

## **La centralità delle risorse umane per favorire l'innovazione**

Gianni Dominici, Fondazione Censis

(il testo scaturisce da materiali di ricerche eseguite da un gruppo di lavoro di cui hanno fatto parte Marta Pieroni, Valentina Piersanti, Paolo Subioli)

La pubblica amministrazione italiana vive un momento di dualismo: ad istituzioni in crisi, rigide, percepite come lontane dai cittadini e apparentemente incapaci di disancorarsi da una concezione fortemente piramidale del potere, si contrappongono nuove forze, alla base della piramide, di gruppi e soggetti che, all'interno dell'amministrazione, hanno fatto proprie le parole chiave della riforma amministrativa e agiscono invece in modo nuovo, in reti orizzontali, partecipando attivamente ad iniziative di formazione, seminari, incontri, promuovendo e portando avanti progetti innovativi.

La compresenza di questi due diversi modi di rispondere alle sfide della modernità causa situazioni di scollamento tra un atteggiamento di poca o scarsa reattività di chi ancora non ha trovato risposte adeguate e una sensazione di isolamento in chi sembra invece incarnarle.

E' unanimemente riconosciuto che sia il fattore umano il fulcro su cui far girare il cambiamento. La crescente complessità sociale, che richiede qualità e personalizzazione dei servizi, capacità di cooperazione e visione sistemica nel progettarli, va affrontata favorendo lo sviluppo di nuove competenze e motivazioni nel personale della Pa. Particolare cura deve essere posta alla preparazione del management, invitato a prendere coscienza rispetto al proprio ruolo nel cambiamento, che deve essere di guida e valorizzazione dei processi. Anche i vertici politici devono partecipare al cambiamento esprimendo una visione strategica legittimante.

Dalla seconda metà degli anni '90 l'attenzione è stata rivolta in maniera quasi ossessiva agli aspetti tecnologici, con il timore diffuso - a tutti i livelli istituzionali e sull'intero territorio nazionale - di non essere in grado di accedere ad una piena cittadinanza nell'emergente società dell'informazione. In pochi anni la Pubblica Amministrazione è stata così investita da un vero e proprio processo di modernizzazione tecnologica grazie ad un complesso di iniziative centrali e - soprattutto - locali.

Tutto ciò è avvenuto in maniera quasi del tutto indipendente dalla programmazione nazionale. Le iniziative a livello centrale non sono riuscite ad essere determinanti per la realizzazione dell'e-government nel nostro paese: prima la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (Rupa), poi il Piano d'Azione per l'e-government (nelle due distinte edizioni dei governi D'Alema e Berlusconi), infine l'istituzione del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie. Sono state tutte azioni importanti, ma che non hanno saputo dare l'idea di un paese che si muove decisamente in una direzione univoca, seguendo un disegno preciso. Ne è testimonianza l'attuale situazione di grave squilibrio territoriale, che è già riscontrabile in un settore praticamente nuovo, in gran parte determinato dalla diffusione di tecnologie che richiedono livelli d'investimento contenuti.

L'inesorabile, progressiva e spontanea digitalizzazione degli Enti ha perciò reso il settore pubblico un po' più moderno, ma non ha affatto risposto alla sfida che era sottesa a questo processo: la digitalizzazione dei procedimenti, con il loro conseguente alleggerimento, e quindi una velocizzazione del lavoro pubblico, un visibile aumento d'efficienza, una diminuzione dei volumi di carta circolanti negli uffici. Tutto ciò non è avvenuto, se non in minima parte, ed è per questo che si è cominciato a guardare alle persone che dovrebbero usare i computer, più che ai computer stessi, come snodo essenziale per la realizzazione del cambiamento.

Ridando centralità al capitale umano, la Pubblica Amministrazione ha individuato nell'innovatore la figura guida del cambiamento in corso. Ma innovatori si nasce o si diventa? Probabilmente non

esiste una risposta univoca a questa domanda, ed occorre dunque tener conto sia delle condizioni di contesto che delle caratteristiche individuali dei singoli soggetti.

Di innovatori la Pubblica Amministrazione ha sempre avuto bisogno. In passato, quando nulla esisteva se non la rigida e compassata osservanza delle competenze assegnate, la capacità innovativa dei singoli si concretizzava nella volontà/capacità di individuare, nelle pieghe della normativa vigente, la possibilità di derogare ai meccanismi spesso inceppati della macchina burocratica. Tale atteggiamento solo in senso lato è classificabile come innovativo è piuttosto una forma di creatività esercitata in un contesto di limitati gradi di libertà. Ciò nondimeno, le soluzioni originali tendevano a divenire prassi allorquando risolvevano problemi concreti e, in qualche modo, introducevano elementi di innovazione.

Oggi, a seguito della conclamata esigenza di riformare la pubblica amministrazione, e a fronte dei tanti provvedimenti orientati a questo obiettivo, la figura dell'innovatore comincia ad assumere contorni ben delineati all'interno di nuovi scenari decisamente più interessanti.

