



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Amministrazione delle Imprese

TEAMWORK

E

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

TEAMWORK AND PUBLIC ADMINISTRATION

Relatore:

Prof. Cucchi Graziano

Rapporto Finale di:

Ragnetti Danila

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO 1: TEAMWORK	4
1.1 IL TEAMWORK	5
1.2 OBBIETTIVI E BENEFICI DEL LAVORO IN TEAM	9
1.3 STRUTTURA DEL TEAM	11
1.4 TEAM EFFICACI	15
CAPITOLO 2: IL TEAMWORK APPLICATO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	18
2.1 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	19
2.2 SPECIFICITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	26
2.3 COME SI INTEGRA IL TEAMWORK NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	30
CONCLUSIONI	35
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI	37

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di analizzare le caratteristiche della forma più avanzata di lavoro di gruppo, il Teamwork, e di come questa metodologia di lavoro possa trovare applicazione anche in un ambito quale la Pubblica Amministrazione.

Il contesto nel quale le moderne organizzazioni si trovano ad operare è notevolmente mutato negli ultimi anni, anche a fronte di un mercato sempre più esposto ad una maggiore concorrenza. Le fonti del tradizionale successo, le risorse tangibili, hanno perso rilevanza rispetto al raggiungimento degli obiettivi preposti e per questo l'attenzione delle imprese si è spostata sulle risorse intangibili, il capitale umano, per ottenere performance di più alto livello.

Uno degli strumenti di gestione strategica delle risorse umane è il lavoro in team, che grazie alla valorizzazione delle interazioni che si creano tra i membri del gruppo, alla sinergia di differenti competenze, abilità, personalità e punti di vista su come svolgere un lavoro, hanno incrementato la performance delle imprese ove questo strumento è stato utilizzato.

Il successo dimostrato da questa metodologia di lavoro è stata tale per cui l'abilità e la propensione di lavorare in team sono diventati requisiti fondamentali che il candidato deve possedere per lavorare all'interno di un'organizzazione.

Nel primo capitolo approfondiremo la definizione del concetto di teamwork, descrivendone le caratteristiche fondamentali, l'infrastruttura organizzativa che si rende necessaria per sostenere questo metodo di lavoro, al fine di valutarne obiettivi e benefici. Valuteremo, inoltre, quali siano i criteri di progettazione di team efficaci.

Nella seconda parte dell'elaborato analizzeremo la Pubblica Amministrazione nelle sue specificità e come, nonostante gli Enti che la caratterizzano non perseguano il vantaggio competitivo delle imprese private in termini di massimizzazione dei profitti bensì nell'ottica dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati, possano trarre beneficio dall'applicazione di questo strumento di gestione del lavoro.

CAPITOLO 1

IL TEAMWORK

1.1 IL TEAMWORK

“Le organizzazioni sono entità sociali guidate da obiettivi, progettate come sistemi di attività deliberatamente strutturati e coordinati che interagiscono con l’ambiente esterno .”¹ Le organizzazioni moderne sono uno degli strumenti più efficaci per l’allocazione delle risorse e ciò che le caratterizza è l’esistenza contestuale di persone che, interagendo sistematicamente, svolgono funzioni per conseguire obiettivi comuni.

Forniscono beni e servizi ricercando modi innovativi per migliorarne l’efficienza, adattandosi ed influenzando un ambiente in continua evoluzione al fine di creare valore per tutti gli stakeholders.

Il contesto attuale in cui le organizzazioni moderne si trovano ad operare è sempre più competitivo ed incerto e questo ha dato l’input per il passaggio verso forme organizzative più flessibili.

Per conseguire i propri obiettivi strategici, nell’ottica del miglioramento della performance, le organizzazioni hanno optato per un maggior coinvolgimento delle Risorse Umane a disposizione e la loro stimolazione attraverso metodi di lavoro innovativi.

Il teamwork, forma più avanzata del lavoro di gruppo, si è dimostrato essere una tra le migliori strategie per raggiungere performance di più alto livello e un maggior vantaggio competitivo.

¹ ISOTTA F. *Le forme organizzative in La progettazione organizzativa*, Cedam, 2010, pp. 231-281

Il team è un gruppo di persone che lavorano insieme per realizzare qualcosa che va al di là dei propri interessi personali, interagiscono tra loro nella consapevolezza di dipendere reciprocamente gli uni dagli altri e condividono gli stessi obiettivi.

Non tutti i gruppi sono team, tuttavia ogni team è un gruppo.

Possiamo definire il team come segue:

*“Un team è formato da un determinato numero di persone con competenze complementari che sono orientate ad un obiettivo comune, che condividono le modalità di azione adottate e che sono fonte di supporto reciproco”.*²

Il numero di partecipanti di un team è un elemento molto rilevante, non può definirsi a priori in base a criteri generici ma occorre valutare quelli che sono gli obiettivi assegnati e il tipo di abilità complementari richieste per perseguirli.

Gruppi troppo numerosi incorrono in diversi problemi di coordinamento, condivisione e comunicazione. In queste situazioni risulta più facile la creazione di sub squadre che renderebbero difficoltoso procedere verso un obiettivo comune e condiviso. Potrebbero insorgere problemi anche a livello logistico, per l'individuazione di uno spazio adeguato ove riunire tante persone.

² KATZENBACH J.R. & SMITH D.K., *The Wisdom of teams*, Singapore, McGraw-Hill International Editions, 1994 in CUCCHI G., *Elementi di soft hr management*, Clua Edizioni Ancona, 2016, pp. 164

Il massimo dell'efficienza e dell'efficacia si ottiene con un numero limitato di membri che consenta la condivisione dell'azione, indicativamente intorno ai dieci partecipanti.

Ogni team deve avere, sia inizialmente sia essere capace di sviluppare in seguito, il giusto equilibrio di *competenze complementari* ed abilità necessarie per perseguire l'obiettivo prefissato.

Tali competenze riguardano non solo le competenze tecniche, ma anche la capacità di relazioni interpersonali, la capacità di problem solving e decisionmaking.

