

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA

Facoltà di Sociologia

Corso di Laurea triennale in Sociologia



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PARTECIPAZIONE

QUALE AMMINISTRAZIONE E PER QUALE

PARTECIPAZIONE ?

Relatore: Prof.ssa Lavinia BIFULCO

Relazione finale di:

Daniela PATRUCCO

Matricola 042603

Anno Accademico 2003 - 2004

INDICE

<u>INTRODUZIONE</u>	2
1. <u>L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA: DALL'AUTORITÀ ALLA PRESTAZIONE ALLA CONDIVISIONE</u>	5
<u>ALCUNI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E LORO EVOLUZIONE</u>	5
<u>SCUSI, DOVE TROVO L'ORGANIZZAZIONE?</u>	11
<u>LE "REGOLE DEL GIOCO" DELLA PARTECIPAZIONE</u>	15
2. <u>PARTECIPAZIONE E APPRENDIMENTO: ALCUNI STRUMENTI</u> ..	20
<u>LA PRATICA DELL'ASCOLTO</u>	20
<u>LA GESTIONE CREATIVA DEI CONFLITTI</u>	25
<u>ESPLORAZIONE, SPERIMENTAZIONE E APPRENDIMENTO</u>	28
<u>IL BENESSERE ORGANIZZATIVO: L'AMMINISTRAZIONE SI ASCOLTA</u>	34
3. <u>UN CAMBIAMENTO DIFFICILE</u>	37
<u>IL RAPPORTO CENTRO PERIFERIA E LE COMUNITÀ DI PRATICA</u>	37
<u>L'APPRENDIMENTO ISTITUZIONALE</u>	40
<u>LE FORME DELLA COMUNICAZIONE</u>	44
<u>L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LE RETI CIVICHE</u>	50
<u>CONCLUSIONI</u>	54
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	58

1. INTRODUZIONE

La questione che mi pongo e che vorrei sviscerare con questo lavoro riguarda la possibilità di utilizzare strumenti diversi da quelli che rimandano alle organizzazioni di tipo burocratico o aziendalista nel processo di innovazione della Pubblica Amministrazione (un'amministrazione locale è ciò a cui penso). Ritengo che una migliore efficienza della macchina amministrativa, il miglioramento della vita lavorativa di dipendenti, assessori, sindaco ecc. e l'attivazione di un processo inclusivo di tutti i cittadini siano obiettivi meglio raggiungibili con l'utilizzo di tali strumenti .

Nel primo capitolo cercherò di evidenziare quali modelli di organizzazione si sono succeduti negli anni e come, di volta in volta, la pubblica amministrazione si sia ispirata all'impresa privata nei suoi tentativi di cambiamento ed innovazione. Cercherò inoltre di capire perché i modelli aziendali non siano idonei alla organizzazione della amministrazione pubblica, quali le differenze tra impresa e amministrazione e tra clienti e cittadini. Alla fine del capitolo vedremo come, pur in presenza di grandi cambiamenti ispirati alle più moderne teorie organizzative, nel processo di innovazione della pubblica amministrazione italiana persistano contraddizioni tra le teorie di partenza e le modalità di elaborazione degli strumenti atti a metterle in pratica. In particolare vedremo come nonostante le raccomandazioni, anche di tipo

normativo, di allargamento della partecipazione, nel rapporto centro – periferia permangono sistemi organizzativi basati sui livelli gerarchici che rendono difficoltoso un vero processo di partecipazione dal basso.

Avendo identificato nella partecipazione la possibilità di passare dalla produzione di servizi alla produzione di politiche pubbliche, dall'amministrazione all'amministrare, nel secondo capitolo saranno proposti alcuni strumenti utili alla attivazione della partecipazione che, più di qualunque altra strada, a mio avviso, può condurre ad apprendere nuove modalità di azione da parte dei cittadini nei diversi ruoli che hanno scelto di interpretare; in particolare vedremo come proprio la problematica relativa ai ruoli e alle soluzioni date una volta per tutte possa costituire un ostacolo al cambiamento. L'idea sottostante alla scelta di questi strumenti deriva da una visione olistica del processo innovativo e di cambiamento, un processo all'interno del quale possano essere (ri)utilizzate le istanze di tutti gli attori in un lavoro di continua proposizione e riproposizione dei diversi punti di vista fino al raggiungimento e alla intrapresa di azioni che possano essere partecipate da tutti. Un tentativo di raggiungere efficienza, efficacia e ben-essere. Ritengo che il tipo di approccio organizzativo utilizzato all'interno della Amministrazione si ripercuota obbligatoriamente sulle modalità con cui l'Amministrazione medesima si apre alla partecipazione del pubblico e che, conseguentemente, i cittadini possano e debbano influire su tale processo. Alla fine del capitolo si renderà conto di un documento molto interessante che riguarda una proposta di

intervento al fine di perseguire il benessere lavorativo del personale della pubblica amministrazione.

Nel terzo capitolo saranno identificati alcuni degli ostacoli ad un cambiamento che si rivela così difficoltoso ed eventualmente alcuni strumenti che potrebbero agevolare tale processo. Approfondendo gli scopi e le funzioni delle Comunità di Pratica, si indagherà ulteriormente il rapporto centro-periferia rispetto alla distanza esistente tra l'attività legislativa e la possibilità di attuazione e implementazione delle direttive; si valuteranno le caratteristiche dell'apprendimento istituzionale, in particolare quali sono le differenze tra il processo di apprendimento individuale, organizzativo e istituzionale. Il problema della comunicazione, le diverse forme che essa può assumere e quanto possa condizionare il tipo di partecipazione proposto, costituiranno l'argomento successivo con un riferimento allo stato di attuazione degli URP. Infine, in relazione ancora con le forme di comunicazione, ci si occuperà delle possibili modalità di implementazione e utilizzo delle nuove tecnologie con riferimento in particolare alla istituzione delle reti civiche, non potendo prescindere dall'impatto che le nuove tecnologie hanno avuto e sempre più avranno nella vita amministrativa oltre che in quella di tutti noi.

2. L'organizzazione amministrativa: dall'autorità alla prestazione alla condivisione

Alcuni modelli di organizzazione e loro evoluzione

Quando si parla di organizzazione si pensa quasi subito ad un insieme di persone che, sulla base di compiti e ruoli definiti, svolge determinate funzioni. Normalmente non è richiesto a queste persone di mettere in discussione il modello organizzativo di cui sono parte poiché, in quanto esecutori, essi hanno come unica responsabilità l'applicazione di norme stabilite. Affinché il meccanismo sia efficace occorre che, oltre al rispetto delle procedure, ciascuno di loro abbia le competenze (sia in termini di *know how* che in termini di spettanza) necessarie all'espletamento delle proprie funzioni e che i livelli gerarchici siano ben chiari. Non ci devono essere dubbi sul "chi deve fare cosa" pena la riduzione di efficienza della macchina.

L'organizzazione di tipo *burocratico* è vista come una macchina in cui ciascun componente svolge un determinato compito senza entrare nel merito del processo complessivo che, infatti, potrebbe anche essergli ignoto. Caratteristiche del modello burocratico sono quindi l'impersonalità e la competenza. "Il punto è, insomma, la dominanza che viene assegnata a funzioni e a ruoli a scapito di altre dimensioni e variabili dell'organizzazione" (Bifulco, 2001, pag. 19). Questo tipo di

organizzazione ha caratterizzato il modello tayloristico d'impresa sino a tutti gli anni '60 e le amministrazioni pubbliche sino ai giorni nostri.

Sulla base dei cambiamenti organizzativi introdotti dalle imprese, le amministrazioni pubbliche hanno avviato a loro volta processi di cambiamento atti ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse rispetto al raggiungimento degli obiettivi. L'efficacia dell'azione amministrativa è misurata con il raggiungimento di obiettivi quantificabili prefissati di anno in anno dai dirigenti per i loro centri di costo. Gli addetti pertanto hanno, in questa nuova impostazione, la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi stabiliti. "Il processo di aziendalizzazione trasforma l'ente locale da "burocrazia inefficiente e sprecona" in "azienda (pubblica)"; il dirigente da "yes-man dell'assessore" a "manager"; il cittadino da "suddito" a "cliente"; gli obiettivi da "libro dei sogni" a "indicatori quantitativi di output (servizi/ prodotti)" (Ricotta, 2002).

"La *postburocrazia* è fondata su logiche di prestazione, è al servizio del cittadino e misura la sua attività sulla qualità del servizio fornito" (Bifulco, 2001, pag. 116). Questa logica aziendalista, quand'anche efficace per un'impresa che offra servizi/prodotti a clienti, e se pur migliorativa rispetto alla condizione precedente, risulta ancora fortemente inadeguata se la si vuole applicare ad una amministrazione pubblica. "I cittadini possono contare su una più ampia e capillare informazione, dispongono di criteri certi e possono chiedere quanto loro dovuto, eventualmente ottengono risposte ed esprimono pareri; ma ciò non significa che esercitino le

prerogative di azione, scelta e giudizio su beni e servizi pubblici che in teoria vengono loro riconosciute in qualità di clienti” (Bifulco, 2001, pag. 119).

La scelta dell’approccio aziendalista nell’organizzazione della pubblica amministrazione è comunque tardivo, infatti avviene quando le imprese stanno già adottando altri modelli che mettano al centro le persone in luogo delle strutture. Come suggerisce Crozier (pag. 38, 1990) “Il problema essenziale non sarà più quello di dividere, ripartire, coordinare, programmare gli individui come ai tempi dell’organizzazione scientifica del lavoro di Taylor, ma di mobilitare le capacità individuali e collettive esistenti per raggiungere degli obiettivi, e di svilupparle per proporre altri”. Crozier sostiene che, a fronte dell’aumentata complessità della realtà economica, tecnologica e umana dell’impresa, occorra semplificare l’organizzazione puntando sulla capacità degli individui di adattarsi alle diverse situazioni. Affinché gli individui possano essere in grado di adattarsi ai cambiamenti elaborando nuove strategie per nuovi problemi, occorre che vengano lasciati liberi di muoversi all’interno delle organizzazioni, che venga riconosciuto loro il diritto/dovere di inventare soluzioni nuove. Sono questi i tre nuovi principi organizzativi proposti da Crozier: la semplicità, l’autonomia e la cultura.