Fondamentale è il contesto culturale nel quale l'innovatore potenziale si trova ad operare e che, in qualche modo, fornisce la legittimazione di base per il suo agire. A questo occorre aggiungere l'attribuzione di importanza delle nuove istanze riformiste al fattore umano, sia in termini di coinvolgimento negli obiettivi definiti e di cooptazione nei processi, sia rispetto all'inserimento in programmi formativi finalizzati a rendere disponibili nuove modalità di approccio (management, telematica, orientamento al cliente, gestione gruppi di lavoro, ecc.).

Per tornare alla domanda iniziale, tuttavia, si può ritenere che il contesto favorevole non crea di per sé l'innovatore, ma semplicemente ne favorisce l'emersione. L'obiettivo alto che possono porsi le politiche riformatrici di nuova generazione, per gran parte riconducibili al modello del *new public management* anglosassone, è di arrivare ad una valorizzazione della capacità creativa degli innovatori in vista di obiettivi generali connessi allo spirito riformista.

Questo non sempre è agevole, anche perché il tratto che maggiormente sembra caratterizzare gli innovatori è l'attitudine, questa sì tutta individuale, a *concentrare l'attenzione sugli obiettivi e i risultati, piuttosto che sulle procedure formali*. Di quest'ultime la Pubblica Amministrazione ha comunque bisogno, e in questo senso sembra corretta l'affermazione secondo la quale *l'innovazione è una disubbidienza riuscita*.

Tentando un parallelo con il settore dell'imprenditoria privata, un contesto nel quale l'innovatore è qualcuno che ama o accetta il rischio d'impresa, ci si può chiedere qual è il rischio a cui accetta di esporsi l'innovatore nella pubblica amministrazione. In prima istanza si può pensare alla diffidenza dei colleghi nell'ambito della struttura di appartenenza. L'innovatore potrebbe essere considerato come mosso da sterile velleitarismo, a fronte di una sfiducia generalizzata verso possibilità di cambiamento introdotte dal basso. In secondo luogo occorre considerare i rischi, anche molto concreti, di collisione con il sistema politico, espressione dell'autorità costituita spesso mossa da obiettivi ed interessi strategici non riconducibili esclusivamente all'ottimizzazione dei singoli processi produttivi.

Anche coloro, siano essi élite politica o amministrativa, che nella pubblica amministrazione credono profondamente nell'esigenza di un percorso di riforma e accettano le nuove sfide che provengono dall'evoluzione normativa, potrebbero mal sopportare l'azione di quanti anticipano le riforme ridefinendo, con il loro protagonismo, le caratteristiche di un contesto comunque in via di trasformazione.

L'ulteriore rischio che ne deriva, e che in qualche modo discende dal primo, è quello dell'isolamento dell'innovatore che, non compreso, finisce per tentare di circoscrivere la propria azione all'ambito nel quale più investe emotivamente. Questo tipo di situazione, in realtà, risulta in buona parte scongiurata dallo sviluppo delle reti di relazione tra coloro che condividono un medesimo approccio, analoghi obiettivi e strumenti di lavoro.

## **Valorizzare la relazionalità orizzontale nella pubblica amministrazione**

All'esigenza di elevare la qualità e l'adeguatezza delle risorse umane finora si è risposto con meccanismi normativi e contrattuali che se da un lato hanno consentito flessibilità e competitività, hanno, dall'altro, creato situazioni di maggiore discrezionalità, instabilità e precarietà. La sempre più diffusa tendenza a lavorare per progetti e lo *spoils system*, poi, hanno reso ancora più evanescente la capitalizzazione sociale all'interno delle pubbliche amministrazioni, portando spesso i soggetti più innovativi e competenti a sperimentare una sensazione di discontinuità e distacco.

Soggetti preparati, motivati e formati sono invece un patrimonio irrinunciabile per la pubblica amministrazione: i progetti innovativi richiedono non solo competenze diverse e sempre aggiornate ma anche una profonda adesione e condivisione di obiettivi e valori, che necessita di stabilità e riconoscimento.

Le iniziative di formazione comunque attivate dall'amministrazione in questi anni hanno ad ogni modo spesso favorito la creazione di una relazionalità nuova tra i partecipanti, funzionale a facilitare la creazione di valori condivisi, la soddisfazione personale e il raggiungimento degli obiettivi.

E' possibile descrivere esperienze particolarmente interessanti di rafforzamento del senso di appartenenza e di coesione di gruppi partendo da due esperienze diverse ma che hanno sviluppato soluzioni simili. Un primo modello è quello del progetto Ripam (Riforma della Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno), un progetto tradizionale ma che nel tempo ha proposto un modello nuovo di selezione e formazione di personale da inserire nella pubblica amministrazione con una forte componente di trasparenza e socialità.