L'elemento che caratterizza un team e lo rende davvero efficace è la chiara definizione di un *obiettivo comune* condiviso da tutti i suoi membri. Esso deve risultare raggiungibile e misurabile in base a parametri oggettivi, prevedendo una scadenza entro cui realizzarlo e la previsione delle risorse necessarie.

L'obiettivo va inquadrato anche nel contesto organizzativo aziendale, di cui deve essere espressione delle relative strategie e della missione aziendale. Ciò contribuisce a fornire ai membri del team un senso di opportunità, di sfida e d'identificazione con il traguardo.

Avere un obiettivo comune favorisce anche una certa interdipendenza tra i membri del gruppo che imparano a collaborare per raggiungerlo e per farlo dovranno condividere a pieno le *modalità di azione*.

Il concetto di interdipendenza significa che nessun membro può raggiungere da solo l'obiettivo e tutti sono responsabili solidalmente del suo raggiungimento o mancato tale.

In questo modo ciascun membro di una squadra vincente si adopera affinché sia presente

un elevato livello di cooperazione, di aiuto e di *supporto reciproco*, di modalità di guida e suggerimenti continui in un'atmosfera amichevole e rilassata.

Un buon livello di supporto reciproco non fa che aumentare il senso di condivisione degli obiettivi e delle modalità operative, facilitando la comunicazione e l'unità del team.³

Nel linguaggio comune i termini *gruppo* e *team* sono spesso assimilati nonostante nella realtà aziendale presentino molti elementi di differenziazione.

In fase di costituzione, per esempio, il gruppo si forma spontaneamente a differenza del team, dove i membri sono selezionati.

Nel gruppo i membri operano indipendentemente l'uno dall'altro impegnandosi singolarmente per la realizzazione di uno specifico obiettivo, rispondendo solo per il proprio operato. Essi lavorano in un gruppo generico in cui esiste un'autorità (manager) da rispettare, un solo capo che dà ordini e che si distingue dalle altre figure. Gli obiettivi da perseguire sono identici a quelli dell'organizzazione di riferimento, ognuno lavora non tenendo conto del lavoro altrui e i membri sono uniti solo per finalità amministrative.

Il team, invece, è caratterizzato da un forte impegno dei membri per conseguire l'obiettivo comune attraverso una stretta collaborazione tra essi.

I membri lavorano in un team strutturato ove la leadership è essenziale per guidare e gestire il gruppo; pur essendoci un team leader che coordina, tutti i membri sono potenzialmente leader e si sentono parte della leadership (leadership condivisa).

Essi sono responsabili individualmente ma anche per il team (responsabilità collettiva).

³ CUCCHI G., *Elementi di soft hr management*, Clua Edizioni Ancona, 2016, pp. 167

Hanno specifici obiettivi da conseguire sia personali che di team. Tali obiettivi non possono essere perseguiti con azioni solo individuali ma sono da realizzare con il supporto reciproco di tutti i membri. Ognuno risponderà solidalmente del lavoro svolto a prescindere dal suo ruolo.

In quest'ottica si evince come l'orientamento strategico di un team è caratterizzato da una sfida alla quale i membri sono chiamati, piuttosto che da una mera partecipazione.

1.2 OBIETTIVI E BENEFICI DEL LAVORO IN TEAM

Gli obiettivi che il team si pone di raggiungere, oltre al mero obiettivo quantitativo, è quello di valorizzare l'attività produttiva di ogni collaboratore a prescindere dal ruolo ricoperto all'interno dell'organizzazione, incrementando il livello motivazionale del soggetto.

Creare le condizioni psicologiche giuste per facilitare l'espressione delle capacità di ogni singolo individuo e renderlo partecipe di una collettività, migliorerà il livello qualitativo della vita relazionale e sentire di appartenere ad un gruppo, da vita a forme di identificazione che consentono di entrare a pieno nel ruolo assegnato e di porsi nei confronti degli altri in base a regole e schemi prestabiliti.

Anche la consapevolezza che nessun obiettivo può essere raggiunto senza il reale contributo di tutti i membri, genera un senso di appartenenza alla squadra e quindi

all'impresa. Ciò infonde rispetto e fiducia reciproca tra i membri e favorisce un migliore livello di comunicazione.

I benefici del lavoro in team, ove sia possibile sviluppare tale approccio organizzativo, non si esauriscono nella maggiore produttività e nel miglioramento della performance e dei risultati ottenuti. I risvolti positivi coinvolgono anche i membri del team che avranno maggiore soddisfazione per il lavoro e attraverso una maggiore responsabilizzazione troveranno maggiori stimoli nell'autorealizzazione innescando processi di miglioramento continuo.

Il lavoro in team determina il crollo delle tradizionali strutture di organizzazione del lavoro tipo "catena di montaggio", favorisce lo sviluppo dell'innovazione incrementando l'efficacia dell'organizzazione e fornendo un valido supporto nella risoluzione di problemi.

La creazione di un team comporta necessariamente una serie di attività da parte dell'azienda in termini d'investimento di tempo e di risorse di vario genere.

Per questo motivo non tutte le organizzazioni hanno i requisiti per sviluppare forme di team work. Occorre, infatti, che esista un obiettivo da perseguire, specifico e misurabile, in presenza di una cultura aziendale che appoggi il concetto di team e ne condivida l'approccio⁴.

A tal proposito è necessario che il management aziendale si attivi nella definizione di piani di formazione sulle tematiche del teamwork in particolar modo ad una formazione

⁴ CUCCHI G., *Elementi di soft hr management*, Clua Edizioni Ancona, 2016

specifica volta alla creazione di competenze in ambito di problem solving e gestione dei conflitti.

Non esistono team di lavoro esenti da conflitti interpersonali, per questo motivo devono essere gestiti in modo costruttivo cioè attraverso la ricerca di una soluzione che soddisfi tutti i soggetti coinvolti. Il team che non teme i conflitti interpersonali e che sa uscire da queste situazioni è un gruppo molto più efficiente e destinato a durare più a lungo nel tempo.