Il modello giapponese di organizzazione, a cui fa riferimento Crozier, rinuncia al principio verticistico della gerarchia in favore di un assetto orizzontale che vede impegnati in gruppi di lavoro sia dirigenti sia operai.

Tale modello, inoltre, punta alla identificazione del dipendente con la sua azienda. In un simile contesto, in cui non solo ci si impegna volontariamente al raggiungimento di determinati obiettivi ma si partecipa anche alla elaborazione delle strategie aziendali, si sviluppa forte coesione e solidarietà rispetto ad obiettivi comuni e condivisi. Il modello giapponese, ancorché innovativo se non rivoluzionario rispetto ai precedenti, potrebbe avere, a mio parere, il limite dell'isolamento. Ritengo che lo spirito di corpo, la coesione, la fiducia che caratterizzano le organizzazioni che si rifanno a questo modello potrebbero costituire un ostacolo ad un adeguato spazio di relazioni con l'esterno, non considerando il fatto che un'organizzazione è comunque un segmento di una realtà più vasta. Nel caso poi volessimo trasporre tale modello alla pubblica amministrazione occorrerebbe fare un ulteriore salto qualitativo che tenga conto della necessità di armonizzare i processi delle singole realtà rispetto alla realtà globale sua propria.

Le organizzazioni-rete (Butera, 1990, 1999) di fatto allargano l'orizzonte: "Di organizzazioni-rete si parla sia a proposito della grande impresa che coordina un certo numero di imprese minori (l'impresa-rete) sia di piccole imprese autonome in rete fra loro (imprese in rete). In ogni caso la rete è definita dalle relazioni stabilizzate che connettono una molteplicità di unità produttive, i nodi delle reti. Questi ultimi, dotati di autonomia variabile, scambiano risorse e cooperano fra loro intorno a obiettivi comuni." (Bifulco, 2001, pag. 107). In questo tipo di organizzazione, l'applicazione

dei principi organizzativi definiti da Crozier potrebbe agevolare la gestione dell'aumentata complessità conseguente al proliferare delle variabili in gioco. Semplicità, autonomia e cultura possono contribuire a rendere possibile la realizzazione di obiettivi condivisi e a garantire la flessibilità necessaria per rispondere in tempi rapidi alle richieste del mercato, a diversificare i prodotti e ad innovare. "...l'innovazione, intesa come capacità di anticipare e orientare le variazioni della domanda." (Bifulco, 2001, pag. 109). L'orientamento alla qualità, sia dei prodotti sia dei processi, consente infine di includere in questo circolo virtuoso tutti i segmenti della rete e i destinatari ultimi dell'attività svolta, i clienti.

Da questo breve e parziale panorama dell'evoluzione dell'organizzazione si potrebbe pensare che l'impresa abbia ormai messo a punto un modello di organizzazione adatto anche alla pubblica amministrazione. Infatti, considerati i cambiamenti delle logiche di azione all'interno delle amministrazioni, il coinvolgimento degli attori (i dipendenti) nel processo decisionale e la trasformazione del cittadino da suddito a cliente, l'approccio delle organizzazione-rete conclude il ciclo preoccupandosi anche della qualità del servizio verificando in tal modo la bontà delle soluzioni adottate. Nel proseguo di questo lavoro cercheremo di definire in maniera puntuale perché non è così semplice applicare alla amministrazione pubblica le logiche dell'impresa. In particolare argomenteremo l'inadeguatezza di alcune definizioni che, ancorché adatte all'organizzazione d'impresa, perdono di pregnanza se trasposte

nel contesto della amministrazione pubblica. Ad esempio, il concetto di cliente presenta diversi limiti in quanto il cittadino spesso non ha alternative alla propria amministrazione per l'accesso a determinati servizi; e ancora, la capacità di anticipare e orientare le variazioni della domanda, apprezzabile nell'impresa, nell'amministrazione pubblica suona paternalistica e addirittura crea un ostacolo al diritto del cittadino ad essere soggetto della produzione di politiche sociali e non destinatario passivo delle politiche medesime.

Scusi, dove trovo l'organizzazione?

Abbiamo visto nel precedente paragrafo come, nella evoluzione del concetto di organizzazione, le strutture lascino il posto alle persone; conseguentemente, l'organizzazione si trasforma, da insieme statico di regole codificate di cui era impregnata, in un processo dinamico. L'amministrazione di "regolazione" si trasforma in amministrazione di "prestazione" (Arena, 1997) e, in luogo della applicazione delle regole attraverso atti autoritativi, mette in atto tutti i mezzi, materiali, umani e finanziari, per erogare beni e servizi a vantaggio di singole persone e comunità.

“La parola organizzazione è un sostantivo, ed è anche un mito. Se cercate un'organizzazione non la troverete. Quello che troverete è che ci sono degli eventi, legati insieme, che accadono entro certi confini, e queste sequenze, il loro cammino e la loro sincronia sono le forme cui noi attribuiamo una sostanza quando parliamo di organizzazione” (Weick, 1993, pag. 126). Questa considerazione di Weick sull'organizzazione è illuminante: gli eventi, il loro legame, i confini entro i quali si svolgono, la loro sequenza e sincronia e la capacità di tutto ciò di definire una situazione, costituiscono il fulcro del ragionamento che vorrei fare sul processo organizzativo. In quest'ottica, e con particolare riferimento alla amministrazione pubblica, le modalità con cui si elaborano le strategie possono essere altrettanto interessanti degli obiettivi che si vogliono raggiungere. Nel caso in cui, inoltre, tutto ciò abbia ripercussione diretta

sulla vita delle persone, un approccio possibilista è opportuno e, conseguentemente, è importante che i cambiamenti organizzativi avvengano per piccoli passi, quotidianamente e attraverso processi inclusivi. La metafora del giardinaggio adottata da Arena (1997) rende bene una situazione in cui piccoli interventi possono determinare esiti imprevisi. Intervenire su realtà dinamiche necessita che gli esiti dei singoli cambiamenti siano verificati per confermare o modificare le strategie. Il processo decisionale non avviene dunque, quantomeno non solo, nella fase iniziale del percorso che porta al raggiungimento di un obiettivo ma, proprio in quanto processo, è dinamico e suscettibile di modificazioni.

Il significato di “servizio”, che è poi l’esito del processo organizzativo, può assumere diversi valori. A partire da una definizione di servizio, condivisibile sia dall’impresa sia dalla amministrazione pubblica, per la quale sono i clienti/utenti che determinano il valore del servizio e lo rendono visibile attraverso il prezzo che pagano per le prestazioni che ricevono e attraverso il livello di soddisfazione che esprimono (De Michelis, 1997), possiamo operare un passaggio analogo a quello svolto per l’organizzazione. In questo senso anche il termine servizio cessa di essere un sostantivo e diventa un verbo, infatti esprime una relazione sociale.

Questa specificazione ulteriore del concetto di servizio ci aiuta ad approfondire il chiarimento circa l’inadeguatezza del termine cliente applicato al cittadino. Il cittadino infatti è coinvolto nella relazione sociale

con la amministrazione pubblica ma spesso non è in grado, in caso di insoddisfazione, di cambiare fornitore di servizio, dimostrando in tal modo in maniera inequivocabile le proprie preferenze. Mi preme precisare che, con quanto affermato, non si vuole affatto sostenere che l'attivazione di regimi competitivi, quindi l'apertura ai privati nell'erogazione di servizi pubblici, costituisca la soluzione. Ci sono implicazioni importanti che attengono alla definizione dei criteri di qualità dei servizi resi che spesso sono in contrasto con la legittima necessità di profitto che regola l'impresa privata. Ritengo che "privato è buono, pubblico è cattivo" possa costituire la sintesi di un pensiero ormai superato e, inoltre, questa relazione ha come obiettivo proprio di evidenziare come l'amministrazione pubblica non debba essere esclusivamente intesa come fornitore di servizi ma, anche, veicolo per la costruzione di politiche pubbliche.

Come abbiamo già accennato, le modalità con cui il servizio è reso dalla amministrazione pubblica, l'eventuale sostituzione di un servizio con un altro, agiscono direttamente sulla vita dei singoli cittadini. Ciò che si rende necessario allora è il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle esigenze della comunità e delle modalità più efficaci per soddisfarle. Cittadini sono gli utenti dei servizi, ma anche i dipendenti della amministrazione pubblica e, infine, i politici responsabili delle amministrazioni.

Occorre superare quello che Arena (2003) chiama il "paradigma bipolare", che ha visto di volta in volta il cittadino utente, amministrato,

cliente, ma sempre contrapposto alla amministrazione; nel passaggio dalla amministrazione di regolazione a quella di prestazione sarebbe opportuno un modello di amministrazione condivisa che vedesse il cittadino alleato della amministrazione nella sfida alla complessità. Arena distingue, nell'ambito della amministrazione condivisa, due possibili modelli: la "co-amministrazione", in cui è l'amministrazione che sollecita i cittadini a condividere risorse e capacità nella realizzazione di politiche pubbliche e "l'amministrazione della sussidiarietà" che si fonda invece sulla autonoma iniziativa dei cittadini.

L'amministrazione della sussidiarietà accoglie le raccomandazioni dell'ultimo comma dell'art. 118 del nuovo Tit. V della Costituzione dove si afferma che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Ciò non significa che i soggetti pubblici debbano ritrarsi, continua Arena, infatti gli stessi soggetti hanno anche l'onere di aderire a quanto prescritto dall'art 3 2° c. della Costituzione teso a favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini e a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle persone. Questo rapporto di reciproca collaborazione per il raggiungimento di un obiettivo comune caratterizza il servizio pubblico e il diritto del cittadino a ricevere servizi non è un diritto ad *avere* un bene o un servizio ma un diritto ad *essere*, grazie a quel bene o servizio, una persona umana nel senso più pieno del termine (Arena, 1997).

