

D O T T R I N A

La cultura dell'amministrazione pubblica in Italia fra tradizione e riforme^(*)

*di Monica De Angelis ^(**)*

SOMMARIO: 1.- Alla base della definizione di "cultura amministrativa": una premessa teorica. 1.1.- La cultura amministrativa in Italia. 1.2.- La cultura amministrativa italiana in movimento: dalla cultura formale e burocratica alla cultura della qualità e del risultato. 2.- Caratteristiche ricostruttive dell'ambiente culturale della P.A. italiana: tratti di una amministrazione in transizione. 2.1- I tratti di una amministrazione tradizionale. 2.2.- Tratti di una amministrazione in trasformazione. Nuovi principi e nuovi strumenti per una nuova cultura. 3.- Elementi tradizionali e innovativi a confronto: la riforma della pubblica amministrazione italiana e le politiche per il cambiamento della cultura. 3.1.- la cultura della semplificazione e della prossimità al cittadino. 3.2.- Cultura del servizio e cultura del mercato. 3.3.- La cultura della comunicazione. 3.4 – Cultura "del personale". 4.- L'immagine della pubblica amministrazione oggi. 5.- Riflessioni conclusive.

1. Alla base della definizione di "cultura amministrativa": una premessa teorica

La Pubblica Amministrazione (PA) può essere descritta in tanti possibili modi: è interessante la definizione secondo la quale è "una rappresentazione della realtà correlata a valori politico-sociali contingenti"; è "valutazione, condizionamento, soddisfazione e sintesi degli interessi rilevanti in un determina-

(*) Il saggio è stato elaborato sulla base della relazione presentata alla Conferenza internazionale "Administrative Cultures in Europe", Strasburgo, Consiglio d'Europa, 10-11 ottobre 2006.

(**) Ricercatrice di Diritto Amministrativo presso la facoltà di Economia, Dipartimento di Scienze Sociali, Università Politecnica delle Marche, Ancona.

to momento storico” (1). Qualunque descrizione, comunque, non può prescindere dalla storia stessa della PA, dai sistemi cui essa si è ispirata, dalle caratteristiche tradizionali e più recentemente acquisite che le sono proprie, dai modelli amministrativi eterodeterminati dalle norme e quelli nati dalla prassi, dalla qualità delle strutture e del personale che la anima, etc. In altre parole, per una corretta descrizione della PA occorre considerare sia elementi materiali, che, soprattutto, immateriali e ben si comprende dunque perché negli ultimi anni l’attenzione degli studiosi delle realtà organizzative si è indirizzata allo studio della dimensione culturale e simbolica. Gli orientamenti della ricerca in questo campo sono numerosi e spesso anche contraddittori, ma tutti convergono nell’attribuire una significativa rilevanza agli aspetti meno strutturali e qualitativi delle realtà organizzate, come la cultura. Se dunque quest’ultima è assai utile per descrivere e studiare le organizzazioni (la PA) anche in funzione del loro cambiamento, occorre subito chiedersi cosa debba intendersi per cultura. La risposta a quest’ultima domanda non è univocamente concorde.

Posto che gli studi sulla cultura sono indissolubilmente legati alle analisi sulle organizzazioni, allo stato attuale si possono distinguere vari approcci teorici che hanno fatto della dimensione culturale il nucleo centrale di indagine (2). Da un lato si sostiene che la cultura organizzativa è l’insieme coerente di *assunti fondamentali* che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato per imparare ad affrontare i problemi di adattamento esterno e di integrazione interna; assunti che hanno funzionato abbastanza bene da poter essere considerati validi (il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a specifici problemi) e perciò tali da essere insegnati ai nuovi membri. In questa prospettiva la cultura è una variabile indipendente che si aggiunge alle altre ed è capace di influenzare tanto la struttura quanto i comportamenti di una organizzazione (3). Secondo un’altra impostazione, inve-

(1) Così DE LUCA F., *Una nuova missione per la funzione pubblica*, in *Funzione pubblica*, n. 1/2005, p. 26.

(2) Lo studio della cultura si connota per la sua valenza interdisciplinare. Sul punto cfr. GAGLIARDI P., *Teoria dell’organizzazione e analisi culturale*, in Gagliardi P. (a cura di), *Le imprese come culture: nuove prospettive di analisi organizzativa*, Torino, 1986, p. 23 e ss. Al momento non si è ancora giunti ad una teoria unitaria del concetto di cultura: le analisi sviluppate non pongono in evidenza solo gli aspetti strumentali, economici e materiali delle organizzazioni, ma soprattutto i profili simbolici ed ideativi. Cfr. S. GHERARDI, *Può il concetto di cultura organizzativa contribuire allo studio della pubblica amministrazione ed al suo mutamento?*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione*, n.1, 1987, che parla in proposito di “codice di molti colori”. Un’opera di sistematizzazione della letteratura in tema di cultura è stata operata da SMIRCICH L. (*Concepts of Culture and Organizational analysis*, in *Administrative Science Quarterly*, n. 28, 1983), portando, quale risultato, all’elaborazione di un modello interpretativo sul rapporto tra teoria organizzativa e teoria della cultura nell’ambito del quale sono stati individuati alcuni principali filoni di studio. Le differenze rinvenibili in questi filoni sembrano poter essere ricondotte a tre principali concezioni di cultura. La prima considera la cultura come variabile indipendente (corrispondente al filone del *management comparativo*), la seconda come “qualcosa che l’organizzazione ha” (corrispondente al filone del *corporate culture*), la terza come “qualcosa che l’organizzazione è”.

(3) E.H. SCHEIN, *Cultura organizzativa e processi di cambiamento aziendale*, in *Sviluppo e organizzazione*, n. 84, 1984.

ce, la cultura è un concreto processo di attribuzione di *sensi* e di *significati* che coinvolge i membri di una organizzazione. In tale prospettiva la cultura non è una variabile, qualcosa che l'organizzazione ha, ma qualcosa che l'organizzazione è; si sottolinea l'importanza del linguaggio e dei simboli nell'organizzazione, la quale diventa un sistema condiviso di significati, idee e convinzioni.