Creare un team in assenza di questi requisiti risulterebbe un'esperienza negativa e causerebbe scontento e frustrazione con un possibile risvolto negativo sui risultati dell'organizzazione stessa.

In questo caso sarebbe opportuno vagliare altre forme di gestione del lavoro, più adatte alla realtà in cui l'organizzazione opera.

1.3 LA STRUTTURA DEL TEAM

E' importante identificare l'infrastruttura organizzativa che si rende necessaria per sostenere questo metodo di gestione del lavoro.

Le figure che concorrono all'implementazione dei team sono diverse:

- Figura indispensabile è il **team leader** che deve possedere tutte le caratteristiche umane, personali, professionali e manageriali per guidare un team; è colui che più è interessato al conseguimento dell'obiettivo e lavora con gli altri componenti del

gruppo per raggiungerlo. Nel momento in cui il team è pronto per lavorare, il team leader assumerà il ruolo che era del facilitatore. Il leader non è il capo del gruppo in quanto a differenza del capo, che è tale perché gerarchicamente e legalmente riconosciuto, il leader è tale perché la sua posizione è riconosciuta dall'ambiente in cui esso lavora. Motiva il gruppo per far sì che ogni componente abbia chiaro l'obiettivo e collabora col team fungendo da catalizzatore, cercando di prestare attenzione alle competenze tecniche e relazionali dei partecipanti;

- **Comitato guida** che generalmente comprende il responsabile delle risorse umane, il responsabile dell'ufficio o del reparto in cui è previsto il lavoro in team; è presieduto dallo sponsor e lo coadiuva nel sostenere il progetto assumendo decisioni necessarie durante l'attività ed intervenendo alla risoluzione dei problemi esterni al team che possono rallentare o bloccare le attività dello stesso;
- **Coordinatore** figura interna all'impresa che si occupa di coordinare le attività dei vari team facilitandone il lavoro. A questa figura è richiesta una conoscenza tecnica del progetto che gli consenta di verificarne la qualità dei sistemi, della ricerca e della progettazione. Controlla il corretto svolgimento del lavoro dei membri del team, assicura che le specifiche del progetto siano rispettate e che le attività perseguano l'obiettivo finale con criteri di efficienza;
- **Facilitatore** figura spesso esterna all'impresa chiamata dalla direzione per facilitare le riunioni del team ed insegnare ai membri a lavorare in gruppo. Coadiuva i componenti del team nella comprensione degli obiettivi da perseguire e li

supporta nel raggiungimento. Con il decorrere del tempo l'importanza di tale figura tende a scemare fino a lasciare il posto al team leader;

- **Sponsor** è una figura interna all'azienda che stabilisce i tempi del lavoro e decide in merito all'obiettivo da raggiungere. E' un manager che occupa un ruolo di responsabilità all'interno dell'azienda e che si occupa del progetto concentrandosi sugli obiettivi da un punto di vista aziendale;
- **Componenti del team.**

Un team funziona se gli elementi al suo interno sono diversi, bilanciati nelle loro differenze e consapevoli delle stesse, così da poter ricoprire ruoli diversi in modo armonico⁵.

Ogni squadra deve avere al suo interno diversi tipi di personalità per poter trarre vantaggio da ognuna di queste.

Oltre alla selezione di soggetti tecnicamente preparati occorre che questi siano anche in grado di integrare il proprio lavoro con quello altrui.

Ogni partecipante ha abilità particolari, conoscenze ed inclinazioni personali. A livello di gestione di una squadra è fondamentale poter e saper individuare le diverse caratteristiche personali per consentire ad ogni membro la possibilità di esprimere al meglio le proprie potenzialità.

Per creare una squadra efficiente e motivata ogni membro deve essere consapevole e rispettoso delle diverse caratteristiche di ognuno.

⁵ CUCCHI G., RANZUGLIA G., *Teamwork e pubblica Amministrazione Progetto Laboratorio in...Comune*, Clua Edizioni Ancona, 2019, pp.49

Possano essere individuati diversi tipi di personalità⁶:

- *Il ragionatore* ha spiccata abilità a proporre nuove idee e suggerimenti, dimostra ingegno e creatività, può dimostrare poca attenzione a dettagli e finiture;
- *L'organizzatore* ha notevoli capacità di realizzazione pratica delle idee e di adattamento allo specifico compito da svolgere. Mostra grande attenzione ai dettagli e alla realizzazione pratica dell'idea iniziale;
- *Lo stimolatore* ha forte energia e forte volontà di azione e direzione dell'intera squadra. Si pone, anche se non formalmente, come leader e come primo motore di ogni attività;
- *Il collaborativo* ha una personalità particolarmente capace di lavorare in squadra. Mostra spiccate abilità di coesione e unione, favorisce la comunicazione d'idee piuttosto che imporre le proprie. Può rischiare, però, di rimanere nell'ombra;
- *Il controllore* ha l'attitudine a controllare continuamente che l'operato della squadra sia correttamente indirizzato verso gli obiettivi prefissati. Il controllo viene steso anche ai tempi di esecuzione e al corretto operare di ogni membro;
- *Il valutatore* analizza criticamente ogni idea e suggerimento prima che possa essere presa una decisione finale;
- *Il dominatore* tende a voler predominare sugli altri, non ascolta le idee degli altri membri del gruppo e, se lo fa, le considera sempre e comunque qualitativamente inferiori alle sue;

⁶ CUCCHI G., *Elementi di soft hr management*, Clua Edizioni Ancona, 2016, pp.174-176

- *L'opportunist* cerca di trarre beneficio personale da qualsiasi dinamica interna al gruppo e tenderà a schierarsi in quelle decisioni che possono garantirgli un tornaconto personale.

Una accentuata diversità tra le varie personalità dei membri può generare conflitti e confronti. Ciò può essere superato se il team è concentrato sull'obiettivo, se questo è condiviso da tutti i partecipanti e se si instaura un buon livello di comunicazione.