Le “regole del gioco” della partecipazione

In entrambi i modelli di amministrazione condivisa, proposti da Arena e illustrati nel precedente paragrafo, giocano un ruolo di primo piano le persone. Se risulta abbastanza semplice l'identificazione dei cittadini utenti in quanto persone, non è altrettanto semplice dare un volto agli amministratori. L'anello di congiunzione tra l'Amministrazione dello Stato e i cittadini sono gli amministratori locali. Per implementare il modello di amministrazione condivisa occorre rivedere la direzione di alcuni flussi comunicativi e precisare meglio il ruolo degli attori coinvolti. Il flusso di norme che parte dall'Amministrazione dello Stato, è implementato dalle Amministrazioni locali e deve trovare applicazione da parte dei cittadini, deve essere conseguenza di un processo comunicativo (nel proseguo di questo lavoro si è tentato di specificare cosa si intenda per comunicazione). L'attivazione di un circolo virtuoso di sollecitazione e stimolo reciproci tra i cittadini e gli amministratori locali consentirebbe la trasformazione dei problemi in altrettante occasioni di crescita spostando l'interesse dalle soluzioni all'intervallo che intercorre tra il problema e la sua soluzione. E' infatti quello il momento di crescita, il momento in cui può avvenire non solo la definizione comune della risposta ma la definizione collettiva della domanda. E' questo, a mio avviso, il punto centrale: la definizione della domanda. Infatti un processo inclusivo attivato unicamente nella soluzione a problemi già posti pone almeno due

gravi limiti: esclude il cittadino dalla definizione dei problemi e rende difficoltoso il passaggio dalla produzione di servizi a quella di politiche.

La semplificazione della struttura organizzativa pubblica con la riduzione delle gerarchie e l'introduzione di un sistema di differenziazione di compiti consentirebbe l'attivazione di più tavoli di lavoro; da una parte gruppi di amministratori e cittadini che lavorano alla produzione di politiche pubbliche e mettono in rete i risultati del loro lavoro rendendoli disponibili agli altri gruppi. Dall'altro lato l'Amministrazione centrale che si occupa di operare una sintesi delle proposte e, su questa base, di ri-modellare le norme alimentando in tal modo un flusso comunicativo.

In Italia sono presenti diverse realtà che lavorano per l'innovazione ed il cambiamento nella pubblica amministrazione. Vorrei considerarne una quale esempio per capire a che punto siamo tenendo come parametro di riferimento il modello dell'amministrazione condivisa. Con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha attivato un sistema integrato di servizi a supporto delle amministrazioni che intendono innovare. "Cantieri" si avvale del contributo di partners quali Confindustria, Scuola Superiore della pubblica amministrazione (SSPA), Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale (SSPAL), Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), ecc. Annualmente sono definiti dei temi (a cura del Ministero della Funzione Pubblica) sui quali le Amministrazioni locali partecipanti sono invitate a

costruire progetti. Nell'ambito di questo programma, "Cento progetti" è un'iniziativa finalizzata alla valorizzazione ed alla diffusione di esperienze di successo realizzate dalle pubbliche amministrazioni. La premiazione di cento progetti, tra quelli realizzati, rende visibili e condivisibili i progetti.

Quello dei Cantieri è certamente un contributo importantissimo se non per una innovazione radicale dell'amministrazione, sicuramente per il suo svecchiamento; sino ad ora, come abbiamo visto, ci si era infatti preoccupati di migliorare la produzione dei servizi secondo la logica aziendalista che persegue obiettivi di efficienza. Recentemente, e con queste iniziative, si propongono opportunità di avviamento di processi inclusivi, utilizzando gli approcci e le tecniche più adeguate. "A più voci", uno dei manuali editi dalle Edizioni Scientifiche Italiane per "Cantieri", propone una guida di supporto per spiegare agli amministratori in quali circostanze, a quale punto del processo decisionale, con chi e come avviare processi decisionali di tipo inclusivo. Sin dalla lettura dell'indice di questo manuale si avverte però un lieve disagio; una sorta di semplificazione eccessiva determina una qualche costrizione delle teorie da cui il manuale deriva. Sono almeno due le contraddizioni che a mio parere emergono nell'ambito di questa iniziativa che ha tuttavia il pregio di divulgare esperienze oltre, evidentemente, a renderle possibili: la prima riguarda il fatto che queste innovazioni non mettono mai in discussione le gerarchie dello Stato, nella produzione di politiche pubbliche, nonostante le categorie utilizzate siano quelle della inclusione e della condivisione.

Ciò che si rileva, infatti, è che le raccomandazioni alla partecipazione e all'inclusione partono dal vertice e sono dirette alle amministrazioni locali affinché queste si attivino al fine di facilitare la partecipazione dei cittadini, ma non c'è traccia della possibilità che l'Amministrazione dello Stato adotti lo stesso approccio nei confronti delle Amministrazioni locali. La seconda contraddizione riguarda l'impostazione del manuale rispetto alla teorizzata difficoltà ad operare per ricette predefinite. Con un approccio che definirei di tipo tecnicistico, l'autore prende per mano l'amministratore locale e gli fornisce una serie di strumenti e di casi possibili tra cui scegliere. Non gli fornisce la cultura da cui il manuale discende, in modo che anch'egli, con i suoi collaboratori, possa costruire gli strumenti più idonei ad affrontare e comprendere la sua realtà locale ma gli fornisce gli strumenti già pronti.

Nonostante ci si renda conto delle difficoltà insite nell'attivazione di approcci di tipo bottom-up, e quindi dell'attuazione di un modello di amministrazione di sussidiarietà, è tuttavia ancora scarsamente prevista l'inclusione di tutti gli attori interessati nella definizione dei problemi e non solo nella ricerca delle soluzioni. Voglio dire che se i problemi sono i rifiuti, l'inquinamento acustico, il trasporto pubblico e quant'altro, è diritto della comunità locale di partecipare alla discussione circa l'identificazione dei problemi medesimi, le priorità e le modalità per la loro risoluzione. Stabilire quindi, a priori, quando attivare il processo inclusivo (eventualmente in previsione di possibili conflitti e comunque a progetto definito) e quando no, quali sono gli interlocutori da coinvolgere e quali non, significa, ancora

una volta, decidere per conto del cittadino prendendolo per mano ed accompagnandolo paternamente. Significa inoltre inibire quel processo di costruzione di un capitale sociale idoneo finalmente al passaggio all'amministrazione di sussidiarietà. Poiché l'Amministrazione locale sta all'Amministrazione centrale come i cittadini stanno agli amministratori locali, l'approccio dirigista dei primi si trasforma in un approccio di tipo paternalistico e assistenziale da parte dei secondi. L'Amministrazione centrale tende a confezionare pacchetti di problemi e soluzioni per la sua periferia e l'amministrazione locale tende a confezionare problemi e soluzioni per i cittadini come in un quiz a risposte multiple. La A, la B o la C? La Signora Maria, come ben rilevato da Lippi (1995), continua ad essere il cittadino di riferimento, inteso anche come amministratore locale. Non credo che questo sia ancora il modello di partecipazione più idoneo a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo della persona. Le possibili modalità di attivazione di processi partecipativi e le diverse caratteristiche che questi ultimi possono assumere sono argomenti che si cercherà di sviluppare nel proseguo di questa relazione.

3. Partecipazione e apprendimento: alcuni strumenti

La pratica dell'ascolto

Nel capitolo precedente si sono rappresentati alcuni modi possibili dell'organizzare, dell'amministrare, del partecipare. Abbiamo visto come, nella trasformazione da struttura a insieme di relazioni, da sostantivo a verbo, sia dell'amministrazione sia dell'organizzazione in generale, sembra giocare un ruolo fondamentale l'apertura alla partecipazione. E' infatti solo quando, e nella misura in cui, è stata facilitata e stimolata la partecipazione che la trasformazione ha avuto luogo. Possiamo dunque affermare che una partecipazione di qualità possa generare una migliore amministrazione? E una migliore amministrazione favorisce la qualità della partecipazione? Con "partecipazione di qualità" intendo qualcosa che vada oltre l'essere presente e l'essere coinvolto ma che abbia a che fare con la possibilità di accedere agli strumenti più idonei alla realizzazione di un progetto. Una "migliore amministrazione", invece, è una amministrazione che (r)accoglie capitale sociale e lo rimette in circolo attraverso le sue politiche. In questo capitolo cercherò di identificare gli strumenti che potrebbero aiutare ad innalzare la qualità della partecipazione.

Poiché risulta evidente che la partecipazione che io auspico ha a che fare con la possibilità degli attori coinvolti di incidere sui processi dell'organizzare e dell'amministrare e quindi sugli esiti che questi processi

determinano, ritengo opportuno sottolineare l'importanza che assume la pratica dell'ascolto in ogni ambito in cui si instaura una relazione tra persone e/o gruppi.

Accade molto spesso che, all'interno di un contesto noto, dove si trattano problematiche riconducibili a categorie abbastanza stabili, l'attenzione che poniamo alle parole pronunciate dal nostro interlocutore cessa dopo alcune manciate di secondi, nei casi migliori dopo qualche minuto. Non appena riteniamo di aver capito dove l'interlocutore vuole arrivare con il suo discorso, distraiamo l'attenzione da lui ed iniziamo ad elaborare una o più risposte possibili al suo quesito o alla sua enunciazione. Questo atteggiamento è normalmente determinato dal fatto che spesso le problematiche sono ricorrenti e pertanto conosciute. Può anche succedere che, pur non avendo nessuna idea circa il contenuto della richiesta del nostro interlocutore, la persona che abbiamo di fronte ci induca a pre-vedere quanto sta per dirci semplicemente per il suo aspetto fisico e ciò che questo ci trasmette sulla base degli stereotipi a cui facciamo molto spesso riferimento.

Immagino un Ufficio Relazioni con il Pubblico e vedo l'addetto, in presenza di una vecchietta, che ascolta distrattamente ritenendo che questa formulerà quesiti già noti per i quali è già disponibile una risposta. Vedo lo stesso addetto che, di fronte ad un distinto signore con valigetta, assume una posizione del corpo completamente diversa dalla precedente e si "atteggia" all'ascolto. In realtà non sappiamo se ascolterà ma quasi

certamente egli ritiene che l'interlocutore dirà qualcosa di interessante o addirittura complesso e che pertanto richieda quantomeno una dimostrazione di attenzione. Possiamo anche immaginare che, se si tratta dell'URP di una azienda telefonica, l'addetto ci lasci esporre il nostro problema, ci chieda poi l'identificazione dell'utenza e ci dica infine: "bene, qual è il suo problema?" In ciascuno di questi casi siamo di fronte ad un tipo di ascolto non adeguato.

