

Il manager pubblico motore del cambiamento

di Mario Mazzoleni

La razionalizzazione dell'azione amministrativa non può prescindere dall'evoluzione del ruolo del management. Ma questo modello sicuramente molto diffuso sulla carta incontra difficoltà nel trovare le giuste spinte alla vera realizzazione

Il tema del management, quando si parla di cambiamento o di aziendalizzazione nella pubblica amministrazione e in particolare negli Enti locali, è spesso affrontato in modo residuale. Si sono scritte pagine e pagine di libri (e di norme) per descrivere i percorsi che gli enti territoriali dovevano (e devono) seguire per migliorare la loro capacità di operare efficacemente nel quadro istituzionale loro assegnato, concentrandosi sull'innovazione nelle funzioni e degli strumenti. Negli ultimi anni a questi studi si sono affiancate analisi sulle modalità attraverso le quali gli istituti pubblici possono operare nei mercati, migliorare la loro capacità di relazione con le imprese, adottare modalità strategiche innovative. Insomma, il tema del cambiamento è stato affrontato da svariati punti di vista con la quasi totale eccezione di approfondimenti sulle figure a cui compete l'attivazione e la realizzazione del cambiamento (il management appunto). Ci si è limitati a richiamare una "necessaria managerializzazione" della pubblica amministrazione, a volte si è cercato di introdurre attraverso le norme un cambiamento (il city manager, la privatizzazione del rapporto di lavoro eccetera); in ogni caso si è evocato un ruolo ipotetico spesso facendo riferimento ai manager delle imprese private in modo acritico e superficiale creando una sorta

I ruoli del responsabile

Ruoli interpersonali	Ruoli informativi	Ruoli decisionali
<ul style="list-style-type: none"> • Capo • Figura rappresentativa • Responsabile delle relazioni esterne • Punto di riferimento aziendale • "Smussatore" • Coordinatore 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigatore • Divulgatore • Portavoce • Selezionatore • Attivatore di analisi • Verificatore 	<ul style="list-style-type: none"> • Imprenditore • Risolutore • Ripartitore di risorse • Negoziatore • Attivatore di processi

di mito del manager che ha finito con l'impedire di entrare nel merito del ruolo e delle caratteristiche di questa figura fondamentale per il governo e la gestione delle "aziende" (di tutte, indistintamente dalle loro caratteristiche istituzionali). Tale mancanza di approfondimenti sul ruolo manageriale ha, in un certo senso, reso meno efficace il passaggio evolutivo che si è andato realizzando negli Enti locali, in quanto i richiami a modelli "nuovi" e a regole di funzionamento "innovative" non hanno trovato il necessario supporto nell'identificazione di modalità applicative sostenute da figure professionali coerenti con quanto richiesto dal cambiamento. La situazione che si è così venuta delineando è quella che vede un modello affermatosi sulla carta (e in parte reso operativo) e molte difficoltà nel trovare le giuste spinte alla sua realizzazione. In pratica, il quadro può essere descritto attraverso il richiamo al nuovo contesto delineatosi tra Enti locali e cittadini descritto in

modo sintetico nella tabella a pagina seguente che rende esplicito il processo di cambiamento che si è avviato e, conseguentemente, registra la necessaria evoluzione delle leve di governo nonché l'attivazione di un modo nuovo di azionare le stesse, attraverso il coinvolgimento di profili manageriali più consoni al mutato contesto.

L'IMPRESA

In parallelo a questa mancanza di approfondimenti sul ruolo e sulle competenze da richiedere al management degli Enti locali si è, invece, sviluppato un profondo dibattito (che dura da molti anni) sulle modalità attraverso le quali i detentori di responsabilità gestionali e direzionali all'interno delle imprese devono esercitare le proprie funzioni e svolgere i propri compiti. Esulando dagli obiettivi di questo articolo per entrare in merito al dibattito registratosi possiamo, in sintesi, rappresentare il percorso seguito dalle discipline manageriali attraverso la tabella a pagina 22.

SCENARIO



Il contesto evolutivo sinteticamente tracciato porta all'evidenziazione di una funzione manageriale che si sta evolvendo in relazione all'affermazione all'interno dell'impresa dei seguenti elementi:

- i concetti di "interdisciplinarietà" e "collaborazione" che rappresentano i criteri guida dell'attività decisionale;
- la funzione del dirigente, che non è più limitata alla guida degli organi esecutivi (consiglio di amministrazione) e non viene prevalentemente orientata al controllo sull'esecuzione degli ordini impartiti;
- la presenza all'interno dell'azienda di numerosi detentori di conoscenze fondamentali per l'efficiente sviluppo dell'impresa e la necessità che vengano coordinati e guidati;
- la diffusione del potere "deliberativo" che tende a definire strutture decisionali "pluralistiche organicamente integrate", nelle quali i vari centri di decisione sono titolari di compiti, esercitano poteri effettivi, assumono responsabilità e sono coordinati e integrati da una grande e fitta rete di relazioni che deve essere costruita, guidata e regolamentata dall'alta direzione.