Gli studi sulla cultura organizzativa utilizzano anche concetti e metodi di indagini propri dell'antropologia culturale e mutuano concetti chiave da alcune significative correnti del pensiero sociologico (4): con tali apporti l'organizzazione appare come il risultato di interazioni quotidiane dei suoi membri e ai fini della definizione della cultura assumono importanza i c.d. *artefatti*, ovvero i simboli, il rituale ed il mito, il linguaggio, i valori, le ideologie: tutti strumenti che l'uomo utilizza per costruire il senso ed il significato della realtà in cui vive e lavora (5). Ed infatti se la cultura è un sistema di significati collettivamente e pubblicamente accettati, la costruzione di simboli può essere considerata il veicolo primo attraverso cui si forma un gruppo o un'organizzazione perché è attraverso il lessico, la forma degli edifici, le credenze relative all'uso ed alla distribuzione del potere e dei privilegi che un'organizzazione si presenta a sé e al mondo esterno; attraverso il rituale i rapporti sociali diventano convenzionali e prescritti, quindi prevedibili e controllabili, mentre i miti sono il mezzo attraverso cui legare il presente al passato e servono spesso per dare spiegazioni e quindi legittimare le azioni. Vi è poi il linguaggio, che è sicuramente fra i più importanti artefatti della cultura di un'organizzazione, in quanto attraverso esso si stabilizzano concettualmente le esperienze che vengono così integrate in un sistema dotato di senso (6). La cultura può, altresì, essere considerata come costruzione di un modello normativo e di un sistema di valori. I valori influenzano la scelta fra modelli, mezzi, obiettivi; la cultura genera il sistema di norme che presiede al funzionamento dell'organizzazione, distribuendo il potere e le informazioni, definendo gli *standards* ed i criteri di decisione, indicando le mete. Anche l'ideologia è elemento costitutivo delle identità culturali: essa serve a mobilitare le coscienze individuali e sociali per il conseguimento di principi etici generali e a stimolare l'impegno necessario allo svolgimento dei compiti organizzativi quotidiani.

(4) Ad esempio dalla sociologia fenomenologica che parte dall'assunto fondamentale del conferimento di senso alla realtà da parte degli attori o dall'interazionismo simbolico, che considera il rapporto con il mondo fisico e sociale mediato da processi simbolici.

(5) GAGLIARDI P. (a cura di), *Le imprese come cultura*, ISEDI, 1986: "gli artefatti culturali realizzano un articolato processo di integrazione fra dimensione operativa ed affettiva, fra esperienze passate e presenti, fra livello individuale e collettivo".

(6) Vedi M. C. RISIMINI, *La cultura organizzativa e la pubblica amministrazione italiana*, paper Formez, Master in Economia del settore pubblico, Napoli, 1992 che fra l'altro cita Mills riferendosi al significato del linguaggio: "Un vocabolario non è una mera sfilza di parole: in esso sono immanenti tessuti sociali – coordinate istituzionali e politiche. Dietro il vocabolario vi sono serie di azioni collettive" (Mills, 1972).

Se dunque ogni organizzazione è una realtà sociale costituita dalle persone e dalle loro relazioni e ogni realtà sociale è costruita sulla base di significati e valori, di simboli, di relazioni, etc. sembra consequenziale ritenere che il mondo sia abitato da tante organizzazioni quante sono le realtà in cui si usano linguaggi, consuetudini, comportamenti, norme e valori specifici. Esistono quindi molteplici organizzazioni nelle quali le interazioni fra i soggetti vanno viste come il frutto di un continuo processo di produzione culturale legato strettamente all'azione. Se questo è vero allora per cultura organizzativa può intendersi quel sistema di elementi che consente ad un gruppo che lavora insieme di intendersi, di (poter) comunicare e di (poter) portare avanti l'attività concreta che rappresenta lo specifico contributo lavorativo, ideativo ed emotivo all'organizzazione nel suo insieme (7). Grazie alla cultura gli individui che fanno parte di una organizzazione imparano a muoversi in essa, ad essere cioè *competenti*. Appartenere ad una organizzazione significa condividere una identità e una struttura di sensi e significati; significa sentirsi membri dell'organizzazione e portatori del messaggio cui essa è preordinata; significa avere in comune la stessa cultura.

1.1. La cultura amministrativa in Italia

Data questa serie di premesse, si vuole subito precisare che non è facile stabilire in maniera definitiva cosa si intenda per cultura amministrativa e quale sia dunque la cultura che promana dall'amministrazione pubblica italiana, stante altresì la scarsità di studi specifici sul tema (8). Solo a partire dagli anni Novanta nelle scienze aziendali si registrano analisi volte ad occuparsi specificamente di cultura nelle PPA (9). Secondo l'approccio aziendalistico la cultura è *una variabile macro*: infatti, rispetto ad un dato ente pubblico - qualunque esso sia - "il complesso e più ampio sistema pubblico di appartenenza si presta ad essere considerato come «ambiente» in relazione ai valori «forti» che afferma, diffonde e viene a reiterare". Così se "il sistema pubblico-ambiente può essere concepito come l'insieme delle amministrazioni pubbliche operanti a diversi livelli di governo, per cui oggetto di analisi tenderebbe a divenire la dinamica delle relazioni interistituzionali che si sviluppano tra diversi enti pubblici", allora per *cultura del sistema pubblico* si può intendere "l'insieme dei valori, delle convinzioni e delle credenze attorno ai fenomeni organizzativi diffusi all'interno del sistema delle pubbliche amministrazioni inteso in senso lato" e si palesa con i principi e i criteri che ispirano le caratteristiche e il funzionamento delle strutture pubbliche

(7) Così GHERARDI S., *Le micro-decisioni nelle organizzazioni*, Bologna, 1990.