"Due cose che un buon ascoltatore non può permettersi sono: non rispettare l'interlocutore e non essere curioso di altre cornici, altre visioni del mondo" (Sclavi, 2003, pag. 75). Se il nostro scopo è favorire la partecipazione, un ascolto distratto non darà alcun contributo in questo senso o addirittura potrà mortificare il nostro interlocutore a tal punto da indurlo a chiudersi in se stesso ed interrompere la comunicazione. Quando ci si accinge all'ascolto occorre porsi in un atteggiamento quasi di scoperta, come se l'interlocutore potesse riservarci la sorpresa di comunicarci qualcosa di ignoto, a cui non avevamo mai pensato. Che non significa che poi ci dovremo dimostrare concordi su tutto quanto ci verrà detto, o che dovremo accettare per vera ogni affermazione. L'ascolto attivo, semplicemente, garantisce all'ascoltatore maggiori possibilità di comprendere ciò che l'interlocutore gli sta dicendo. Per mettere in pratica l'ascolto "attivo" occorre far ricorso alla propria sensibilità nel tentativo di captare anche le sfumature, le cose non dette, gli aspetti apparentemente marginali. Una buona attitudine all'ascolto non necessita di essere

oggettiva e distaccata per essere libera da pregiudizi; si può ascoltare sia con le emozioni sia con l'intelligenza consentendo a chi ci parla, eventualmente, di sorprenderci.

“L’ascolto attivo... è un gioco aperto. Più è intelligente (“potente”) l’ascoltatore, più è intelligente e potenziato il parlante.” (Sclavi, 2003, pag. 113). Quante volte ci è capitato di dire “Quella persona mi fa passare la voglia di parlarle”; è l’ascoltatore, non il parlante, che determina i significati di quanto si sta dicendo. Richiedere la collaborazione o la partecipazione dei collaboratori ad un nuovo progetto implica aspettarsi da loro idee e soluzioni importanti. L’attivazione di un processo partecipativo, opportuno in un’impresa privata, diventa una necessità nella amministrazione pubblica al fine di porre in essere quell’amministrazione di sussidiarietà, prevista dalla nostra costituzione, della quale si è detto nel primo capitolo. Un progetto partecipato con la cittadinanza deve dare la parola ai cittadini e deve garantire un ascolto attivo, il cittadino deve *sentire* che ciò che sta dicendo viene ascoltato e potrebbe determinare cambiamento. E’ questo il punto: l’ascolto attivo implica la possibilità che le parole dell’interlocutore ci facciano cambiare idea rispetto ad una decisione presa, ad una valutazione fatta, che contribuiscano alla formulazione di una decisione o alla costruzione di un’idea. “L’ascolto è al tempo stesso il mezzo migliore, l’unico efficace forse, per superare la paura dell’altro che paralizza il cambiamento e sterilizza qualsiasi volontà innovatrice.” (Crozier, 1990, pag. 151). Si tratta di un atteggiamento di accoglienza, di valorizzazione

delle risorse umane e di stimolo all'apertura. La paura di cui parla Crozier può essere la paura di sbagliare, di risultare inadeguati, di contribuire ad un cambiamento verso qualcosa di ignoto che potrà escluderci. Occorre invece che sia possibile sbagliare, considerando l'errore un passaggio all'interno della sperimentazione che può indurre il cambiamento.

La gestione creativa dei conflitti

Mi è capitato recentemente di scrivere un breve programma per la campagna elettorale di un Sindaco di un piccolo comune e di constatare come, una delle pochissime correzioni (non perché il documento fosse perfetto ma probabilmente perché letto senza particolare attenzione) era stata apportata alla seguente frase: “far emergere una pluralità di voci ed eventualmente di interessi contrapposti e conflittuali”. Questa frase era stata completata con “sempre e comunque in una serenità di dialogo”. E’ sintomatico che, anche in assenza di lettura approfondita e disponibilità alla comprensione profonda di quanto espresso in uno scritto, la parola conflitto attiri invece immediatamente l’attenzione e necessiti di essere cancellata o almeno ammortizzata. Ora, chiunque abbia partecipato ad una seduta consiliare o ad un incontro di amministratori con la cittadinanza o ad una riunione di condominio sa quanto sia possibile far emergere i conflitti in “serenità di dialogo”. Normalmente i conflitti esplodono o sono soffocati... ed esplodono ad effetto ritardato ed ancora più dirompenti. Gestire quindi i conflitti in serenità di dialogo risulta più semplice a dirsi che a farsi.

Delle numerose ed interessanti tecniche di gestione dei conflitti esposte dalla Sclavi (2003), stante poi la difficoltà pratica di renderle note a tutti gli interlocutori, ed anche di attuarle posto che i conflitti non nascono tra “mediatori” ma tra persone “comuni”, mi sembra molto interessante l’approccio che sposta l’attenzione dagli interessi alle posizioni. Dice la

Sclavi che è importante separare le persone dal problema e far sapere a tutti che le regole della negoziazione prevedono la discussione di problemi e non di posizioni. Perché questo spostamento possa avvenire occorrerà concentrare l'attenzione sulla visione che ciascuno ha del problema e decostruirlo in modo che non siano più riconoscibili le posizioni iniziali. Occorrerà quindi discutere e negoziare pezzi di problema per arrivare ad una soluzione che, essendo le posizioni iniziali non più identificabili, possa anche solo parzialmente andare incontro alle esigenze di tutti. La soluzione del problema non deve stabilire vincitori o vinti pena la mancata soluzione del conflitto.

L'altro aspetto interessante di questo approccio è costituito dalla posizione che, sempre secondo la Sclavi, deve assumere il mediatore. Non si tratta, dice, di cercare soluzioni in armonia, cercando di tenere basso il livello del conflitto e perseguendo un accordo ad ogni costo. Non si tratta neppure di gestire il conflitto come una battaglia in cui si cerca lo scontro perseguendo la vittoria finale e lasciando sul tappeto gli avversari. Il negoziatore non deve essere mite né duro, deve, come si diceva prima, decostruire continuamente i problemi ed inventare nuove opzioni che accolgano gli interessi di tutte le parti, deve trasformare il tutto unico che gli viene assegnato come problema e restituirlo segmentato e trasformato. Può anche succedere che, a fronte di posizioni diverse esistano interessi comuni. Può anche succedere che invece non si trovi alcuna soluzione soddisfacente: si sarà forse almeno riusciti a

disinnescare il conflitto, sicuramente a renderlo esplicito. Superfluo sottolineare che, affinché ciò possa avvenire, il nostro mediatore dovrà essere un “attento ascoltatore”.

Esplorazione, sperimentazione e apprendimento

Molto spesso, senza capire esattamente ciò di cui si sta parlando, restiamo stupiti dalla facilità di apprendimento dei bimbi; si sa che i primi anni di vita sono quelli in cui maggiormente un essere umano è in grado di apprendere. E' sufficientemente noto, inoltre, che questa predisposizione all'apprendimento non ha a che fare con il patrimonio biologico o genetico del bambino ma con il suo patrimonio cognitivo che, alla nascita, è praticamente nullo. E' questa nullità, che implica incapacità di valutazione e di discernimento, unita al suo legame con le figure primarie, che consente al bambino di assimilare praticamente ogni informazione che gli venga resa disponibile. Crescendo il bambino acquisisce un numero sempre maggiore di informazioni che diventano lo strumento, in costante aggiornamento, con cui comincia ad operare delle scelte e delle valutazioni. Ben presto il bambino capisce anche cosa è buono e cosa no sperimentando i diversi esiti delle diverse azioni.

Dal momento in cui l'individuo affina la sua struttura cognitiva alimentandola con l'acquisizione di nuove informazioni, l'approccio esplorativo, di sorpresa, di lettura originale degli eventi viene via via sostituito da tentativi di interpretare gli eventi all'interno di cornici e categorie note. L'evoluzione di questo processo porta alla creazione di vere e proprie mappe cognitive che gli individui utilizzano per leggere e interpretare gli eventi.

La pratica dell'esplorazione, come già rilevato per l'ascolto attivo, è un processo che può essere messo in atto in modo più proficuo da chi ritiene che la scoperta possa essere funzionale alla crescita ed è tanto più efficace quanto meno vengono dati per scontati i prevedibili esiti dell'esplorazione. Non è certo una pratica semplice perché implica che venga messo in discussione parte o tutto quanto dato per acquisito e frutto a sua volta di esplorazioni precedenti. L'esplorazione, quindi, come possibilità di cambiamento a condizione che non ci si fermi agli stereotipi, che non ci si lasci fagocitare dall'"urgenza classificatoria", che si sia disponibili a ..."convivere con il disagio dell'incertezza, di sopportare l'esplorazione prolungata e paziente..." (Sclavi, 2003, pag. 47).

In una situazione di incertezza, resa possibile da una sospensione definitoria in cui si riesca a sopravvivere alla mancanza di senso, si possono intraprendere azioni generative; in assenza di cornici interpretative disponibili, o rinunciando al loro utilizzo, si possono generare nuove azioni e soluzioni. Questa capacità di generare in situazioni di incertezza o di indeterminazione è quella che Lanzara chiama "capacità negativa" (Lanzara, 1993). La situazione di sospensione o di indeterminazione può essere oggettiva, se ad esempio ci si trova in una situazione impossibile da decifrare con le mappe cognitive disponibili, oppure può essere creata artificialmente a condizione che si sia liberi dalla necessità di rientrare in controllo della situazione utilizzando mappe note ancorché inadeguate.

L'esplorazione e la sperimentazione, come l'ascolto attivo, necessitano dello stesso atteggiamento possibilista che consente eventuali errori che non debbono essere considerati altrettanti fallimenti data la consapevolezza del fatto che nulla è dato per scontato. Certo è difficile abituarsi all'idea dell'errore perché tutta la tradizione culturale della nostra società, sia nella scuola sia nell'impresa, va nella direzione opposta ma "...l'apprendimento si fa anche attraverso dei cicli di prova ed errore." (Crozier, 1990, pag. 147). Quando si tratta di assumere nuovi comportamenti, non è sufficiente un cambiamento limitato alle regole del gioco ma è necessario che cambi proprio il gioco. L'apertura, la disponibilità ad esplorare e a sperimentare, a sbagliare, devono essere premiate e non punite. "L'apprendimento del futuro può essere fatto solo collettivamente. Uno dei problemi di questo apprendimento è il passaggio dall'individuale al collettivo." (Crozier, 1990, pag. 148).