1.4 TEAM EFFICACI

In ambito organizzativo l'efficacia di un team viene identificata secondo due criteri: la performance e la vitalità.⁷

La performance si riferisce al risultato del lavoro del team in base alle aspettative degli utenti, mentre la vitalità si identifica con la soddisfazione dei membri facenti parte del team che trovano la propria gratificazione nell'apportare il proprio contributo all'interno dello stesso.

Un team non è efficace se, nonostante raggiunga il suo obiettivo, crea disagi ai suoi membri o arriva all'autodistruzione.

⁷ SUNDSTROM E., DEMEUSE K.P. e FUTRELL D., *Work Team*, American Psychologist, 1990, pp. 122

Per ovviare a tale ipotesi è necessario che il team sia supportato da politiche manageriali orientate a farlo funzionare, a favorirne l'accesso alle informazioni, ad occuparsi della formazione e a ricompensarlo dopo il raggiungimento dei risultati.

Se l'organizzazione supporta il team, la possibilità di avere team efficaci può risultare maggiore.

A maggior ragione occorre che gli obiettivi del team siano coerenti con la strategia organizzativa che deve riuscire a valorizzarlo in ogni step della sua attività.

Uno dei fattori che aumenta la performance del team è senza dubbio la chiarezza e la definizione degli obiettivi da conseguire e la condivisione degli stessi da parte di tutti i membri del team.

Maggiore sarà la condivisione maggiore sarà la voglia di scambiarsi informazioni e ne beneficerà l'integrazione, la collaborazione e la comunicazione nel gruppo.

Il lavoro in team rafforza il processo di identificazione dell'individuo con la squadra e conseguentemente con l'organizzazione fornendo motivazioni intrinseche all'integrazione delle Risorse Umane ed alla chiarezza dei ruoli.⁸

I membri adeguatamente integrati nel team avranno voglia di restare nel gruppo e di collaborare, il senso di appartenenza e coesione sarà direttamente proporzionale al senso di fiducia reciproca.

Per questo non si dovranno manifestare azioni isolate da parte dei componenti, bensì interventi facenti parte di un più ampio progetto.

⁸ <http://www.teambuilder.it/team-working-lavoro-di-squadra-in-azienda/>

In quest'ottica assume fondamentale importanza la collaborazione, che deve essere adeguatamente stimolata da parte del team leader.

Tutti i membri devono essere coinvolti nelle decisioni e nelle attività del team, ognuno deve sentirsi parte integrante ed indispensabile del progetto così da ottenere migliori risultati anche in termini di relazioni, decisioni, creatività ed apporto.

La creazione di un ambiente di lavoro favorevole e l'incoraggiamento alla collaborazione sono un buon punto di partenza per ottenere dei team efficaci.

Altro aspetto importante ai fini dell'efficacia del team, è che la cultura aziendale sostenga il team e ne condivida l'approccio.

Potrebbe essere utile per il buon andamento di un team, una formazione adeguata e la disponibilità di strumenti tecnologici.

Nel momento della formazione del team, inoltre, si potrebbe pensare all'inserimento di membri con le abilità e competenze necessarie per il lavoro di squadra.

Questo si rivela importante per orientare il gruppo al problem solving, guidandolo verso la ricerca di una soluzione comune o verso la risoluzione condivisa di un problema. Occorre che i componenti del team sappiano identificare con esattezza il problema, i suoi componenti e l'impatto che ha sul team.

La gestione dei conflitti può essere considerata un'altra abilità del lavoro di gruppo che, se sviluppata, può aumentare l'efficacia del team.

CAPITOLO 2

IL TEAMWORK APPLICATO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2.1 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per Pubblica Amministrazione si intende l'insieme delle persone giuridiche pubbliche preposte allo svolgimento delle funzioni amministrative e di quei soggetti privati che svolgono un'attività amministrativa volta alla realizzazione di interessi pubblici.

L'Italia è un Paese ad "economia mista" caratterizzato dalla presenza congiunta del settore pubblico e di quello privato.

L'ampiezza dei servizi erogati dallo Stato ha conosciuto un'evoluzione importante nel corso degli anni.

Dallo Stato dei diritti formali ove l'intervento dello Stato era limitato e destinato solamente alle funzioni che servono ad affermare la sua identità, come ad esempio la giustizia, la difesa etc., si è passati allo Stato del benessere detto "Welfare State", ove la sua funzione era incentrata anche alla "redistribuzione della ricchezza" attraverso politiche di sicurezza sociale con particolare attenzione alle fasce di popolazione più svantaggiate.

Da questo si è avuta un'evoluzione verso lo Stato dei servizi ove la funzione di redistribuzione dell'ente pubblico avviene anche attraverso la produzione diretta di beni e servizi e si è andato a configurare il profilo imprenditoriale della Pubblica Amministrazione.

L'ultimo modello che si è sviluppato, in risposta alle critiche sulle inefficienze della Pubblica Amministrazione nella produzione diretta, è il ridimensionamento del ruolo dello Stato come imprenditore. Si fa spazio ad interventi di privatizzazione ed esternalizzazione

in economia anche se lo Stato, spesso, continua a detenere la titolarità dell'erogazione del servizio.

La Pubblica Amministrazione è organizzata in enti, istituti e aziende che svolgono attività connesse all'esercizio delle funzioni istituzionali e delle attività di erogazione dei pubblici servizi. Ognuno di essi ha una duplice natura:⁹

- *Government* (governo): espressione della definizione di fini ed indirizzi istituzionali, le sue decisioni devono essere prese sulla base di poteri sovraordinati;

- *Governance* (amministrazione): tutto ciò che riguarda prevalentemente i processi tecnici, organizzativi ed economici strumentali al perseguimento dei fini.

La nozione di Pubblica Amministrazione può essere intesa in senso oggettivo ed in senso soggettivo.¹⁰

Per amministrazione in senso oggettivo si intende la cura degli interessi pubblici, posta in essere nell'ambito dei criteri e dei limiti predeterminati dalla legge.