(8) Come segnalato nel 1990 da S. GHERARDI, V. MORTARA, *cit.*, i quali sostengono altresì che la stessa metodologia necessaria per uno studio di questo tipo conduce ad una raccolta di informazioni relative a micro-realtà e, quindi, una loro generalizzazione ed estensione a tutta la pubblica amministrazione potrebbe essere fuorviante.

(9) Si veda BONTI M., *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000 e *ivi* bibliografia citata.

stesse (10): tali principi e criteri oggi possono essere definiti come giuridico-formali-burocratici.

Esiste anche una dimensione *micro* della cultura, dimensione tuttavia difficile da studiare nell'ambito delle amministrazioni pubbliche (11): in queste, infatti, non è agevole individuare una cultura organizzativa con tratti propri e specifici, a differenza di quanto normalmente avviene nei contesti aziendali. Si può parlare di cultura tecnica, di cultura medica, etc., cioè di cultura in riferimento a funzioni o professionalità specifiche, espressione di un sistema di valori condivisi all'interno di un gruppo o di un sottosistema organizzativo (in letteratura *sub-culture*), piuttosto che essere indicativa in modo diretto della cultura organizzativa della struttura complessiva di riferimento. A conferma di questo si consideri che "quando si vuole parlare di cultura organizzativa con riguardo ad una unità pubblica si è soliti fare riferimento al concetto di cultura burocratica, laddove non può sfuggire alla riflessione come quest'ultima accezione non sia tale da qualificare la singola unità pubblica, così differenziandola dalle altre appartenenti al medesimo sistema, risultando piuttosto quale connotato peculiare di quest'ultimo" (12). Nelle PPAA, dunque, si assiste spesso alla associazione dei concetti di amministrazione e cultura burocratica proprio per la "forza" che esercita il sistema pubblico-ambiente, forza che impedisce la formazione di culture organizzative distinte.

(10) BONTI M., *op. cit.*, p. 57. Peraltro secondo l'autrice la cultura giuridico-formale-burocratica dominante all'interno del sistema pubblico tenderebbe ad operare, nei confronti di ogni singola unità, molteplici condizionamenti in relazione alla possibilità non solo di realizzare, ma anche di definire possibili innovazioni sotto il profilo organizzativo e gestionale. Tale circostanza "contribuirebbe a far luce sui motivi per cui la modifica degli orientamenti culturali prevalenti all'interno di una singola unità organizzativa, come pure lo sviluppo di nuovi, risulti particolarmente difficile da realizzare qualora non trovi una sorta di conferma, ratifica e sostegno in un cambiamento degli stessi ovvero in un consenso sugli stessi a livello di intero sistema pubblico" (p. 60).

(11) Così come rilevato da GHERARDI S., MORTARA V., *Culture organizzative e amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.1, 1987.

(12) BONTI M., *op. cit.*, p. 61. Peraltro laddove culture distinte esistono, il loro incontro crea contraddizioni e si finisce per assistere alla prevalenza della cultura burocratica sulle altre. A proposito delle culture dell'amministrazione scrive Melis (MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, p. 13): "Che inizialmente siano state molte, era forse scontato: un'amministrazione ancora attrezzata per eseguire materialmente le funzioni affidate ebbe, sino almeno al fascismo se non oltre, forti competenze professionali e tecniche, ognuna delle quali collegata a un mondo di conoscenze e a un patrimonio di valori professionali propri. Il conflitto tra questo pluralismo originario e la cultura del diritto amministrativo così come verrà configurandosi specie nell'età giolittiana è invece meno scontato. Quel conflitto [...] si sarebbe riprodotto con alterne vicende sino almeno a questo secondo dopoguerra ed avrebbe largamente coinciso con l'altro conflitto, tra conservatori e riformatori o – se si preferisce – tra formalisti e cultori del controllo da una parte e sperimentalisti e sostenitori dell'efficienza dall'altra".

(13) Sulla storia della PA italiana si veda CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, *op. cit.*; MELIS G., *La burocrazia*, Bologna, 1998; BONINI F., *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2006.

Utilizzando l'approccio della cultura offerto dalle scienze aziendali e la definizione di cultura fornita dall'istituto di Potsdam, è possibile sostenere che esiste un sistema pubblico-ambiente caratterizzato da principi e valori giuridico-formali-burocratici e costituito da una pluralità di amministrazioni ed esistono distinte subculture, derivanti anche dalla storia della PA italiana (13). La cultura organizzativa dominante è stata per molto tempo quella burocratica, ovvero quella dell'attenzione alla forma, al precedente, del controllo degli atti, del culto dell'interpretazione letterale delle norme, del rispetto della gerarchia. Organizzazione e cultura burocratica si sono consolidate reciprocamente, andando a determinare un forte elemento di freno rispetto a qualsivoglia spinta innovativa. Ma è pur vero che la cultura è un concetto fondamentale dinamico e se, come è stato affermato, "descrivere la PA equivale a descrivere un mutante nel momento stesso in cui muta" (14), anche i suoi tratti culturali cambiano, con tempi (a volte lentissimi) e metodi diversi sia a livelli *micro* che al livello *macro*.

1.2. La cultura amministrativa italiana in movimento: dalla cultura formale e burocratica alla cultura della qualità e del risultato

Se si sintetizzano i tratti della cultura burocratica quali rigidità e incapacità ad adattarsi al cambiamento; enfasi eccessiva sui controlli formali e sulle regolarità procedurali; peso rilevante accordato alla logica giuridica e dunque diffidenza e resistenza nei confronti di strumenti e tecniche quantitativo-economiche; scarsa importanza riconosciuta alla comunicazione e alla trasparenza delle azioni sia all'interno che all'esterno; ridotta integrazione e coordinamento tra unità appartenenti al medesimo sistema; mancanza di logiche di programmazione di lungo periodo, allora si può sostenere che oggi, soprattutto dopo il processo di riforma della PA avviato negli anni Novanta del secolo scorso, le caratteristiche della cultura burocratica non appaiono più dominanti. Anzi in taluni casi (pochi) superate e sostituite con altre, che fanno riferimento a valori tipici della cultura della qualità e del risultato; caratteristiche che si rifanno alla capacità di gestire sistemi prima ancora che atti e procedure o alla capacità di integrare tra loro le diverse logiche che sottintendono al funzionamento delle strutture pubbliche (politica, sociale, tecnologica, organizzativa, giuridica, contabile, economica, etc.) (15). L'obiettivo perseguito con le norme dell'azione riformatrice degli ultimi quindici anni è stato quello di promuovere *una traslazione dell'asse portante della PA dall'atto giuridico all'atto economico, dal giuridicismo all'aziendalismo*; di iniettare elementi per una nuova cultura i cui valori fondanti sono l'efficienza e la trasparenza e i cui metodi sono quelli gestionali, economici e progettuali in luogo (e spesso accanto) di quelli formali e autorizzativi (16).