Analizzando in maggior dettaglio le funzioni manageriali si può fare riferimento a quanto affermato da Henry Mintzberg il quale ha rilevato che, indipendentemente dalle tipologie aziendali in cui operano, i manager attivano processi che li pongono nelle condizioni di ricoprire vari ruoli che

Profili evolutivi nel rapporto tra Ente e cittadini

Stato "burocratico"	Stato "sociale"	Stato "relazionale"
<i>Supremazia istituzionale</i> L'Ente locale detiene un potere sovraordinato nell'assunzione di atti e procedimenti amministrativi nei confronti dei cittadini	<i>Supremazia istituzionale</i> L'Ente locale rappresenta lo strumento attraverso il quale lo Stato interviene per soddisfare i bisogni della comunità locale	<i>Supremazia istituzionale</i> L'Ente locale realizza le proprie finalità istituzionali attraverso l'interazione con i cittadini e gli altri interlocutori sul territorio
<i>Rigidità del rapporto</i> Rispetto delle norme e delle procedure, visto come unico parametro di riferimento dell'azione amministrativa	<i>Rigidità del rapporto</i> Legittimità e coerenza con i piani e i programmi generali, visti come strumenti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione	<i>Rigidità del rapporto</i> Capacità di ascolto e di interazione reciproca. Capacità di interpretare i bisogni e di produrre risultati coerenti con le attese
<i>Cittadini/sudditi</i> I cittadini sono attori passivi rispetto alle azioni pubbliche e hanno scarse possibilità di partecipazione alla vita pubblica	<i>Cittadini/utenti</i> I cittadini in qualità di utenti dei servizi pubblici, possono stimolare l'amministrazione sulle problematiche e sulle inefficienze riscontrate, anche se di fatto sono privi di strumenti adeguati per far sentire la propria voce	<i>Cittadini/interlocutori</i> I cittadini assumono il ruolo di interlocutori attivi dell'ente. L'attenzione dell'Ente locale va, per altro, rivolta a tutti i soggetti in grado di influire sulla realizzazione delle proprie finalità istituzionali
<i>Scarsa rilevanza della comunicazione</i> Non viene data alcuna rilevanza al processo di comunicazione, le cui finalità prettamente informative sono volte a garantire esclusivamente la notorietà dell'atto pubblico	<i>Scarsa attenzione alla comunicazione</i> L'amministrazione reagisce ai reclami e alle sollecitazioni degli utenti, ma non si preoccupa di sviluppare processi di comunicazione e di coinvolgimento	<i>Rilevanza strategica della comunicazione</i> La comunicazione va sviluppata e governata a ogni livello significativo di interazione tra l'Ente locale e i propri interlocutori
<i>Linguaggio burocratico</i> Il linguaggio utilizzato è quello tipico della burocrazia, caratterizzato dall'utilizzo di strumenti tecnici legati al mondo delle norme e dei procedimenti amministrativi	<i>Linguaggio burocratico</i> Il linguaggio e gli strumenti utilizzati per la comunicazione rimangono ancorati all'auto-referenzialità e al formalismo	<i>Linguaggio condiviso</i> Il linguaggio e gli strumenti di comunicazione vanno costruiti attraverso il confronto e la condivisione con tutti i soggetti coinvolti

Fonte: M. Mazzoleni «Il governo economico degli Enti locali e la partecipazione dei cittadini» Franco Angeli ed., Milano 2004

esaminiamo nella tabella a pagina precedente.

Le funzioni manageriali così sinteticamente descritte, pur nella loro non esaustività, non sono tra loro indipendenti, ma rappresentano un'immagine unica, un "tutto" non separabile nell'identificazione di ciò che deve contraddistinguere il ruolo ricoperto oggi dai manager in azienda. Ciò porta a sottolineare come le figure di governo di impresa debbano appoggiarsi sempre più a capacità attitudinali nuove e orientate in modo assoluto alla relazione e al rapporto con gli altri.

LA PA

Dopo questa breve rappresentazione dell'evoluzione del manager dell'impresa e dopo aver richiamato l'esigenza di riportare anche nel-

la pubblica amministrazione l'attenzione al management, cerchiamo ora di valutare come il modello istituzionale dell'ente territoriale porti a caratterizzarne il ruolo manageriale.

