione.

La dimensione collettiva dei problemi che possono sorgere all'interno dell'organizzazione, d'altro canto, non può essere affrontata adeguatamente dalla struttura, a causa della natura stessa del servizio che si è scelto di attivare: quando una situazione critica deriva dall'organizzazione complessiva dell'ambiente, piuttosto che dai comportamenti del singolo dipendente, sarebbe necessario agire sulla dimensione collettiva del problema. Ci si riferisce in particolare ad aspetti tipici dell'analisi organizzativa quali la revisione dei processi e i ruoli aziendali; i quali, pur non rientrando nelle competenze dell'ufficio, vengono affrontati in collegamento con gli uffici reclutamento, organizzazione e formazione.

Il punto di forza della struttura creata dall'amministrazione comunale consiste nella versatilità del servizio, che garantisce la possibilità di ascolto e intervento nell'ambito di un'ampia gamma di problematiche del singolo, non limitate alla sfera professionale. Essa è il risultato del collegamento tra l'Ufficio e i servizi del territorio, grazie al quale chi si rivolge all'assistente sociale viene indirizzato alle strutture più idonee, ma anche della figura professionale e del ruolo dell'assistente sociale, specializzato nell'occuparsi della persona sotto punti di vista molteplici, che comprendono competenze diversificate.

### **Prospettive e sviluppi futuri**

Mentre il taglio degli interventi effettuati dal Servizio è attualmente orientato alla soluzione di casi specifici, si sta riflettendo sull'opportunità di promuovere incontri per i dirigenti finalizzati a trasmettere le modalità di approccio più indicate alla gestione delle dinamiche relazionali e alla soluzione delle situazioni problematiche che si verificano più frequentemente all'interno dell'organizzazione.

Superata la prima fase di soluzione delle questioni urgenti, sarebbe infatti possibile riorientare le attività passando a una fase di formazione della dirigenza finalizzata alla prevenzione delle criticità, anche perché la dirigenza non possiede una formazione specifica in questo settore. Il sostegno all'iniziativa e la sensibilità alla qualità delle relazioni interpersonali all'interno dell'organizzazione, dimostrati dalla dirigenza fino ad oggi, rendono auspicabile un'estensione dell'ambito di intervento dell'Ufficio in tal senso.



Finito di stampare nel mese di dicembre 2003  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto della Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

## **I MANUALI**

### **Ripensare il lavoro pubblico**

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche  
*Aprile 2001*

### **Semplifichiamo**

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa  
*Aprile 2001*

### **Manuale operativo per il controllo di gestione**

*Novembre 2001*

### **Lavoro pubblico e flessibilità**

*Aprile 2002*

### **Benessere Organizzativo**

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche  
*Aprile 2003*

### **Il call center nelle amministrazioni pubbliche**

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini  
*Aprile 2003*

### **La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche**

Valutare la qualità percepita dai cittadini  
*Aprile 2003*

### **Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2003*

### **Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2003*

### **Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2003*

### **Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche**

*Dicembre 2003*

## **GLI APPROFONDIMENTI**

### **La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Ottobre 2001*

### **La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Novembre 2001*

### **Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali**

Esperienze italiane e internazionali a confronto  
*Aprile 2002*

## **I RAPPORTI**

### **URP on line**

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico  
*Settembre 2001*

### **Donne e leadership**

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere  
*Giugno 2003*

### **La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali**

*Dicembre 2003*

### **Persone al lavoro**

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche  
*Dicembre 2003*

## **LE ESPERIENZE**

### **La valutazione e la retribuzione delle prestazioni**

Esperienze e materiali  
*Aprile 2001*

### **L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata**

*Ottobre 2001*

### **Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate**

*Settembre 2002*

## **LE PROPOSTE**

### **Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2002*

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

**LE PROPOSTE**, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.