(14) Così DE LUCA F., *cit.*, p. 26.

(15) Cfr. BONTI M., *op. cit.*, pagg. 62-65.

(16) CANZIANI A., *La nuova organizzazione della pubblica amministrazione*, in Napoli M. (a cura di), *Riforma del pubblico impiego ed efficienza della pubblica amministrazione*, Torino, 1996, p. 180.

Ma, come è evidente, una cosa è comunque il dato positivo, altra è quello reale: si è inteso attivare un nuovo modello culturale, consapevoli del fatto che la cultura è una risorsa forte per un'organizzazione, non facilmente mutabile, soprattutto se tutti gli attori non la considerano come leva per smuovere le difficoltà che si frappongono all'inserimento del nuovo. La promozione di cambiamenti culturali ha bisogno di tempo e di strumenti diversificati (comunicazione, formazione, personale, tecniche di misurazione delle *performances*, etc.) per poter attecchire, per influire in maniera sistematica su ogni singolo aspetto e struttura dell'amministrazione pubblica e consentire a tutti gli attori di entrare in possesso dei codici necessari per leggere le diverse realtà (17). La cultura, del resto, è il risultato di un lungo processo, di una storia, evoca la memoria di un percorso di apprendimento, di prove ed errori, di crisi e successi. Essa è il frutto della fusione e della sintesi dell'azione degli individui e dei gruppi nell'ambiente e nel tempo ed entro i confini dell'organizzazione determina il modo concreto di fare le cose. Indica, per esempio, le attività alle quali ci si deve dedicare con più assiduità, suggerisce quali informazioni hanno maggiore rilevanza ai fini decisionali, evidenzia quali categorie di persone godono di maggiori competenze all'interno della struttura.

I modi di lavorare, le regole interne, la chiarezza dei ruoli e delle responsabilità, la definizione dei poteri ed i limiti del loro esercizio, il sistema della remunerazione e del riconoscimento e quello della comunicazione, sono gli elementi da rivedere per cambiare la cultura ed è proprio su questi aspetti che ha puntato l'attenzione il legislatore degli anni Novanta, consapevole che il principio del buon andamento della PA proclamato dall'art. 97 della Costituzione comprende sì, secondo una affermata tendenza giurisprudenziale della Corte costituzionale, il rispetto della legalità e della legittimità evoca il raggiungimento di altri parametri: quello dell'efficienza, della trasparenza, dell'economicità, dell'efficacia, dell'autonomia e della responsabilità, della sussidiarietà e della differenziazione.

2. Caratteristiche ricostruttive dell'ambiente culturale della PA italiana: tratti di una amministrazione in transizione

2.1. I tratti di una amministrazione tradizionale

L'apparato amministrativo italiano è stato lungamente contraddistinto da un'immagine negativa: caratterizzato da lentezza e vischiosità, permeato da un diffuso atteggiamento di conservazione tenace della tradizione e di chiusure a ogni fermento di innovazione. Emblematico il ritratto che emerge dal Rapporto Giannini sullo stato della PA del 1979: "lo Stato non è amico sicuro e autorevole, ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana...la fiducia dei cittadini non si avrà finché non sia cancellata l'odierna figura dello Stato" (18).

(17) Lo stesso recepimento delle norme spesso può dar vita ad applicazioni molto diversificate, perché mediate da contesti subculturali, politici ed organizzativi diversi.

(18) Ministero della Funzione pubblica, "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato", in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1982, 750. Nel 1979 il Ministro per la

I tratti dell'amministrazione scolpiti nel Rapporto Giannini nel 1979 non sono molto diversi da quelli delineati nel Rapporto Cassese nel 1993 (19). Notevoli differenze, invece, emergono dal quadro dell'amministrazione presentato nell'ultimo rapporto al Parlamento sullo stato della PA ad opera del Dipartimento della funzione pubblica. Scorrendo i primi due Rapporti appare una amministrazione tradizionale, pesante, lenta, costosa, che non soddisfa i cittadini. Nel terzo Rapporto invece si notano in maniera evidente gli effetti prodotti da oltre un decennio di riforme: occorre subito rilevare comunque che le forme più attraenti che assume la PA nelle ricerche effettuate negli anni più recenti sono ancora ben lontane dall'idea di un sistema pubblico efficiente, moderno e orientato alla soddisfazione del cittadino.