Il passaggio dall'individuale al collettivo ci riporta alla dimensione macro del processo di apprendimento. Risulta sufficientemente chiaro come l'utilizzo di mappe cognitive alternative o la possibilità di sospendere la definizione delle situazioni siano strategie attuabili più facilmente all'interno di organizzazioni dai legami deboli, strutturate in modo orizzontale e non gerarchico. La capacità negativa si sviluppa più facilmente in ambienti in cui le persone sono incoraggiate alla sperimentazione e dove sono premiate sia l'adozione di nuove cornici sia il loro abbandono. Ma da che cosa è costituito un "ambiente"? Su cosa

occorre intervenire affinché l'organizzazione possa apprendere? Bifulco (2002) evidenzia come alcune pratiche possano costituirsi come "artefatti simbolici" in grado di determinare, trasformare o cristallizzare un aggregato di individui e la loro organizzazione. Il linguaggio ad esempio è costruito sulla base delle pratiche di una collettività ma è anche un mezzo in grado di consolidare o creare le pratiche stesse. Non c'è univocità di pensiero sul fatto che il linguaggio costituisca una limitazione alle esperienze possibili o se sia invece l'esperienza a determinare il tipo di linguaggio di cui una persona può disporre. Si tratta, forse, di un processo circolare grazie al quale è molto spesso sufficiente che ad una persona sia assegnata una etichetta sulla base di un suo comportamento affinché questa persona, agli occhi degli appartenenti alla collettività di cui fa parte, si trasformi in un "attore" a cui è assegnato quel "ruolo". Anche le pratiche collettive costruiscono o consolidano significati che vanno oltre la pratica stessa. Alcuni rituali all'interno delle organizzazioni sono in grado di includere, escludere, coinvolgere le persone in dipendenza di come vengono interpretati. Infine l'ambiente fisico può trasmettere fiducia, senso di apertura o di rifiuto e oppressione o evidenziare in maniera netta le gerarchie. All'interno di alcune organizzazioni è possibile stabilire l'inquadramento professionale delle persone in dipendenza degli arredi e degli oggetti di cui queste dispongono: sedia con o senza braccioli, moquette sotto la scrivania, presenza di una, nessuna o più finestre, cilindrata e tipologia dell'autovettura. "Gli artefatti simbolici (fisici e non)

sono ingredienti importanti dei processi di creazione di senso...” (Bifulco, 2002, pag. 77). Per l’organizzazione dunque, la possibilità di apprendere collettivamente passa anche dalla capacità di riconoscere l’importanza di tali artefatti ed eventualmente dalla disponibilità a modificarli. Non solo.

“L’apprendimento organizzativo” (Bifulco, 2001, pag. 89) è l’aver interiorizzato, a livello collettivo, la libertà di interpretazione degli eventi e di creazione di soluzioni possibili; tale libertà è quella che consente all’organizzazione di modificarsi non solo a seguito del verificarsi di un errore ma come ricerca di modalità alternative sino al raggiungimento della capacità di apprendere ad apprendere dedicando attenzione ai particolari che possono essere suscettibili di farci conoscere nuove cornici. Ancorché l’apprendimento organizzativo abbia come finalità la soluzione di problemi, è importante che non si focalizzi l’attenzione solo sulle soluzioni ma si cerchi di configurare in maniera adeguata il problema. E’ tale l’ansia di trovare delle soluzioni che molto spesso affascinati dalle soluzioni che siamo stati in grado di produrre, perdiamo di vista il problema.

Mi rendo conto che trattando gli argomenti dell’ascolto, della gestione dei conflitti e dell’esplorazione, ci si sia riferiti essenzialmente all’interazione tra persone mentre sarebbe importante operare una trasposizione a livello di relazione tra persone e organizzazioni, tra organizzazioni ed organizzazioni. Lungi evidentemente dall’aver soluzioni utili a colmare questo vuoto azzarderei che prediligere, da parte delle organizzazioni e

delle istituzioni, forme di comunicazione che consentano agli interlocutori l'espressione di una opinione o di un feedback (cosa che all'interno di un processo comunicativo dovrebbe essere prevista) potrebbe costituire un buon approccio. Della comunicazione e delle sue forme si farà un breve accenno nell'ultimo capitolo.

Il benessere organizzativo: l'amministrazione si ascolta

A conclusione di questo capitolo, per approfondire ulteriormente la realtà del cambiamento nella pubblica amministrazione, vorrei fare riferimento ad un documento pubblicato sul sito dei Cantieri di Innovazione, a cura del Coordinatore del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica e del responsabile del progetto "Cantieri di Innovazione" (Bonaretti, Testa). In questo documento, pubblicato sul sito www.cantieripa.it nel Marzo 2004, si affronta finalmente un nodo importante del processo di innovazione della pubblica amministrazione: il benessere organizzativo, quindi il benessere dei componenti l'organizzazione, i dipendenti della pubblica amministrazione. Il documento fa riferimento ad un manuale, pubblicato a cura dei Cantieri dal titolo "Benessere organizzativo", che propone una metodologia d'analisi del benessere e della qualità della vita negli ambienti di lavoro delle amministrazioni pubbliche messa a punto in collaborazione con L'università La Sapienza di Roma. Tale metodologia, applicata ad alcuni comuni ed enti pubblici, ha fatto emergere una serie di difficoltà che incontrano i dipendenti pubblici nell'ambiente lavorativo.

Effettivamente ci si era chiesti se un buon livello di benessere e di serenità del personale dell'amministrazione non fossero funzionali ad un migliore approccio nel rapporto con il cittadino. Ci si era chiesti se, al di là dell'introduzione della tecnologia, innovare non significasse anche motivare e ascoltare i dipendenti della pubblica amministrazione. Forse

con un po' di ritardo, il problema è finalmente emerso ed il quesito è stato posto. I problemi maggiormente sentiti dal personale fanno riferimento alla necessità di utilizzare gli strumenti da noi identificati proprio in questo capitolo. Il cambiamento organizzativo necessario, definito sulla base delle rilevazioni empiriche, rimanda infine alle nuove teorie organizzative cui si è fatto riferimento nel primo capitolo.

Secondo quanto emerso dalla rilevazione, sono considerate criticità la difficoltà dei singoli individui a vedere valorizzate le proprie specificità e la sensazione dei lavoratori di non essere ascoltati, la loro richiesta di coinvolgimento e la loro necessità di partecipare ai processi decisionali. Poiché il senso di appartenenza e la relazione con l'organizzazione appare debole, si ritiene che risulti difficile prospettare mutamenti organizzativi senza suscitare nelle persone ansie e timori di mettere in gioco la propria identità professionale. E' stato rilevato che la qualità della vita dei lavoratori è più elevata nelle organizzazioni più aperte al cambiamento anche se non è chiaro se sia la propensione al cambiamento ad innalzare la qualità della vita lavorativa o l'elevata qualità della vita lavorativa a rendere possibile il cambiamento.

A fronte di queste criticità, le proposte di intervento prevedono un maggiore coinvolgimento dei lavoratori nelle sfide dell'amministrazione e una giusta valorizzazione dell'importanza del lavoro di ciascuno; si ritiene inoltre di dover ripensare il ruolo della leadership chiedendo al leader di essere un punto di riferimento per i suoi collaboratori, in particolare

influenzandone i comportamenti e l'orientamento, coinvolgendoli rispetto alle scelte piuttosto che attuando procedure di comando e controllo. Ai leader è anche richiesto di sostenere i processi di cambiamento e di porsi al centro di questi lavorando al fianco dei collaboratori.

Risulta infine necessario dare spazio all'iniziativa delle persone e ridurre i livelli gerarchici oltre che aumentare la flessibilità operativa; ascoltare i lavoratori, promuovere la loro formazione, formare gruppi di lavoro e promuovere forme di comunicazione adeguate. Nell'ultima parte della relazione si lamenta una scarsa attenzione del sindacato ad un confronto di tipo generativo, preferendo invece un confronto di tipo distributivo.

Quantomeno nelle dichiarazioni di intenti, sembra che si sia in procinto (con i tempi necessari ovviamente) di fare finalmente un grande salto di qualità.

4. Un cambiamento difficile

Il rapporto centro periferia e le Comunità di Pratica

Che il tipo di rapporto centro-periferia che si realizza tra l'amministrazione centrale dello stato e quella locale non sia neutrale rispetto ai possibili processi di cambiamento ed ai loro esiti pare ormai sufficientemente chiaro. Si è avuto modo di rilevare come, nonostante i risultati raggiunti in termini di allargamento della partecipazione, il rapporto centro-periferia sia ancora ispirato ad un modello del tipo "il centro pensa, la periferia esegue, il centro controlla" (Lo Schiavo, 1997, pag. 144). E' altrettanto evidente quanto questo tipo di rapporto sia inadatto ad un modello di amministrazione di prestazione o di co-amministrazione; la necessità di rispettare regole complesse e rigidamente strutturate, il timore di incorrere in errore e la sensazione di isolamento che i singoli rischiano di provare nel proporre modelli di azione alternativi genera scetticismo circa le reali possibilità di cambiamento.

Stante il rischio latente di far sedere al tavolo della partecipazione prevalentemente gli individui e le amministrazioni più emancipate, le Comunità di Pratica costituiscono tuttavia un possibile percorso di fuoriuscita dall'isolamento anche mediante l'utilizzo degli strumenti che sono stati identificati nel capitolo precedente. Che cosa sono le Comunità di Pratica? Il costrutto "comunità di pratica" identifica aggregazioni informali di persone inserite in ambiti organizzativi più ampi che decidono

di condividere l'interpretazione della realtà in cui sono inserite. Il termine comunità non implica pertanto un'appartenenza di tipo culturale e neppure spaziale mentre il riferimento alla pratica è proprio la necessità di apprendere non dalla teoria ma nella pratica. Ora, se torniamo alla problematicità del rapporto centro-periferia, alla ricorrente difficoltà di implementare ed attuare norme definite centralmente e che molto spesso non tengono conto della realtà in cui devono essere calate, risulta immediatamente chiaro come il solo fatto che esista una comunità di riferimento possa dare conforto e contribuire all'uscita dall'isolamento.