Va subito sottolineato che le caratteristiche richieste al manager non cambino in aziende differenti dal punto di vista istituzionale, così come all'interno delle imprese appartenenti alle stesse tipologie quello che si chiede al manager è di saper adattare (calare) i connotati e i ruoli manageriali con le specificità (i fini, gli obiettivi, le opportunità/vincoli istituzionali) delle diverse realtà aziendali in cui si opera.

Questo vale sia con riferimento alle differenze che derivano dalle forme istituzionali sia con attenzione a



Le spinte ambientali e i cambiamenti nel ruolo manageriale

	Anni '70	Anni '80	Anni '90/2000
Trend aziendali	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo aree funzionali 	<ul style="list-style-type: none"> • Competizione globale • Pianificazione strategica • Fusioni e acquisizioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversità • Cambiamento • Globalismo • Ruolo sociale • Orientamento al medio-lungo periodo
Capacità richieste dalle aziende	<ul style="list-style-type: none"> • Figure professionali/tecniche • Capacità analitiche e decisionali 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità di applicare le tecniche in più aree funzionali e in contesti economici diversi 	<ul style="list-style-type: none"> • Flessibilità • Leadership • Capacità interpersonali • Attitudine relazionale • Visione • Orientamento etico
Ruolo e competenze manageriali	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnico • Governo delle informazioni • Metodi quantitativi 	<ul style="list-style-type: none"> • Interfunzionale • Approccio sistemico 	<ul style="list-style-type: none"> • Maieuta • Interfunzionale • "Imprenditore" • Interdisciplinare

quelle che nascono all'interno delle aziende che operano negli stessi alvei istituzionali (la storia, la cultura, l'ambiente, il mercato, le persone, la propensione o meno all'innovazione, le risorse etc. determinano differenze tali da richiedere diversi approcci sia tra aziende "private" che operano in ambiti/settori diversi, sia tra imprese dello stesso settore e persino mercato).

Quindi, per il manager pubblico l'attenzione deve essere orientata ad affermare le proprie competenze in modo coerente con i singoli Enti locali.

Questo significa, in sintesi, che il modo di essere manager non può prescindere dai valori istituzionali (finalità e ruolo dell'ente) e dalle priorità strategiche che la conduzione politica assegna all'azienda pubblica. Tutto ciò, però, deve anche sapersi coniugare con alcune altre peculiarità "aziendali" che sinteticamente possono essere così riassunte:

- la centralità della persona sia con riferimento ai soggetti a cui è orientato

l'operare dell'ente, sia con attenzione alle risorse umane coinvolte nella gestione. Se la teoria degli stakeholder si sta affermando nelle imprese è assolutamente fondamentale che i comportamenti manageriali (e non solo) all'interno degli enti locali ne siano i più convinti e attenti realizzatori. Il "cittadino", non più "suddito" né "utente", chiede sempre maggiore attenzione non solo attraverso l'ottenimento dei servizi, ma anche tramite la partecipazione alla loro identificazione come pure nelle modalità della loro erogazione. A fianco di queste "persone" sono da presidiare con grande attenzione i lavoratori (di qualsiasi area e con qualsiasi formula contrattuale siano coinvolti nei processi erogativi); ciò sia per poter affermare aziendaliemente le modalità di erogazione dei servizi (in presenza di risorse sempre più limitate), sia nella consapevolezza che gran parte del successo

delle imprese di servizi dipenda dal livello di coinvolgimento positivo delle risorse umane cui sono delegate concretamente le attività. Rimandando al completo sviluppo della teoria sopra citata con particolare riferimento agli enti non for-profit si accenna solamente agli effetti potenzialmente positivi generati da un forte e consapevole presidio dei rapporti con fornitori, istituzioni di varia natura, soggetti terzi interessati all'attività dell'ente etc.;

- l'esigenza di poter basare l'attività manageriale su competenze in grado di presidiare in modo completo ed efficace gli aspetti relazionali che, ormai, hanno acquisito un ruolo fondamentale anche negli Enti locali. La visione sistemica dell'azienda locale deve portare i manager ad affiancare alle conoscenze di natura tecnica anche quelle che assecondino una comprensione delle esigenze gestionali e ne facilitino la realizzazione. Il ruolo di "facilitatore" del funzionamento dell'ente passa, quindi, attraverso la valorizzazione delle attitudini relazionali, quelle di coaching, di sviluppatore e sostenitore di istanze e quelle di puntuale verificatore delle capacità realizzative raggiunte. Questo approccio va, inoltre, sostenuto attraverso la "presa in carico" di processi decisionali legati certamente alla capacità di realizzare gli indirizzi strategici e istituzionali ma, anche, orientati all'avvio di pro-



cessi che siano contraddistinti da elementi di innovazione e, in un certo senso, da una componente di "rischio di tipo imprenditoriale". Capaci, quindi, di prospettare soluzioni innovative non necessariamente previste e codificate da norme o prassi;