Nei primi due Rapporti, dunque, l'amministrazione appare ancorata ad un modello formale-burocratico e presenta una cultura che ad esso ben si coniuga. Fra gli elementi caratterizzanti di tale modello e di tale cultura rileva, innanzi tutto, un'elevata ritualizzazione delle procedure (protocollo, istruttoria, revisione, visto), che produce i medesimi effetti attribuiti al linguaggio politico, il quale ottunde più che acuire le facoltà critiche, fornisce più simboli che sostanza a coloro che non sono strettamente coinvolti dalla responsabilità della decisione (20). Si può quindi avanzare l'ipotesi che attraverso la formalizzazione dell'azione, tanto il funzionario pubblico quanto i

Funzione Pubblica, Massimo Severo Giannini trasmetteva al Parlamento il "*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*" noto oggi come "*Rapporto Giannini*", una radiografia di 1.400 pagine "sulle amministrazioni dello Stato centrali e periferiche". Si tratta di un documento storico, sempre attuale, nel corpo del quale viene fatta l'anatomia dell'organizzazione della macchina pubblica, vengono indicati i percorsi di riforma e prospettati i mezzi di intervento; tutto per rendere questa organizzazione idonea a reggere le azioni per lo sviluppo ed a sostenere quindi il peso di un'azione determinante per lo sviluppo del Mezzogiorno. Si è detto, giustamente, che il Rapporto Giannini ha avuto un grande merito storico-culturale-politico: quello di aver posto con la chiarezza propria di chi ne è stato ideatore l'esigenza di affrontare, per una riforma seria e fondata della pubblica amministrazione, non soltanto i problemi di carattere normativo ed istituzionale, ma anche quelli di carattere operativo ed organizzativo, ed ha sottolineato in particolare il peso che un'attenta valutazione dell'efficienza e dell'organizzazione del lavoro può avere nel concorrere a risolvere i mali di una pubblica amministrazione che voglia essere servente dello sviluppo. Occorre racciare questa valutazione con una riflessione di chiusura del Rapporto che assegna allo Stato, nelle sue articolazioni - richiamando l'art. 5 della Costituzione -, la fisionomia di un apparato di servizio per i cittadini e non invece quella di una realtà a sé stante, quella di "un amico sicuro ed autorevole" e non di "creatura ambigua, irragionevole, lontana". Una situazione che il Rapporto definiva in quel momento essere ancora "gravissima ma non irreversibile", lungimirante profezia di possibili manifestazioni di insofferenza nel caso in cui non si fosse attivato il necessario processo di riforma e adeguamento di un apparato pubblico che fosse idoneo strumento per avvicinare il cittadino al governo pubblico dell'economia.

(19) S. CASSESE, *Rapporto sulle condizioni della PA*, Roma, 1993, Ministero della funzione pubblica.

(20) EDELMAN M., *Costruire lo spettacolo politico*, Torino, 1992.

cittadini hanno gestito e ricevuto simboli (riferiti a specifici interessi) espressi da una coalizione dominante, che, nella storia della amministrazione italiana, può essere individuata anche nell'ambito politico (21).

Un altro elemento importante che potrebbe aver influito sulla formazione della cultura amministrativa è legato al sistema dei controlli e al conseguente regime delle responsabilità. In molti casi, le varie fasi in cui si articola il procedimento amministrativo non trovano giustificazione in compiti diversi in ragione dell'obiettivo da raggiungere, bensì nel susseguirsi di passaggi in linea gerarchica in cui si sviluppa un'operazione di revisione che si conclude con l'apposizione di un visto. L'attività è concepita come preparazione di una pratica che spetta a qualcun altro controllare, visionare, firmare e non già come espletamento di una specifica funzione della quale si è responsabili. In tal modo si crea una sorta di *de-responsabilizzazione* rispetto a ciò che si fa, il risultato del lavoro non viene valutato e quindi, di conseguenza, non si attiva alcuna responsabilità. In ogni procedimento si riscontra un'enfasi sull'atto e sulla norma e si trascura il ruolo del singolo attore e la sua azione nel contesto organizzativo (22).

Rileva, poi, nell'amministrazione tradizionale, un certo immobilismo, una scarsa attitudine a produrre innovazione: ed infatti per molti anni la PA italiana è rimasta in pratica uguale a sé stessa, nonostante i diversi tentativi di riforma concretizzati in altrettanti provvedimenti normativi: le cause dell'immobilismo sono molteplici, ma non può non segnalarsi l'atteggiamento di chiusura di gran parte della dirigenza, gelosa delle proprie prerogative e del potere e la latitanza dell'autorità politica accusata di inadeguatezza nello svolgimento delle proprie funzioni di guida e controllo (23).

Si vogliono sottolineare, infine, quelle che sono state definite da autorevole dottrina "disfunzioni" (24): tipicamente amministrative, tecniche e funzionali. Le innumerevoli disfunzioni, gravando sui cittadini e sulle imprese, che oltre a sostenerne i costi diretti, ne hanno anche subito i costi indiretti connessi ai numerosi adempimenti burocratici, hanno determinato altresì una forte insoddisfazione, che trova la sua principale ragion d'essere nell'eccesso di regolamentazione e nella rigidità della disciplina normativa, nella complessità e nella lentezza dei procedimenti, nella pressoché assente trasparenza dell'azione pubblica, nell'accentramento delle funzioni e/o frammentazione e sovrapposizione delle competenze, nella duplicazione di attività.

(21) Cfr. RISIMINI C., *cit.*, p. 6 e ss. e MELIS G., *La burocrazia, op. cit., passim*.

(22) È risaputo che l'organizzazione del lavoro nella PA non è certo tale da valorizzare e promuovere la variabilità umana, almeno in termini di contributo personale, rispetto alla definizione delle procedure e alle attività di esecuzione che sono tutte rigorosamente previste e routinizzate. Questo spesso induce il pubblico dipendente a perseguire strategie, attraverso tante micro-decisioni che gli consentono di mettere in campo le proprie competenze relazionali essenziali, in realtà, per l'attività lavorativa nella PA. Cfr. GHERARDI, *Le micro-decisioni, op. cit., passim*.

(23) CERASE P., *Un'amministrazione bloccata*, Milano, 1990, *passim*.

(24) GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, 1985.

L'amministrazione tradizionale, precedente alle riforme degli anni Novanta, è basata dunque su un sistema ordinato e circoscritto di componenti che funzionano in modo *routinizzato* e prevedibile (25). Fa riferimento ad un modello fondato sull'osservanza della regola, sulla divisione del lavoro, sulla formulazione di una linea gerarchica che lega superiori e subordinati, sulla commistione fra sfera politica e sfera gestionale.