Per approfondire la natura delle CdP utilizzerò tre categorie interpretative di Brown e Duguid riprese da Tomassini e Bonaretti (2002): *la narrazione, la collaborazione, la costruzione sociale*. La *narrazione* ha il pregio di contribuire all'intrapresa di percorsi attuativi basati sull'esperienza, propria e di altri, che diventano importanti nel momento in cui la teoria, intesa come una norma o una direttiva da applicare, risulta essere di difficile applicazione o interpretazione. La *collaborazione* rimanda all'interazione fra gli attori e contribuisce al salto di livello che consente di far progredire l'apprendimento dal piano individuale a quello collettivo; la conoscenza acquisita in questo modo non è privata ma è socialmente costruita e resa disponibile. La *costruzione sociale* rappresenta infine la condivisione di una modalità interpretativa e la possibilità di trasformare norme teoriche in costrutti dotati di senso e contestualizzati.

E' interessante utilizzare queste chiavi di lettura perché rendono visibile un tentativo di realizzazione di democrazia dal basso "nonostante tutto", una sorta di "resistenza" che ricava dall'unità la forza di cambiare. A questo proposito sono illuminanti le componenti analitiche in cui Wenger, ripreso in Tomassini e Bonaretti (2002, pag 273), suddivide il concetto di CdP in base alle sue dimensioni rilevanti: la intrapresa comune, l'impegno reciproco, un repertorio condiviso di risorse. Le CdP quindi assumono la parvenza di un modello organizzativo che riesce ad incorporare quegli elementi che è opportuno siano caratterizzanti della amministrazione pubblica; rimettono al centro le persone e, facendole incontrare, le rendono capaci del passaggio dall'individuale al collettivo contribuendo in tal modo all'abbandono degli approcci privatistici nella gestione della cosa pubblica. Mentre "lavorano", le persone riescono ad identificarsi con la Cdp, riescono a trovare un luogo per le loro ansie, ad avere una visione complessiva della loro missione e, forse, a trovare quella gratificazione che consentirà loro di accogliere in questa comunità di possibilità anche il cittadino. Grazie all'utilizzo di queste categorie si inizia ad intravedere come le CdP possano costituire un approccio organizzativo in grado, se non di annullare, di contenere sensibilmente gli effetti frenanti, rispetto al cambiamento e all'innovazione, esercitati da un ancora inadeguato rapporto centro-periferia.

L'apprendimento istituzionale

Quando gli individui apprendono, individualmente e collettivamente, possiamo dire che anche le istituzioni apprendono? Il quesito è interessante e ne pone subito un altro: a partire dall'aver definito "resistenza" un insieme di persone che si riunisce in una CdP e cerca di evolvere nonostante l'istituzione, occorre chiedersi cosa può accadere se questi individui apprendono e quindi attuano pratiche non gradite all'istituzione; in questo senso l'ipotesi è che l'istituzione non sia il contenitore dell'apprendimento, ciò da cui gli individui apprendono, in quanto non pare possibile che sia dato apprendimento istituzionale senza apprendimento individuale. Quello che è interessante rilevare, tuttavia, è che "Le istituzioni stanno ad un livello diverso da quello dell'individuo empirico che apprende e quindi apprenderanno in modo diverso. La differenza consisterà nei presupposti, nei tempi, nelle forme, nelle conseguenze dell'apprendere." (Donolo, 1997, pag. 167). Per le istituzioni, apprendere significa attualizzare, rinnovare costantemente le ragioni per cui esse esistono; poiché le istituzioni sono risposte a domande, la loro qualità e le loro caratteristiche dipendono dalla qualità delle domande. Come nella pratica dell'ascolto, sono gli interlocutori coloro i quali determinano i significati.

A seconda che l'apprendimento avvenga a monte o come reazione ad un evento o correzione di un errore, determinerà differenti significati. Donolo chiarisce le differenze nei processi di apprendimento a seconda

che le organizzazioni delle istituzioni siano orientate all'anticipazione oppure alla flessibilità reattiva. Secondo questa interpretazione "Anticipare significa predisporre, per quanto possibile, le risorse da attivare nell'apprendimento...,prefigurare cosa e come si dovrà apprendere nel caso critico..." (Donolo, 1997, pag. 169). L'anticipazione può avere costi molto alti e rivelarsi inadeguata in presenza di eventi diversi da quelli previsti; per contro la complessità, i rischi e le incertezze che caratterizzano la nostra società richiedono istituzioni capaci quantomeno di assicurare circa la loro capacità eventuale di predisporre mezzi e risorse di protezione degli individui. In questo caso potremmo sostenere che le istituzioni apprendono al posto degli individui, infatti mettendo in campo le loro strategie preventive disegnano di fatto degli scenari coerenti con le loro previsioni. E' sin troppo facile, a questo punto, il riferimento al nuovo concetto di guerra preventiva per esemplificare i costi e i rischi che il ricorso all'anticipazione può provocare. E' interessante rilevare poi quanto il ricorso all'anticipazione da parte delle istituzioni, nel lungo periodo, possa impoverire il tessuto sociale inibendo la capacità di valutazione e di comprensione degli eventi da parte degli attori. Ricorrendo ancora all'esempio della guerra preventiva abbiamo visto come, in rapida successione, si sia dato per confermato che Saddam Hussein avesse le armi di distruzione di massa e finanziasse i terroristi, l'"istituzione America" abbia proceduto alla guerra e dopo, solo dopo, gli attori abbiano cercato e stiano tuttora cercando di capire che cosa

veramente sia accaduto. A proposito di anticipazione, di urgenza classificatoria e di incapacità di reggere in situazioni di incertezza... Per contro, un orientamento flessibile reattivo ha tempi e modalità di attivazione decisamente meno rapidi e, in contesti molto seri, può essere fatale. Anche in questo caso non mancano gli esempi in quella che Beck definisce la “società del rischio” a causa della quantità incredibile di azioni che intraprendiamo essendo perfettamente consapevoli del fatto che implicano un rischio più o meno elevato: mi riferisco ad una centrale nucleare in attività ma anche ad un banale viaggio in autostrada.

A partire dalla definizione di de Leonardis (1997), per la quale le istituzioni sono “costrutti dell’intelligenza collettiva”, è opportuno che queste siano le migliori possibili. Affinché ciò possa verificarsi, occorre che le domande siano ben articolate e i problemi ben posti, occorre che l’intelligenza collettiva sia costantemente alimentata. L’idea dell’istituzione come costrutto dell’intelligenza fornisce una prima risposta al quesito iniziale: le istituzioni sono il risultato dell’intelligenza collettiva e di una selezione di soluzioni perseguite oltre che di esiti casuali. Allo stesso modo in cui Durkheim sosteneva che la società non è la somma degli individui che la compongono, l’apprendimento delle istituzioni non è la somma o la misura dell’apprendimento degli individui.

Le istituzioni apprendono in quanto accettano, tematizzano e fanno circolare materie nel processo sociale e politico; cooperano alla definizione dei problemi e alla loro eventuale soluzione rendendo

disponibili le loro risorse, organizzative e non; socializzano i cittadini a condotte rispondenti a standard più appropriati al benessere della società. E' evidente come, nella pratica, l'apprendimento istituzionale deve fare i conti con interessi privati, con l'incapacità degli apparati di riconoscere i propri errori e perseverare in soluzioni sbagliate o forse giuste ma non rispondenti ai problemi posti e in questo caso occorre contare sull'intelligenza di altri attori, soggetti della società civile, istituzioni del sapere e, perché no, le sopraccitate Comunità di Pratica.

Per concludere possiamo dire con Donolo (1997) che le istituzioni sono intelligenti nella misura in cui rendono intelligenti le interazioni con esse e tra gli individui. Sia l'intelligenza istituzionale sia quella dei cittadini devono garantire la capacità di gestire problemi e trovare soluzioni ma devono anche muoversi nei termini dell'adeguatezza delle soluzioni che si intende attuare. Le istituzioni possono permettersi di sbagliare, e gli attori possono concedersi il lusso di accettarne gli errori, nella misura in cui ci sia identificazione degli uni con gli altri. Gli uomini delle istituzioni si devono sentire espressione piena dell'intelligenza dei cittadini, consapevoli del privilegio dato loro di utilizzare le risorse dell'intera collettività e della responsabilità assunta nei confronti dei cittadini. Adeguatezza e intelligenza molto difficilmente potrebbero produrre guerre e terrorismo.

Le forme della comunicazione

Ai temi della partecipazione e del cambiamento nella pubblica amministrazione sono collegati sempre quelli della comunicazione e della trasparenza. La pubblica amministrazione non può più monopolizzare le decisioni riguardanti la cosa pubblica, i cittadini devono essere informati e la gestione deve essere trasparente. Ciò su cui vorrei soffermarmi, a questo punto della relazione, sono le differenze che intercorrono appunto tra i concetti di comunicazione e informazione in quanto gli esiti dell'apertura della pubblica amministrazione rispetto ai cittadini saranno diversi se questa comunicherà con loro piuttosto che se li terrà semplicemente informati sui fatti. Per questo approfondimento faccio riferimento ad un lavoro di Arena nell'ambito del progetto finalizzato Pubblica Amministrazione del CNR "Trasparenza amministrativa" in una analisi di Galassi e Quaglione (1997)

Una prima distinzione rilevante riguarda la terminologia utilizzata: l'attività dell'informare attiene alla capacità di trasferire informazione ad uno o più destinatari, rendendo più o meno agevole per il destinatario recepire il messaggio informativo. In questo senso informare significa quindi essenzialmente rendere disponibile una corretta informazione. Comunicare, invece, implica attivare una informazione efficace al fine della comprensione da parte del destinatario ed una disponibilità ad ascoltare la risposta con un atteggiamento di apertura ad un eventuale cambiamento di opinione e di comportamento; un processo di

comunicazione pertanto ha avvio solo nel momento in cui la fonte si predispone all'ascolto (attivo).