- infine, va evidenziato come questa nuova sfida insita nel ruolo manageriale debba essere sostenuta da un contesto normativo e culturale che porti in modo esplicito all'affermarsi di un adeguato livello di coerenza tra il ruolo e le leve di governo dello stesso. Le norme, in parte, hanno già creato la base di riferimento per assecondare l'esplicitarsi di questo percorso. Tuttavia, occorre oggi realizzare un quadro di riferimento completo e coerente che non veda il management troppo spesso schiacciato dalle prassi e dalle procedure, salvaguardando, naturalmente, i principi guida della corretta e funzionale gestione dell'Ente locale, ma riconoscendo l'esigenza di dotare chi ha i compiti di guida e gestione di sufficienti (e non parziali) strumenti su cui poter basare il proprio operare e le responsabilità assegnate in un quadro di "potere" adeguato e solido. Naturalmente, alle norme vanno affiancati interventi tesi ad affermare un contesto culturale consono e in grado, per un verso, di sostenere l'operato nuovo delle figure manageriali e, per un altro, di mettere le stesse in condizione di confrontarsi con

Vertici a confronto

"Vecchio" manager degli Enti locali	"Nuovo" manager degli Enti locali
Identificazione con i valori istituzionali dell'Ente locale e con il rispetto delle "regole auree" di funzionamento degli stessi	Identificazione nei valori legati all'affermazione delle istanze aziendali nel rispetto delle normative e dei ruoli assegnati all'ente locale
Carriera tutta interna all'ente o, al massimo, nell'amministrazione pubblica	Carriera interna o esterna alla struttura pubblica
Dirigenza legata a percorsi di carriera caratterizzati da passaggi per anzianità di servizio	Dirigenza come riconoscimento della professionalità
Dirigente come figura dotata di ruolo formale e conseguente potere	Dirigente come leader riconosciuto
Alta anzianità	Anzianità in linea con quella di dirigenti di imprese private
Modello gestionale "conservativo" e basato sul rispetto dei riferimenti di natura burocratica	Modello gestionale flessibile e legato anche alle spinte di "mercato"
Stile di direzione paternalistico o autoritario	Stile di direzione partecipativo/efficientista
Competenze specialistico-tecniche con rilevante presidio della sfera normativa	Competenze specialistico/gestionali con rilevante presidio della sfera relazionale

un ambiente in grado di coglierne appieno i valori di riferimento e gli indirizzi strategici e operativi (soprattutto, quando si presentano come innovativi e "diversi" dal consolidato).

VECCHIO E NUOVO

Volendo sintetizzare il cambiamento nel ruolo di guida e di indirizzo negli Enti locali possiamo rappresentare (in modo assolutamente parziale e semplificato) le principali differenze tra quanto richiesto al "vecchio" e al "nuovo" manager nella tabella in pagina.

Naturalmente, si tratta di una rappresentazione, soprattutto per quanto riguarda il "vecchio" manager, che pecca nella sua semplificazione di elementi di generalizzazione, ma che vuole rendere evidente lo stacco tra quelle che potevano essere (in modo più o meno radicale) le modalità attraverso le quali il ruolo di dirigente all'interno degli enti poteva essere (e, spesso, era) svolto, e delle aspettative di ruolo che oggi la collocazione di queste aziende richiede al "nuovo" manager.

Per concludere, queste spinte all'innovazione di ruolo rappresentano, certamente, una sfida per le istituzioni pubbliche e per chi in queste aziende vuole o deve svolgere una funzione di indirizzo e di guida.

La possibilità del realizzarsi compiutamente di queste logiche, oltre alle premesse di metodo, comportamentali e di contesto a cui si è fatto più sopra cenno, passa, anche, attraverso la capacità del sistema di garantire nuovi meccanismi di valutazione, di carriera, di remunerazione e di incentivazione; strumenti che, in parte, sono già stati introdotti dalle diverse riforme che si sono andate realizzando in questi anni.

Tutto questo, però, passa necessariamente anche attraverso la presa d'atto che la vera sfida, al solito, è legata alla capacità/volontà delle persone di mettersi in gioco, di superare le inerzie e le resistenze al cambiamento che spesso riducono le forti e logiche spinte all'innovazione che la pubblica amministrazione sa (e ha saputo in tutti questi anni) elaborare.