L'esigenza di cambiamento di tale modello di riferimento, dei valori che esso favorisce e dei simboli cui si riferisce si avverte più fortemente quando appare evidente il contrasto dell'azione amministrativa con i principi di efficienza e efficacia, con la necessità di arrivare a *performances* soddisfacenti per tutti gli attori del sistema (cittadini, imprese, amministrazioni pubbliche stesse, etc.); quando la struttura di tipo gerarchico-funzionale mal si concilia con il bisogno di snellire l'attività amministrativa (meno vincoli, meno passaggi intermedi, meno verifiche di carattere formale, maggiore celerità) e di attribuire autonomia operativa e decisionale – e dunque diretta responsabilità – alle unità organizzative rispetto ai risultati conseguiti; quando l'attività amministrativa non può più essere basata solo su norme e regole di carattere formale, ma deve aderire all'idea del miglioramento continuo e del necessario raggiungimento del risultato corrispondente agli interessi dei cittadini.

2.2. *Tratti di una amministrazione in trasformazione. Nuovi principi e nuovi strumenti per una nuova cultura*

Il legislatore degli anni Novanta ha inteso attivare una netta inversione di tendenza: rinnovare l'amministrazione pubblica, iniettandole componenti per definire una nuova cultura volta ad applicare concretamente i principi della semplificazione, della trasparenza, del decentramento, della sussidiarietà, dell'efficienza, etc. Ha costruito un percorso riformatore in cui la norma costituzionale che presidia le regole di funzionamento della P.A. (art. 97 Cost.) è

(25) Merita qui precisare che le disfunzioni delle PA trovano una loro prima giustificazione e spiegazione nel ritardo con cui si è giunti alla formazione dello Stato italiano e nella ritardata evoluzione del sistema politico-amministrativo. Inoltre gli studi sulla cultura organizzativa hanno mostrato che talune disfunzioni che appaiono effettivamente tali nel complesso possono, dal punto di vista di singole categorie di individui, avere una valenza positiva. Ad esempio se la PA per un verso è stata refrattaria ai cambiamenti di struttura, dimostra di converso, una certa capacità di assorbimento dei problemi emergenti attraverso la prassi dell'adattamento contingente, del giorno per giorno, o facendo ricorso alla tattica del rinvio. Tutto ciò è funzionale ad una logica di azione in cui il conseguimento di obiettivi generali viene, di fatto, piegato al conseguimento di interessi specifici che la sfera politica impone in ordine alle circostanze. Peraltro, facendo anche riferimento all'effetto anestetizzante delle abitudini di cui parla Proust nella sua *Ricerche*, l'azione caratterizzata da routine ha una funzione tranquillizzante nella misura in cui dà certezza e prevedibilità agli attori sociali. WEICK K., *Organizzazione*, Torino, Isedi, 1993 (ed. orig. 1969-1979). Tutto ciò che non è previsto nella procedura o che non è sacramentato dalla prassi è una sfida al sistema della PA e quindi rappresenta una minaccia alla chiarezza e certezza dell'azione. Quanto più l'organizzazione è istituzionalizzata tanto meno si adatta ai cambiamenti, data anche la forte capacità di persistenza giocata dai ruoli, dalle norme e dai programmi.

oggetto di una autentica “rilettura”: i principi del buon andamento e dell’imparzialità, precedentemente perseguiti attraverso una amministrazione autoreferenziale, solenne e rituale ed anche impenetrabile, vengono ora affidati a modelli organizzativi nuovi ed a regole di funzionamento fondate sui principi della chiarezza, del controllo dei risultati e della comunicazione. Nella consapevolezza che i profondi mutamenti della struttura amministrativa (simboli) possono determinare (e si accompagnano a) profondi mutamenti della cultura del sapere e dell’agire, le norme provvedono a disegnare una organizzazione più flessibile, a ridistribuire le funzioni amministrative, a *privatizzare* il rapporto di pubblico impiego, a distinguere (non separare) tra poteri di gestione (ai dirigenti) e di indirizzo (agli organi politici). Postulando l’obbligo di collaborazione fra tutti gli attori del sistema, si perviene al definitivo superamento - sostituendolo con quello fiduciario - del rapporto gerarchico tra l’organo politico e quello gestionale; inoltre il venir meno del rapporto fiduciario, al pari dell’accertata inidoneità allo svolgimento delle funzioni e del mancato raggiungimento degli obiettivi, costituisce il fondamento della responsabilità dirigenziale (26). Si procede altresì con la progressiva diminuzione dei controlli preventivi di legittimità a favore dei controlli di risultato tesi a verificare la rispondenza fra gli obiettivi prefissati e gli esiti prodotti (27). Il principio della semplificazione amministrativa risulta essere elemento imprescindibile per i processi organizzativi dell’amministrazione e strumento principe per il cambiamento del rapporto fra amministrazione e cittadini, i quali non sono più collocati in posizione di sudditanza ma sono titolari di diritti e poteri formalmente sanciti: si tenta di superare la logica del formalismo e della gerarchia e di pervenire ad una rete organizzativa pubblica che rivesta più correttamente i caratteri dell’*amministrazione condivisa*.

A favorire il passaggio dal modello permeato da una *cultura formale-burocratica* al modello a *cultura orientata al risultato e alla qualità* vi è la crisi del sistema politico-istituzionale, connessa alle contestuali problematiche economiche e fiscali dell’ultimo decennio del secolo scorso: l’inserimento, all’interno della pubblica amministrazione, delle logiche di mercato rompe gli equilibri su cui si era assestato il funzionamento della macchina statale e richiede l’acquisizione di una nuova dimensione operativa; il ridimensionamento della sfera pubblica e la privatizzazione dei servizi pubblici (28), non-

(26) Sulla distinzione fra funzioni gestionali e di indirizzo cfr. BERTI G., *Amministrazione come responsabilità*, in *Riforme amministrative e responsabilità dei pubblici dipendenti* (a cura di CAMELLI C., BOTTARI C. E RECCHIONE S.), Rimini, 1996; GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione: organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003.