L'attività amministrativa è vincolata al fine da raggiungere (a differenza di quella politica).

Gli apparati preposti alla cura di tali interessi, poi, costituiscono la pubblica amministrazione in senso soggettivo, o più precisamente le pubbliche amministrazioni, essendo prevista accanto allo Stato - amministratore, una pluralità di Enti Pubblici esplicanti funzioni e compiti amministrativi.

L'articolo 5 della Costituzione Italiana recita: " La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio

⁹ BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F., *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, 2009, pp. 4-7

¹⁰ EDIZIONI SIMONE, *Diritto Pubblico. Nozioni essenziali*, Vol.225/1, pp.111

decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.”

Da ciò si evince che l'organizzazione della pubblica amministrazione è informata al principio del decentramento amministrativo e che gran parte dei poteri e delle funzioni sono demandati ad organi diversi da quelli centrali, che riflettono l'autonomia amministrativa territoriale.

La Pubblica amministrazione è composta da un'organizzazione amministrativa diretta che include Enti ed Istituti che dipendono direttamente dallo Stato quali:

- Amministrazioni centrali: Organi di rilievo costituzionale, il Governo, i Ministeri e le Agenzie nazionali;
- Autorità amministrative indipendenti di cui fanno parte enti ed organi pubblici che hanno funzioni di tutela degli interessi costituzionali in campi socialmente rilevante quale per esempio l'ANAC;
- Enti produttori di servizi economici (ENIT, ENAC);
- Enti nazionali di previdenza e assistenza (INPS);
- Organi periferici (Prefettura, Ufficio territoriale di Governo, Sindaco).

L'organizzazione amministrativa indiretta, invece, include quelle strutture o attività di carattere operativo o amministrativo che, pur perseguendo uno scopo generale proprio dello Stato, sono distinte dalle strutture statali e godono di una certa autonomia.

Fanno parte di questa categoria:

- Regioni, Città metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni;
- Enti pubblici istituzionali (Agenzia ed Enti regionali per il lavoro, Aziende Sanitarie Territoriali, artigianato e agricolture);
- Gli enti regionali per il lavoro;
- Altri enti pubblici nazionali e locali (Istituzioni universitarie, Enti pubblici di ricerca, Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, enti che compongono il Servizio Sanitario Nazionale).

La Pubblica Amministrazione viene considerata da sempre una complessa macchina che necessita di ingenti risorse economiche, finanziarie ed umane per fornire i beni e i servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e per perseguire gli obiettivi di ordine sociale, giustizia e difesa così come previsto dalla nostra Costituzione.

Per assolvere questi compiti la struttura di cui si è dotata fin dagli albori è macchinosa, burocratica, complessa, andando ad inficiare sull'efficienza e la rapidità d'azione.

La presunta "elefantiasi burocratica" è individuata ed additata da sempre come sintomo di inefficienza.

Fino agli anni '70-'80, la Pubblica Amministrazione è stata organizzata strettamente secondo il modello burocratico, che trova il suo massimo esponente in Max Weber, in base

al quale la forma più razionale dell'esercizio dell'autorità è quella che si attiene a precise norme scritte.

Weber delinea un modello ideale di burocrazia che prevede alcune caratteristiche: la struttura gerarchica dell'organizzazione è di tipo piramidale, le sue attività sono disciplinate da precise norme scritte, i soggetti impiegati nell'organizzazione lavorano a tempo pieno ricevendo uno stipendio commisurato ai loro incarichi ed avanzano di carriera grazie al merito e all'anzianità.

Nella Pubblica Amministrazione si è da sempre osservata una elevata divisione del lavoro, cioè ad uno specifico compito vi è una persona istruita a farlo, non vi è mobilità interna e gli impiegati di un determinato ufficio molto probabilmente svolgeranno lo stesso tipo di lavoro fino al pensionamento.

Questo, ovviamente, non contribuisce alla crescita e alla formazione del personale.

L'elevata gerarchia degli Uffici definisce in maniera precisa il sistema di sovraordinazione e di subordinazione, ciò contribuisce alla staticità delle singole posizioni.

L'esistenza di un sistema di regole generali fa sì che le decisioni e le azioni siano rigidamente governate, per questo motivo gli impiegati della pubblica amministrazione difficilmente hanno la possibilità di esercitare la propria discrezionalità nell'esercizio delle proprie funzioni in quanto devono attenersi alle direttive impartite.

In stretta relazione con la rigidità della struttura, la mancanza di discrezionalità di agire si ripercuote sulla possibilità di miglioramento dell'output.

Un grave ostacolo alla velocità e all'efficienza generata dai processi che scaturiscono, è la formalità, che garantisce oltretutto la tutela degli utenti.

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione si è trovata di fronte alla necessità di rivedere le proprie strutture organizzative per adeguarsi ad una normativa in continua evoluzione, afferente al cambiamento del quadro istituzionale.

Si pensi al decentramento amministrativo, al rafforzamento delle autonomie locali, alla riforma del Titolo V della Costituzione, alla circolare Fratini del 2001.

Il processo di riforme nato negli anni '90 intendeva dare la spinta verso il passaggio da una struttura prettamente burocratica a ciò che è oggi l'amministrazione.

Per permettere un adeguato sviluppo economico del Paese e risanare i conti pubblici, si è avuto l'avvento del New Public Management che introduceva nella PA logiche, strumenti e professionalità del privato, in un'ottica di efficienza di mercato.

In particolar modo verso la fine degli anni '90 "L'Italia si avviava verso l'ammissione nell'Unione monetaria, ed era fondamentale quindi anche un risanamento pubblico prendendo in considerazione anche il motivo che il debito pubblico era diventato altissimo; il risanamento prevedeva anche un abbassamento dei costi relativi alla macchina burocratica, che si ebbe soprattutto grazie ad un abbassamento dei costi relativi al personale, usufruendo delle risorse risparmiate per il risanamento finanziario e non per

l'utilizzo della modernizzazione della pubblica amministrazione in quanto il debito pubblico è molto alto."¹¹

Nel corso del XX secolo l'amministrazione pubblica è stata caratterizzata da una notevole espansione ed ha moltiplicato i suoi compiti: le funzioni d'ordine, le attività per la promozione del benessere sociale e la disciplina dell'economia.