Una seconda distinzione riguarda, nel momento in cui ci si pone in ascolto, il tipo di interesse che si decide di ascoltare e che orienterà la comunicazione intrapresa: interesse prefissato o interesse risultante? Una comunicazione pubblica che abbia come obiettivo il miglioramento del rapporto con i cittadini ed il loro benessere non può essere orientata all'ascolto dell'interesse prefissato (quello definito dalle leggi) ma deve comprendere l'interesse dei cittadini risultante dalle risposte alla comunicazione che è in corso con loro. (Galassi, Quaglione, 1997).

La terza specificazione che emerge da questo lavoro riguarda gli elementi che contraddistinguono la comunicazione di interesse generale rispetto alla comunicazione pubblica: l'essere pubblico della comunicazione è un dato oggettivo e non soggettivo e pertanto il soggetto-fonte può non essere pubblico ma perseguire comunque l'interesse generale; dal passaggio dall'amministrazione di regolazione a quella di prestazione, pertanto, assume importanza il riconoscimento del singolo cittadino e il suo specifico interesse; il terzo elemento riguarda infine il già citato atteggiamento di ascolto attivo nei confronti del soggetto destinatario della comunicazione e la conseguente attivazione di un rapporto di collaborazione tanto migliore quanto migliore sarà la comunicazione.

Questa ri-definizione del concetto di comunicazione è evidentemente molto coerente con i concetti di amministrazione condivisa, con l'opportunità di includere i cittadini sin dalla definizione delle domande, con la necessità di un mutamento nelle gerarchie delle istituzioni pubbliche rispetto ai poteri e alle modalità decisionali. E' altrettanto coerente con l'art.12 del D.L. n. 29 del 3/2/1993 che istituisce gli Uffici relazioni con il pubblico; agli URP infatti è demandato il compito di informare i cittadini sullo stato dei procedimenti e sugli atti amministrativi, il compito di agevolare l'esercizio del diritto di partecipazione e, molto importante, quello di individuare proposte da parte dei cittadini in ordine al possibile miglioramento del rapporto con la pubblica amministrazione.

Lo strumento legislativo che prevede l'attuazione di fatto di una comunicazione improntata all'ascolto esiste quindi ormai da più di dieci anni. Sulla carta, pertanto, pur considerando le normali difficoltà di implementazione dei provvedimenti legislativi e tenuto conto della assoluta novità rappresentata da questo nuovo modello di comunicazione, l'apertura degli URP dovrebbe essere una realtà. Dall'Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico, condotta nel Gennaio 2001 e pubblicata a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica (Ambrosini, 2001), emerge una realtà abbastanza sconcertante: si confermano sostanzialmente le perplessità circa l'efficacia di norme che, ancorché condivisibili nei loro principi e nelle loro finalità, sono pensate e stabilite top down, che scontano nel momento attuativo

l'assenza di una condivisione da parte innanzitutto del personale della pubblica amministrazione e, non secondario, l'assenza di risorse culturali ed economiche da mettere in campo. Purtroppo lo stereotipo delle amministrazioni locali, ad esempio, stereotipo non è poi tanto: prima che sia possibile attivare l'Urp per come è stato pensato dal legislatore è veramente necessaria una acculturazione collettiva che comprende il personale, i politici e anche gli "artefatti simbolici".

Facendo un'analisi generale dei dati risultanti dalla ricerca si può vedere che la media di Uffici Pubblici (PA e UOP contattati, con esclusione delle amministrazioni comunali con meno di 5000 abitanti aventi meno di trenta dipendenti e delle amministrazioni appartenenti alle altre tipologie aventi meno di 20 dipendenti) che ha implementato l'URP non supera il 50% (con soli 4/5 punti percentuali di differenza tra centro-nord e sud); se poi si scende nel dettaglio ad esempio delle amministrazioni comunali, si può rilevare che solo il 32% circa delle amministrazioni ha costituito l'URP e che, nel 22% circa dei comuni rilevati, non viene svolta comunicazione istituzionale (non è specificato cosa si intenda esattamente ma ritengo si intenda una corretta e puntuale informazione circa le attività dell'istituzione). Un altro dato interessante, ai fini della nostra analisi, è quello relativo agli URP che svolgono anche comunicazione interna che è pari a circa il 20% degli URP, mentre un URP su due effettua attività di valutazione e verifica della qualità dei servizi e del gradimento degli stessi da parte degli utenti. Ci si chiede che senso abbia effettuare attività di

valutazione (50%) se poi manca la comunicazione interna (20%) che sola può riorientare i processi in funzione delle reali necessità dei cittadini. I risultati della rilevazione assumono caratteri sempre più sconcertanti quanto più si scende nel dettaglio: poco meno del 13% degli URP è collegato a reti telematiche, poco meno dell'80% dei responsabili URP non si occupa solo di URP ecc.

L'analisi di questo documento meriterebbe evidentemente maggiore spazio ma quanto emerso mi pare sufficiente per una considerazione. E' verificata la difficoltà generale ad attivare gli URP, anche unicamente come ennesimo sportello per il cittadino, senza la pretesa di attivare una comunicazione di ascolto ma solo come ufficio informazioni; questa difficoltà è probabilmente dovuta alla scarsità di risorse economiche, delle amministrazioni locali in particolare. Il fatto importante che emerge è che anche laddove l'URP è stato attivato, esso costituisce un mezzo di "comunicazione" con il cittadino a senso unico; nella migliore delle ipotesi si fa informazione. Come peraltro già rilevato nel primo capitolo, l'amministrazione pubblica può eventualmente essere disponibile all'informazione e alla trasparenza ma ha grandi difficoltà, ad ogni livello, ad essere messa in discussione. La scelta di attivare una comunicazione di ascolto implica infatti la disponibilità ad accogliere le istanze dei cittadini e a tenerne conto nelle scelte dell'amministrazione; implica l'aver maturato una attitudine al cambiamento come conseguenza di una buona comunicazione interna che consenta un adeguamento continuo sia alle

mutate necessità sia alla crescita dell'intelligenza istituzionale che prevede flessibilità di ruoli senza per questo mettere in discussione le capacità dei singoli. Sembra invece sempre molto difficile abbandonare quanto acquisito nel timore di perdere potere e scendere nella scala gerarchica. Anche a questo fine, l'introduzione di un'organizzazione non rigidamente vincolata ad organigrammi verticali potrebbe agevolare processi di mobilità interni alle organizzazioni.

Nell'ultima parte di questo capitolo faremo riferimento all'introduzione e all'utilizzo delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione. Pur in presenza di grandi innovazioni tecnologiche che renderebbero possibile l'attivazione di vere e proprie piazze di comunicazione, gli approcci alla partecipazione sono, molto più frequentemente, di tipo puramente informativo.

L'innovazione tecnologica e le reti civiche

Intendo introdurre l'argomento delle nuove tecnologie non tanto e non solo perché ritengo che l'innovazione tecnologica possa rappresentare una ulteriore e importante chance di cambiamento ma soprattutto perché vorrei dimostrare che, avendo disponibilità di strumenti e cultura adeguati (che non è banale), in dipendenza della volontà politica si possono attivare processi più o meno inclusivi e di partecipazione di tutti i cittadini e se ne può orientare lo sviluppo in diverse direzioni.

Occorre prestare attenzione, quando si parla di innovazione, perché molto spesso il passaggio dall'utilizzo della macchina da scrivere a quello del computer, quindi l'innovazione tecnologica, negli uffici della Pubblica Amministrazione viene spacciato per innovazione tout court. Allo stesso modo, non è sufficiente l'attivazione di un sito internet o di una rete civica per sostenere di aver facilitato la partecipazione e questo per almeno due ragioni: la prima ragione ha a che fare con i contenuti del sito che possono essere di tipo divulgativo (comunicazioni dell'amministrazione), informativo (accesso al personale amministrativo e agli assessori via posta elettronica) o interattivo (apertura di forum di discussioni). La seconda ragione ha a che fare con la disponibilità dell'amministrazione ad essere trasparente nei confronti dei cittadini, con la formazione del personale politico e amministrativo all'utilizzo delle nuove tecnologie e, finalmente e non secondario, con la capacità del cittadino di utilizzare gli strumenti disponibili. E' evidente che una scarsa formazione degli

amministratori determina la sterilizzazione dello strumento tecnologico utilizzato mentre l'incapacità del cittadino può attivare addirittura processi di esclusione. Non sono rari i casi di siti internet di amministrazioni locali non aggiornati da anni, riportanti informazioni obsolete e indirizzi di posta elettronica a cui nessuno risponderà mai. Pertanto, pur volendo ipotizzare che sia gli amministratori sia i cittadini possiedano la formazione necessaria all'utilizzo delle nuove tecnologie (richiamando quindi la necessità che la Sig.ra Maria possa evolvere e diventare il Dott. Rossi), è evidentemente non verificabile l'equazione "innovazione tecnologica = innovazione della pubblica amministrazione".

Le diverse modalità con le quali la tecnologia dell'informazione è utilizzata riproducono e perfezionano i modelli di comunicazione preesistenti. L'esperienza delle reti civiche, intese come insieme di servizi telematici rivolti ai cittadini appartenenti ad un determinato territorio, può infatti tendere all'efficienza amministrativa, al rafforzamento della democrazia locale, al sostegno dello sviluppo economico, alla coesione sociale. In generale le reti civiche privilegiano i primi due orientamenti, che fanno riferimento allo stadio del cittadino – utente, e solo raramente sono stati intrapresi percorsi più innovativi (Freschi, 2002). Senza voler entrare nel dettaglio del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, della sua qualità e degli esiti delle diverse ricerche effettuate sia a livello nazionale sia europeo, per il quale rimando al bel libro della Freschi, mi sembra importante rilevare che le nuove tecnologie

possono rappresentare un potente amplificatore degli esiti delle politiche pubbliche.