(27) Sui controlli di nuova generazione sia consentito rimandare a M. DE ANGELIS, *La giuridicità dei controlli di nuova generazione*, in questa *Rassegna*, n. 2/2002 (aprile-giugno), p. 285. Vd. anche IANNOTTA L., a cura di, *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003; SPASIANO M. R., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

(28) L'Italia appartiene alla categoria dei paesi a tradizione statiste; in questo modello lo Stato assume un ruolo paterno dal quale dipendono le sorti dei suoi sudditi. Naturale con-

ché la ricerca di una maggiore prossimità del potere pubblico al livello locale (sussidiarietà verticale) e l'allargamento della legittimazione partecipativa investono i contenuti identificativi del modello statale che aveva retto per tanti decenni.

L'esigenza di riformare la PA nasce dunque da diversi fattori, alcuni di carattere propriamente interno al sistema amministrativo italiano, messo in crisi non solo dalle sue ridondanze ed inefficienze, ma anche dal progressivo superamento dello *Stato-provvidenza*; altri sono determinati da fattori esterni, legati all'appartenenza all'Unione europea, alla necessità di ridurre la politicizzazione dell'apparato pubblico, alla ricerca di forme di statualità leggera, alla esigenza di produrre servizi pubblici efficienti e di qualità comparabile a quella dei servizi privati (29).

seguenza dello Stato paterno è il suo interventismo. Nei primi cinquant'anni di vita nazionale lo Stato ha costruito da sé l'economia moderna dell'Italia, creando imprese e imprenditori e affrontando i problemi dello sviluppo attraverso la creazione degli enti pubblici.

Oggi le cose sono assai cambiate: la gestione pubblica di imprese, con le privatizzazioni, si è ridotta anche se sono aumentati i controlli sull'economia privata poiché resta "immutata la trama di fondo che fa discendere poteri ed elargizioni dello Stato anziché far salire diritti dei cittadini" cui sono ora riconosciuti diritti di cittadinanza politica ma sono ancora trascurati i diritti della cittadinanza amministrativa, benché oggi si affermi, con enfasi, che il cittadino/utente è sovrano. Cfr. CASSESE S., *Lo Stato introvabile*, Roma, 1998, p. 29.

(29) Due sono stati i filoni culturali del cambiamento amministrativo: la *Public choice* e il *New public management*. La *Public choice* ha per prima gettato le basi per una diversa interpretazione del rapporto esistente tra politica e amministrazione: gli studi condotti negli anni '70 con riferimento alla situazione americana hanno messo in evidenza come le burocrazie tendano a perseguire una visione particolare "privatistica" dell'interesse pubblico poiché orientate a massimizzare i rispettivi *budget* di spesa sottraendosi al controllo politico. Questa visione di una burocrazia, ben lontana dall'adoptare strumenti imparziali nel conseguimento del pubblico interesse, si è diffusa con un certo vigore nel corso degli anni '80, creando una situazione in cui, accanto alla necessità di ridurre il deficit statale, andava aumentando il crescente fastidio dell'opinione pubblica nei confronti dei vertici burocratici. Si è così delineato un ulteriore scarto tra la domanda e l'offerta delle PA che ha contribuito a delegittimarne socialmente l'immagine.

La conseguente proposta della *Public choice* si risolve, semplicisticamente, nella riduzione del settore pubblico in nome di un ritorno ai principi del mercato. Proprio guardando al mercato, alla sua presunta superiorità rispetto ai tradizionali criteri organizzativi dello Stato, si è andato imponendo l'altro filone culturale: il *New public management*, il quale nega l'esistenza di una specifica via di amministrazione pubblica, ribadendo la superiorità delle tecniche gestionali utilizzate nelle imprese private. La soluzione manageriale diviene così la terapia adeguata per risolvere qualunque tipo di disfunzione, una sorta di *deus ex machina* pronto a rivoluzionare l'idea stessa della PA. La letteratura su tali aspetti è assai vasta. Si veda a titolo esemplificativo ANDRISANI P.J., HAKIM S., SAVAS E.S., *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002; BARZELAY M., 2001; BORGONOV, E., 2002, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano; FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., 1996, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York; GRUENING G., 2001, *Origini e basi teoriche del New Public Management*, in MENEGUZZO M., *Managerialità, Innovazione e Governance: La Pubblica*

La riforma amministrativa nelle sue diverse sfaccettature (dalle privatizzazioni di ampi settori dell'economia pubblica, all'introduzione di criteri di economicità nella gestione delle risorse pubbliche, al decentramento amministrativo volto a meglio corrispondere ai bisogni dei singoli e al contempo responsabilizzare i governi locali,) è stata recepita dunque come necessaria per ridurre i costi della spesa pubblica e per rispondere alle esigenze di un cittadino più consapevole ed esigente. Tuttavia se da un lato la riforma "ha rappresentato uno strumento per incidere sulla riduzione del debito pubblico", dall'altro si è risolta "in un continuo, ramificato susseguirsi di norme che costituiscono un labirinto quasi inquietante. Ogni legge importante introduce una notevole quantità di regolamenti, decreti, circolari; essa poi viene modificata nel corso delle legislature impedendo quel cambiamento culturale, ancor prima che strutturale, che si vorrebbe attuare" (30).

Ed infatti occorre altresì evidenziare che i tentativi di riforma della PA in Italia non sono stati espressione di un comune progetto riformatore né di un indirizzo politico unitario, ma la maggior parte dei cambiamenti, soprattutto negli ultimi 20 anni, sono derivati dall'adozione di nuove regole e di interventi per settori posti in essere al di fuori di una politica globale volta a considerare le trasformazioni in un quadro ben definito. Il che ha determinato non pochi disagi nello svolgimento dell'attività amministrativa e situazioni di transizione e di *stand by* che non hanno giovato ai cittadini e alla stessa amministrazione (31). Gli sforzi verso l'innovazione sono comunque continui ed evidenti e merita rilievo l'impegno politico manifestato negli ultimi

Amministrazione verso il 2000, II ed., Aracne; JONES L.L., THOMPSON F., 1997, *L'implementazione strategica del New Public Management*, in *Azienda Pubblica*, n.6, 1997. (Titolo originale *The strategic implementation of the New Public Management*, edizione it. a cura di MUSSARI R.); MENEGUZZO M., 1997, *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in *Azienda Pubblica*, n.6, 1997; POLLITT C., BOUCKAERT G., 2000, *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, (trad. it., BORGONOVÌ E., ONGARO E., 2002, *La riforma del management pubblico*, Egea, Milano); ZUFFADA E., 2000, *Amministrazioni Pubbliche e Aziende Private*, Egea, Milano

(30) ZACCAGNINI S., *Ricerche empiriche sulla Pubblica amministrazione negli anni '90*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, n. 1, 2004, § 2.1.