Ha guadagnato gradualmente autonomia rispetto all'apparato di governo andando a configurare un potere amministrativo distinto dal potere esecutivo.

Dal 2001 al 2007, infatti, sono stati revisionati alcuni importanti indirizzi delle riforme precedentemente attuate.

La riforma del Titolo V della Costituzione è sicuramente il passo più importante di questo periodo, dove vengono disegnate le autonomie locali quali Regione, Province e Comuni.

Con la riforma del 2001 alle Regioni fu garantita autonomia in campo finanziario ed organizzativo, fu specificato quali erano le competenze esclusive dello Stato, demandando in via residuale alle Regioni tutte le competenze non esplicitamente citate.

¹¹ BASSANINI F., *Venti anni di riforme nel sistema italiano*, 2010

2.2 SPECIFICITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I principi che informano la Pubblica Amministrazione sono vari e sono anche indispensabili per comprenderne l'attività e l'organizzazione.

I principi più caratterizzanti li troviamo nella nostra Costituzione all'art. 97, posto a fondamento del principio di legalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

Tale articolo prescrive che: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurato il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*.

Il **principio di legalità** indica che l'attività dei pubblici poteri trovi il proprio fondamento nella legge in quanto espressione della volontà del popolo.

L'attività amministrativa è esecutiva della legge, ossia è soggetta alla legge e deve realizzare i compiti che la legge stessa le assegna.

Lo stesso art. 97 sancisce anche altri principi che vediamo in dettaglio.

Il **principio del buon andamento della P.A.** che impone lo svolgimento dell'azione amministrativa secondo le regole della buona amministrazione attendendosi ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Il **principio di imparzialità della P.A.** è riconducibile al principio di eguaglianza previsto dall'articolo 3 della Costituzione e stabilisce che l'attività amministrativa deve svolgersi in maniera imparziale.

Per evitare l'interferenza degli interessi di parte, nella Costituzione troviamo il principio della separazione politica dei partiti e amministrazioni, non solo con l'art. 97 che prevede

la selezione del personale tramite concorsi pubblici, ma stabilisce espressamente che *“agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”* ma anche con l’articolo 98 che sancisce che *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione”*. Nell’articolo 51, invece, in un’ottica di un’amministrazione organizzata in modo imparziale, è previsto che *“Tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalle legge.”*

Nel **principio di ragionevolezza** è inteso che l'azione amministrativa si deve adeguare ad un canone di razionalità operativa, in modo da evitare delle decisioni arbitrarie ed irrazionali.

Il **principio di pubblicità e trasparenza** dell’azione amministrativa è intesa come immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e passaggi in cui essa si esplica e come rispetto da parte della P.A. di regole procedurali ed organizzative, specialmente su atti e provvedimenti, affinché siano conoscibili ai cittadini. Il principio di trasparenza viene assicurato, oltretutto, da un’importante legge “sul procedimento” la n.241 del 1990 secondo cui ogni cittadino ha diritto di accedere agli atti e documenti che lo riguardano e di partecipare all’attività amministrativa, nei modi stabiliti dalla legge, nel rispetto della riservatezza e del segreto professionale.

Con la riforma Costituzionale del 2012 è stato emesso un nuovo comma dell’art.97 che introduce il **principio del pareggio di bilancio** il quale afferma che *“Le pubbliche*

amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

L'articolo 118 e l'articolo 28 della Costituzione prevedono il **principio di sussidiarietà, leale collaborazione e responsabilità** secondo cui *"le funzioni Amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" e "i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici sono responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative degli atti compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità si estende allo Stato e agli Enti pubblici".*

Il **principio del contraddittorio** impone che la P.A., prima di emanare un provvedimento sfavorevole, consenta al privato di esporre le proprie ragioni contrastanti. Ciò si inserisce nel principio del giusto procedimento, che conferisce ai soggetti la possibilità di partecipare al procedimento, esercitare l'accesso agli atti amministrativi, di avere motivazione dei provvedimenti, ragionevole durata del procedimento e di preavviso di rigetto delle istanze.

Ai principi Costituzionali vanno integrati i Principi Comunitari che prevedono:

- **Principio di proporzionalità** è fatto divieto alla P.A. di restringere la sfera giuridica del privato destinatario oltre a quanto è strettamente necessario per il conseguimento del fine pubblico individuato dalla legge;
- **Principio di legittimo affidamento** che impone al soggetto pubblico di tutelare le situazioni giuridiche soggettive consolidate nel tempo, per effetto di atti o

comportamenti idonei ad ingenerare nel privato destinatario il ragionevole convincimento in ordine alla loro legittimità;

- **Principio di certezza del diritto** per garantire la prevedibilità e la conoscibilità delle situazioni e dei rapporti della sfera giuridica del destinatario;

- **Principio di buona amministrazione** che impone la tempestività dell'azione amministrativa e impedisce che situazioni analoghe siano trattate in maniera difforme, senza idonea ed esplicita motivazione;

- **Principio del giusto procedimento** che consiste nel diritto dei privati coinvolti a partecipare al procedimento che precede l'emanazione del provvedimento amministrativo, al fine di esporre e far valere i propri interessi;

- **Principio di precauzione** ha origine nei procedimenti europei a tutela dell'ambiente e permette alla P.A., laddove vi sia il rischio di lesione ad un interesse protetto, di adottare i relativi provvedimenti.

Nell'esame dell'organizzazione pubblica, che non può prescindere dai principi sopra esposti, notiamo come gli stessi rendano peculiare l'azione amministrativa e la sua configurazione rispetto ad un'impresa privata.