Dal 1995 sono dieci i bandi di corso-concorso Ripam pubblicati, 318.400 le domande pervenute, 1.076 i posti messi a concorso, 2.165 le borse bandite e, ad oggi, con il decimo bando ancora in corso, risultano formati 1.849 diplomati e laureati, di cui 1.397 assegnati e attualmente in servizio. Gran parte delle procedure di reclutamento e valutazione avvengono ormai on line e in modo del tutto trasparente (pubblicazione dei risultati delle prove e possibilità di consultare gli esiti). La particolare forma del corso-concorso ha favorito lo svilupparsi di reti forti di relazioni tra i partecipanti che sono proseguite a livello formale e informale anche negli anni successivi alla partecipazione al corso. La Rete degli allievi Ripam è attiva con proprie iniziative di incontri periodici e con un sito di riferimento.

Di più recente nascita è il progetto Cantieri nato all'interno della Funzione Pubblica con l'intento di favorire la nascita e l'attivazione di una comunità di innovatori, che oggi è numerosa e porta avanti laboratori, incontri e relazioni di particolare spessore. Molte sono, all'interno del progetto, le iniziative di formazione, come Campus Cantieri che coinvolge gruppi di progetto impegnati sui temi dell'innovazione allo scopo di sviluppare competenze manageriali nei capiprogetto e coesione all'interno dei team di lavoro. Si tratta dunque, in questo caso, di personale interno all'amministrazione già coinvolto in progetti di innovazione sia nella pratica, sia come personale inclinazione (in buona parte il team manager che ha favorito l'adesione del proprio gruppo a Campus Cantieri lo ha fatto per iniziativa personale).

Sono state svolte nel corso di quest'anno indagini volte a comprendere il valore attribuito all'esperienza fatta dai gruppi di partecipanti ai corsi Ripam e Campus Cantieri in termini di acquisizione di competenze e sviluppo di relazioni orizzontali e verticali. Nel caso del progetto Ripam sono stati intervistati oltre 300 soggetti che negli anni sono stati inseriti professionalmente in diverse pubbliche amministrazioni e oggi fanno parte della Rete degli allievi Ripam. Nel caso del

progetto Campus Cantieri sono stati intervistati i capiprogetto che hanno partecipato con i propri gruppi alla formazione nel corso del 2005. Se la formazione è percepita da tutti come funzionale in primo luogo all'acquisizione di competenze, comunque chi partecipa a gruppi formativi dà importanza alla cooperazione e al lavoro in rete. Il 79,3% dei partecipanti all'esperienza Ripam ritiene che l'incidenza della partecipazione al corso sia stata elevata relativamente alla gestione dei compiti affidati, il 63,7% che abbia favorito un'integrazione con i colleghi. L'85,9% dei capiprogetto coinvolti nella formazione Campus Cantieri ritiene utile il corso nello sviluppare conoscenze e competenze per il proprio team, il 73,9% nello sviluppare le relazioni e il confronto con altre realtà progettuali, il 66,3% nell'accrescere il livelli di coesione del gruppo.

I singoli soggetti coinvolti in processi innovativi hanno una chiara idea di come la pratica del cambiamento debba basarsi sul confronto e sullo scambio di esperienze. Il 96,3% dei partecipanti al Ripam ritiene utile per promuovere l'innovazione nel settore pubblico il *benchmarking* con esperienze simili alle proprie in altri paesi, l'83,8% l'attuazione delle comunità di pratica, l'89,5% ritiene efficace sperimentare soluzioni innovative direttamente realizzate.

Nella pratica quotidiana succede invece che gli innovatori, uniti tra loro nei progetti avviati e praticati, sono, come singoli o come gruppo, a rischio di isolamento da un punto di vista relazionale quanto più si sale nella scala gerarchica. I partecipanti al progetto Ripam sentono di essere diventati un punto di riferimento per i propri dirigenti ma non si sentono significativi per i propri amministratori. Contenuti e risultati del *project work* portato avanti dai partecipanti a Campus Cantieri sono stati poco condivisi, sia con i dirigenti che con il vertice politico della propria amministrazione. La mancanza di comunicazione e valorizzazione rischia di lasciare disperdere e non capitalizzare un patrimonio importante legato ad iniziative progettuali peraltro spesso di origine esogena: si pensi ai progetti di e-government promossi dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie che hanno mobilitato gran parte dei gruppi progettuali aderenti a Campus Cantieri. Energie positive e reti relazionali se non inserite in dinamiche interattive a più livelli rischiano di vedere stemperata la propria forza propulsiva con la fine del progetto.

Creare meccanismi per mantenere e valorizzare le competenze e le relazioni che caratterizzano gli elementi più vitali della Pa deve essere il ruolo della formazione che accrescerebbe così non solo le ricadute positive dei progetti innovativi, ma renderebbe le Pa più attrattive per i migliori talenti, più competitive e i soggetti che vi lavorano svilupperebbero motivazione e senso di appartenenza.