In presenza della volontà di attivare una “comunicazione di interesse generale” e il conseguente modello partecipativo di tipo bottom up, quello tecnologico rappresenta uno strumento che può contribuire all’eliminazione di barriere territoriali e fisiche con l’eliminazione delle distanze ed il superamento di eventuali handicap; la formazione del cittadino all’utilizzo delle nuove tecnologie contribuisce alla sua crescita personale e all’ampliamento delle sue possibilità di relazione con il mondo. Reti civiche che prevedano spazio per le associazioni e le loro iniziative, per la discussione e la messa in rete dei problemi e delle idee dei cittadini non possono che contribuire all’accrescimento del capitale sociale della comunità e all’apprendimento istituzionale. La sempre minori possibilità di partecipazione alla sfera pubblica, dovute anche alle difficoltà di condividere dimensioni spazio temporali, che riducono la comunicazione pubblica a talk show televisivi, che trasformano il cittadino da utente a telespettatore non tenendo evidentemente in alcun conto le sue opinioni, che inibiscono la comprensione reciproca e agevolano l’impoverimento culturale, potrebbero trovare un minimo di compensazione nell’utilizzo delle potenzialità della rete a fini partecipativi. Anche servizi efficienti e fruibili in tempi e luoghi diversi da quelli degli orari degli sportelli sarebbero evidentemente apprezzabili. Un approccio volto al solo conseguimento dell’applicazione (parziale) delle normative

produce invece, nella migliore delle ipotesi, uno strumento utilizzabile dai cittadini (utenti e amministratori) più evoluti; nella peggiore delle ipotesi si può determinare nuova esclusione sociale, sia degli amministratori sia degli utenti, e comunque l'introduzione di strumenti parzialmente utilizzati e quindi tendenti ad aumentare la problematicità degli scambi tra cittadino e pubblica amministrazione. Non vorremmo che il rapporto con l'amministrazione si trasformasse in un passaggio al casello autostradale dove i telepass-muniti scorrono veloci senza intralci mentre gli automobilisti "tradizionali" si perdono in code chilometriche nell'unica corsia assistita dal casellante.

5. CONCLUSIONI

Anziché introdurre riforme in modo continuo, è necessario creare le condizioni affinché le organizzazioni pubbliche siano in grado di adattarsi al cambiamento.
(da: *Government of the future*, OCSE, 2000)

Nel corso di questa relazione si è cercato di identificare alcune cause e alcuni strumenti che sembrano, ragionevolmente, in grado di inibire o agevolare i processi di cambiamento nella pubblica amministrazione. Evidentemente la scelta di privilegiare alcuni percorsi rispetto ad altri è del tutto soggettiva e, in quanto tale, non ha la pretesa di trovare pieno consenso. Una considerazione che invece mi pare possa trovare ampia condivisione, almeno rispetto al panorama della pubblica amministrazione italiana, è la incapacità di portare a compimento l'attuazione delle riforme varate. Questa necessità di riformare (quasi fine a se stessa) è oggi di forte attualità: sono in corso in Italia riforme o pseudo-riforme che riguardano l'istruzione, la sanità, la giustizia, il fisco ecc... Quasi che la nostra classe dirigente abbia l'urgenza di lasciare traccia di sé prima, o per timore, di precipitare per sempre nell'oblio. Molto raramente accade che ad una analisi della situazione di un certo settore della amministrazione pubblica (ammesso che tale analisi abbia luogo) seguano aggiustamenti, interventi magari di basso profilo dal punto di

vista dei posteri e della storia, ma atti a correggere approcci che si siano rivelati inadeguati nel corso dell'attuazione. Non intendo entrare nel merito delle ragioni di questa urgenza, credo che mi porterebbero troppo lontano, ma ritengo che questa smania di varare riforme, dimenticando spesso di creare le condizioni affinché queste possano determinare le nuove realtà per cui sono state pensate, sia un punto importante rispetto alle difficoltà di attuare processi di cambiamento.

Evidentemente ogni cambiamento nasce in modo orientato al conseguimento di determinati obiettivi ma, nel corso dell'attuazione, può essere interpretato in modo diverso in dipendenza anche delle formazioni politiche presenti nelle singole realtà. Nel tentativo di incrementare trasparenza e partecipazione le diverse amministrazioni possono privilegiare di volta in volta obiettivi di efficienza, miglioramento nella qualità dei servizi o di creazione di capitale sociale.

In generale però si è visto, ad esempio con riferimento alla istituzione degli Urp, come queste riforme vengano attuate poco e male. Anche nei casi in cui sia verificato l'impegno della singola amministrazione, la complessità nella individuazione e gestione dei soggetti partecipanti e nella scelta degli strumenti più idonei diventa un ostacolo a volte insormontabile. Nel caso del Programma Cantieri, che rimane la realtà più significativa di tentativo di cambiamento in Italia, anche le istituzioni che si sono impegnate con successo in processi di innovazione hanno percorso itinerari differenti utilizzando strumenti diversi per raggiungere i loro

obbiettivi. Anche da questa varietà di approcci deriva la difficoltà di far apprendere le istituzioni nel loro complesso; il rischio è quello di non poter generalizzare le specifiche esperienze trasformandole in patrimonio collettivo.

Faccio riferimento a due documenti di Bonaretti (www.ferpi.it) nei quali l'autore identifica nella costruzione di relazioni tra soggetti diversi un approccio diffuso che le amministrazioni adottano per gestire il costante aumento di complessità dei processi. Bonaretti disegna quattro variabili con cui si può interpretare questa esperienza di innovazione e cambiamento: gli obiettivi da raggiungere, i soggetti coinvolti, le fasi dei progetti e gli strumenti. Nell'ambito di queste quattro variabili si ritrovano scelte e percorsi differenti, molto spesso casuali e raramente frutto di strategie consapevoli.

Ciò che sembra emergere è la necessità di investire (di più) in cultura, nelle amministrazioni pubbliche, e nella attivazione di relazioni al loro interno e tra queste e le professionalità esistenti ad esempio nel mondo delle università e delle imprese. Per dirlo con una frase particolarmente abusata bisognerebbe "fare sistema", creare delle sinergie e fornire supporti adeguati alle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni devono uscire nel mondo invertendo il flusso che le ha viste sempre in attesa che il mondo andasse da loro.

Come ho anticipato nella introduzione, la realtà a cui faccio riferimento in questa mia relazione è quella delle piccole amministrazioni locali; credo

che proprio in questi contesti, dove esiste una notevole facilità di instaurare relazioni con la società civile e dove la complessità risulta essere normalmente inferiore, ma dove manca quasi completamente il know how o è molto spesso scarsamente utilizzato, potrebbero esserci ottime occasioni di sperimentazione dei processi di innovazione. In questi contesti, inoltre, il potere politico è normalmente molto forte ed è in grado di condizionare l'attività della amministrazione: un sindaco, in quanto eletto dal popolo (che gli è molto vicino da un punto di vista spaziale) ha in mano le sorti del suo comune ma non sempre è in grado di creare sinergie tra le variabili obbiettivi, soggetti, fasi e strumenti. E' in queste realtà allora che rischiano di realizzarsi gli sprechi più vistosi, sia in termini economici e di risorse, sia soprattutto, in termini di occasioni mancate e di potenzialità inespresse. Anziché introdurre test psicoattitudinali per garantirsi una corretta interpretazione dei ruoli, mi pare più opportuno fornire una cultura adeguata agli amministratori pubblici, siano essi politici o dipendenti e ai cittadini.

6. BIBLIOGRAFIA

Ambrosini Anna Maria, (a cura di), *URP on line. Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli

Arena Gregorio, (2003) *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., Cost.*, in sito Astrid, <http://www.astridonline.it/>

Arena Gregorio, (1997) *Da utenti a cittadini* in Bifulco Lavinia, De Leonardis Ota, (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano

Beck Ulrich, (2000) ed. it, *La società del rischio*, Carocci, Roma

Bifulco Lavinia, De Leonardis Ota, (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano

Bifulco Lavinia, (2001), *Che cos'è una organizzazione*, Carocci, Roma

Bobbio Luigi, (a cura di), *"A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, I manuali, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma

Bonaretti Mauro, (2004), *Costruire le relazioni per governare il cambiamento*, in sito Ferpi, <http://www.ferpi.it>

Bonaretti Mauro, Testa Paolo, (2004), *Un'agenda per migliorare le relazioni nel lavoro pubblico: nuove proposte per la gestione del personale e la contrattazione integrativa*, in sito Cantieri, <http://www.cantieripa.it>

Butera F., (1990), *Il castello e la rete*, Franco Angeli, Milano

ID. (1999), *L'organizzazione a rete attivata da cooperazione, conoscenza, comunicazione, comunità: il modello 4C nella Ricerca e Sviluppo*, in "Studi organizzativi", 2, pp 99-218.

Crozier Michel, (1990), *L'impresa in ascolto. Il management nel mondo post-industriale*, Il sole 24 ore libri, Milano

De Michelis Giorgio, (1997), *Le istituzioni pubbliche di fronte al servizio*, in Bifulco Lavinia, De Leonardis Ota, (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano

Donolo Carlo, (1997), *Istituzioni che apprendono* in Bifulco Lavinia, De Leonardis Ota, (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano

Freschi A.C., (2002), *La società dei saperi. Reti virtuali e partecipazione sociale*, Carocci, Roma

Galassi Cristina, Quaglione Valeria, (1997), *Quale comunicazione è di interesse generale?*, in Bifulco Lavinia, De Leonardis Ota, (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano

Lippi Andrea, (1995), "La riorganizzazione amministrativa come ristrutturazione simbolica: gli Uffici per le relazioni con il pubblico", in *Rivista trimestrale di pubblica amministrazione*, n. 1

Lo Schiavo Luca, (1997), *Cambiamenti del rapporto centro-periferia. Riflessioni a partire dall'esperienza di "Cento progetti"*, in Bifulco Lavinia, De Leonardis Ota, (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano

Ricotta Giuseppe, (2002), *Controllo di gestione e valutazione in tre grandi comuni italiani: i punti nodali del discorso manageriale*, in Battistelli Fabrizio, (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano

Sclavi Marianella, (2003), *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Bruno Mondadori, Milano

Tomassini Massimo, Bonaretti Mauro, (2002), *Le comunità di pratica nei processi di innovazione della pubblica amministrazione*, in Battistelli Fabrizio, (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano

Weick. K. (1993), *Organizzare*, ISEDI, Torino