La P.A. è chiamata a rispondere ad una pluralità di bisogni e nell'agire deve tenere in considerazione molteplici prospettive, informandosi sempre al principio di equità in ogni percorso decisionale.

A differenza di un'impresa privata che persegue la logica del profitto, una P.A. persegue finalità sociali. Nel perseguire tale fine, però, non ha concorrenti e gode di una sorta di monopolio che lo tutela dalle perturbazioni tipiche del mercato.

Il suo management e la sua organizzazione, anche se impegnati nella ricerca di migliorare le proprie performance, non risentono della legge della concorrenza.

Il criterio dell'efficienza che caratterizza l'agire aziendale come ottimizzazione tra costi e ricavi, quindi il conseguimento del profitto, è diventato un elemento strategico anche per la Pubblica Amministrazione. In questo caso non parliamo di massimizzazione di utili ma di un'efficiente erogazione di servizi in una prospettiva politica tesa ad assicurare l'equità ed il benessere dei cittadini, evitando inutili sprechi di uomini, mezzi e soldi.

2.3 COME SI INTEGRA IL TEAMWORK NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione si è trovata di fronte alla necessità di rivedere le proprie strutture organizzative per adeguarsi ad un contesto normativo in continua evoluzione, all'affermarsi di nuovi fenomeni sociali e alla nuova consapevolezza che hanno i cittadini dei propri bisogni.

E' emerso come la forma organizzativa ed i processi di lavoro attraverso i quali si perseguono le finalità istituzionali, non rispondono più alle esigenze del cittadino.

Le organizzazioni hanno come obiettivo il soddisfacimento degli interessi di tutti gli stakeholders, la creazione di valore ed il vantaggio competitivo.

Per perseguire tali scopi si è resa necessaria una certa flessibilità da parte delle organizzazioni che hanno dovuto imparare a cogliere i segnali emergenti di nuovi bisogni, immaginare nuove possibilità, aprirsi a nuove collaborazioni, mettersi in gioco avendo il coraggio di lasciare la loro zona di comfort. Si sono trovati a dover trasformare problemi insormontabili in incredibili opportunità.

Negli Enti Pubblici la gestione strategica delle risorse umane si inserisce in modo determinante nella strategia dell'organizzazione, in quanto elemento base con il quale cercare creativamente quella combinazione di risorse umane, strumenti e sistemi capace di generare innovazione competitiva che garantisca valore.

Le persone che operano all'interno degli enti pubblici, piuttosto che essere un insieme indistinto ed omogeneo, rappresentano una risorsa che in quanto tale deve avere le proprie specificità individuali e professionali e che necessita di iniziative mirate.

In quanto organizzazioni, anche gli Enti della Pubblica Amministrazione, sono caratterizzati da una specifica cultura organizzativa ossia *“quell'insieme di significati che racchiudono assunti, valori e credenze che un gruppo ha inventato e scoperto, imparando ad affrontare situazioni problematiche di adattamento all'ambiente esterno e di integrazione interna.”*¹²

La cultura organizzativa se da un lato offre il vantaggio di fornire le linee guida alle quali i membri fanno riferimento per gestire le situazioni, può rivelarsi svantaggiosa se vista come resistenza al cambiamento e la tendenza ad applicare sempre le medesime strategie.

¹² BENOZZO A., PICCARDO C., *L'organizzazione come cultura in Psicologia delle organizzazioni*, Raffaello Cortina Editore, 2009, pp.55-66

“Innovare vuol dire cambiare e più il cambiamento impatta sulle abitudini sia generali che organizzative, più attiva resistenza a volte consapevoli ma più frequentemente istintive ed inconsapevoli. Le organizzazioni sono fatte di persone e anche, purtroppo, delle loro resistenze al cambiamento che come sommatoria dei comportamenti individuali diventano un inconsapevole ostacolo alla disponibilità, alla capacità ed alla velocità delle organizzazioni a cambiare.”¹³

In questo contesto e in quest’ottica diventa ancora più importante considerare l’aspetto della motivazione.

“La motivazione viene definita come quel processo composto da bisogni fisici, psicologici, sociali e culturali che sia operando individualmente che interagendo fra di loro indirizzano verso un determinato fine il comportamento umano.”¹⁴

Secondo quanto esposto ciò che muove ed innesca il processo motivazionale sono i bisogni che non si limitano ad indirizzare il comportamento umano ma ne condizionano anche la volontà e la profusione dell’impegno in uno specifico comportamento. Quando si tratta di motivazione vengono presi in considerazione tre elementi: che cosa attiva il comportamento umano, cosa indirizza e dirige tale comportamento verso un determinato fine e in quale modo questo comportamento viene mantenuto ed incoraggiato.

¹³ CUCCHI G., RANZUGLIA G., *Teamwork e pubblica Amministrazione Progetto Laboratorio in...Comune*, Clua Edizioni Ancona, 2019, pp 3

¹⁴ CUCCHI G., *Elementi di soft hr management*, Clua Edizioni Ancona, 2016, pp 10

Per garantire un'alta qualità dei servizi, le Pubbliche Amministrazioni non possono più fare affidamento solo su strumenti di gestione ma devono avere il giusto apporto da parte dei dipendenti.

Per questo, occorre capire i bisogni specifici dei singoli dipendenti, tradurli in specifiche azioni all'interno del luogo di lavoro e far conciliare il tutto con i bisogni e gli obiettivi dell'organizzazione.

La motivazione nel settore pubblico negli ultimi anni è diventata un tema ancora più difficile rispetto al passato in quanto si è assistito al blocco dei rinnovi contrattuali, delle progressioni, al vincolo della formazione, ai tagli del personale, i limiti imposti dal turnover e il prolungamento della vita lavorativa. La motivazione, però, non può essere vincolata solo all'incentivazione monetaria o all'avanzamento di carriera.

In un quadro come quello sopra esposto, per promuovere il coinvolgimento dei dipendenti e lavorare in modo nuovo si sono proposti nel tempo diversi modelli di lavoro in gruppo.

In un'organizzazione virtuosa, quale dovrebbe essere ogni Pubblica Amministrazione, ciascun collaboratore deve identificare ed apprezzare il proprio ruolo in azienda, deve essere invogliato ad assumersi delle responsabilità, partecipando alla creazione di quella che viene definita intelligenza emotiva.

Il lavoro di squadra risulta una tra le più acclamate strategie implementate allo scopo di incrementare il livello di motivazione. Il teamwork come forma più avanzata di lavoro di gruppo, anche in un contesto come quello della Pubblica Amministrazione, rappresenta un'opportunità per perseguire alti livelli di produttività e motivazione.

Il team work è più di uno strumento del processo lavorativo. Con esso si soddisfano al contempo, bisogni individuali dei partecipanti quali motivazione, aspettative, realizzazione professionale, identificazione in un ruolo e senso di appartenenza e i bisogni dell'organizzazione che si estrinsecano nel raggiungimento degli obiettivi, miglioramento della performance e degli output intesi come servizi erogati.

CONCLUSIONI

Nell'elaborato abbiamo analizzato quanto sia mutato il rapporto tra società, economia e Pubblica Amministrazione nel corso degli ultimi anni e come ciò ha reso indispensabile la definizione di nuove strategie, obiettivi e nuovi strumenti di sviluppo delle capacità del lavoro a fronte delle nuove condizioni contestuali in cui questa si trova ad operare.

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione i cambiamenti hanno interessato l'assetto politico, tecnologico, normativo e finanziario ma anche le aspettative degli utenti sempre più consapevoli dei propri bisogni. Ciò ha comportato di modificare non solo le finalità perseguite dagli Enti ma anche le modalità d'azione.

Le risorse intangibili e l'importanza del capitale umano sono diventati la leva per il raggiungimento di livelli di performance più elevati.

Si è notato come le organizzazioni moderne hanno perseguito il vantaggio competitivo attraverso l'adozione di gestioni strategiche delle risorse umane. Ciò richiede un ammodernamento culturale ed una vera e propria rivoluzione organizzativa negli strumenti e nelle tecniche di gestione del personale che non tutte le organizzazioni possono supportare.

Nel contesto pubblico ciò è reso ancora più difficoltoso per l'alta burocratizzazione dei processi, per l'organizzazione rigida e settoriale del lavoro e per una cultura organizzativa ancorata alla standardizzazione dei processi anche in virtù dei principi su cui l'attività amministrativa deve esplicarsi.

Abbiamo analizzato come il Teamwork, modello più avanzato di lavoro di gruppo, risulta essere una strategia vincente sotto più punti di vista.

Questo approccio è un potente mezzo per il miglioramento delle performance attraverso la valorizzazione dell'attività produttiva di ogni singolo collaboratore, indipendentemente dal ruolo ricoperto all'interno dell'organizzazione. Il senso d'appartenenza alla squadra e conseguentemente all'impresa o all'Ente, il livello motivazionale dei membri, la responsabilità solidale nel raggiungimento dell'obiettivo prefissato, la stretta collaborazione, creano ed innescano una sinergia di fattori vincenti. La realizzazione del singolo, volta al raggiungimento degli obiettivi prefissati, comporta conseguentemente la realizzazione degli obiettivi dell'impresa.

La performance di un'organizzazione sia essa pubblica o privata è indubbiamente influenzata dalle prestazioni dei dipendenti, dal loro approccio ed apporto. Nel contesto della Pubblica amministrazione ancora non è molto diffuso questo metodo e non sempre si trova questa fertilità organizzativa.

In un'ottica di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione è sicuramente necessario l'adeguamento alla normativa, l'ammodernamento culturale e l'inserimento di personale qualificato, ma ciò non è sufficiente.

Il settore pubblico è molto intensivo di conoscenza e a maggior ragione, per ottenere risultati migliori e duraturi nel tempo, occorre gestire strategicamente e motivare adeguatamente il capitale umano di cui è composto.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI

Cucchi G., Ranzuglia G., *“Teamwork e pubblica Amministrazione Progetto Laboratorio in...Comune”*, Clua Edizioni Ancona, 2019

Foglio A., *“Lavoro e gioco di squadra”*, Franco Angeli, Milano, 2010

Cucchi G., *“Elementi di soft hr management”*, Clua Edizioni Ancona, 2016

Benozzo A., Piccardo C., *“L’organizzazione come cultura” in “Psicologia delle organizzazioni”*, Raffaello Cortina Editore, 2009

Costa G., *“Economia e direzione delle risorse umane”*, Utet Torino, 1997

Bassanini F., *“Venti anni di riforme nel sistema italiano”*, 2010

Tomasi D., *“Organizzazione d’azienda”*, Giappichelli Editore Torino, 2006

Edizioni Simone, Vol.225/1 *“Diritto Pubblico. Nozioni essenziali”*

Borgonovi E., Fattore G., Longo F., *“Management delle istituzioni pubbliche”*, Egea, 2009

De Bernardis L., Distratis M., Ferrari G., Nunziata E., *“Team Per Il Successo”*, Franco Angeli, 2007

Katzenbach J.R. & Smith D.K., *“The Wisdom of teams”*, Singapore, McGraw-Hill International Editions, 1994

Isotta F., *“Le forme organizzative”*, in *“La progettazione organizzativa”* Cedam, 2010

Sundstrom E., Demeuse K.P. e Futrell D., *“Work Team”*, American Psychologist, 1990

Nanetti F., *“La leadership efficace”*, Quattroventi, 1999

Piccinino G., *“Il counseling di gruppo Metodi, tecniche e applicazioni”*, Armando Editore, 2019

Nugnes G., *“Counseling organizzativo Un approccio di gruppo e individuale”*, Erickson, 2016

Silvestrelli S., *“Il vantaggio competitivo nella produzione industriale”*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2003

Sitografia

<http://www.teambuilder.it/team-working-lavoro-di-squadra-in-azienda/>