(31) Si ricordi, peraltro, che criteri e modelli organizzativi, prassi diffuse e più o meno accettate e quant'altro, dipendono in gran parte dal tipo di cultura politica prevalente in un determinato paese in un certo momento storico. Nel corso degli ultimi due secoli, la cultura politica italiana (così come quella di altri paesi dell'Europa continentale) è stata caratterizzata da un'eredità dottrinale di tipo dirigistico, e quindi dalla ben radicata convinzione dell'importanza del ruolo direttivo dello Stato nello sviluppo economico del Paese. Al contrario in Gran Bretagna (oltre che negli USA) la cultura politica, dominata sin dal XVIII secolo dalla dottrina della libertà naturale, il ruolo dello Stato ai fini dello sviluppo economico era considerato di carattere secondario. Tale cultura ha costituito la giustificazione (e la ragion d'essere), in Italia, di modelli organizzativi e di intervento la cui esistenza e permanenza richiedevano la presenza di uno Stato forte ed ambizioso, artefice di ricchezza, garante di libertà, arbitro ultimo dei rapporti socio-economici e della conseguente creazione di amministrazioni specializzate per materia, altamente centralizzate, con il compito di

anni dalle diverse coalizioni governative nel porre mano, anche se spesso in direzioni contrapposte, a riforme dirette a razionalizzare e a migliorare strutture e modi operativi della PA. Una riflessione globale su queste vicende mette in evidenza una situazione alquanto confusa, una quasi atavica inerzia e resistenza al cambiamento ed una sconcertante indecisione nello stabilire e perseguire modelli chiari fra quelli prescelti (32): il punto nodale nel determinare contraddizioni e confusioni probabilmente sta in quello che si può definire “equivoco della managerialità e dell’orientamento ai risultati”. In altre parole il più volte invocato inserimento di una cultura manageriale mutuata dalle organizzazioni economiche, nella PA ha completamente trascurato di considerare la specificità della stessa: si è cercato di equiparare la PA ad un’azienda di servizi, senza tenere in adeguato conto la presenza di particolare norme e di atti collegati all’applicazione delle stesse che si ispirano a un sistema di valori assai diverso di quello dei principi di un’azienda. E se i valori – come visto – sono una delle componenti essenziali della cultura, allora la contraddizione fra essi può limitare e/o frenare non poco l’innesto di una cultura diversa. Proprio le contraddizioni fra impianti culturali diversi contribuiscono ad alimentare la convinzione secondo cui le amministrazioni tradizionali sono incapaci di trasformarsi da organizzazioni che producono procedure (spesso non applicate) in amministrazioni di risultato in grado di assicurare la qualità dei servizi offerti e di contenere i costi necessari a realizzarli.

3. Elementi tradizionali e innovativi a confronto: la riforma della pubblica amministrazione italiana e le politiche per il cambiamento della cultura

Ogni riforma amministrativa è stata caratterizzata, in Italia come del resto anche in altri Paesi occidentali, da un insieme di interventi che - in parte ridondanti e sovrapposti – hanno tentato, attraverso la sollecitazione di più leve di riformare la PA incidendo sulla sua cultura amministrativa.

Nel caso italiano il cammino delle “grandi riforme” ha ricevuto un incredibile impulso grazie all’emanazione di una serie di leggi basilari (fra queste le leggi nn. 142 e 241 del 1990 e le c.d. leggi “Bassanini” del 1997-2000) (33) che hanno introdotto principi innovativi per l’apparato amministrativo italia-

realizzare e mantenere efficienti i vari tipi di infrastrutture, di promuovere lo sviluppo economico, di regolare a tal fine industria, commercio ed agricoltura, di soccorrere ed assistere i più bisognosi, di promuovere lo sviluppo dell’istruzione, di tutelare la sanità pubblica e così via. Per molti anni la realtà amministrativa italiana, dunque, registra una organizzazione altamente specialistica e centralizzata.

(32) BONTADINI-TARADEL, *Il rapporto tra criteri organizzativi, contenuti tecnici, modelli strutturali e cultura politica nelle amministrazioni: alcune note*, in *Rivista trim. di Scienze dell’Amministrazione*, n. 2, 2003, p. 39.

(33) Molto è stato scritto sulla Legge 241/90 soprattutto perché ha rivoluzionato, dettando nuove regole, i rapporti tra i cittadini e le istituzioni. Il senso straordinario della innovazione sta nell’aver capovolto lo sguardo con il quale le “autorità” si debbono mettere in relazione con il cittadino. Non è quest’ultimo che deve conformarsi ed interpretare le logiche, i linguaggi, i modi d’essere delle amministrazioni, ma viceversa. È l’amministrazione

no quali la trasparenza, la semplificazione, il decentramento, la sussidiarietà, l'efficacia (ovvero il risultato conseguito quale criterio di valutazione di ogni attività amministrativa). Ridisegnando il sistema amministrativo, il legislatore ha inteso introdurre un nuovo modo di gestire la PA e il rapporto tra questa e i cittadini anche al fine di superare quelle gravi insufficienze e inefficienze che per molti anni hanno contrassegnato l'immagine della PA e i servizi da essa resi, con crescente insoddisfazione dei cittadini e delle imprese nonché con alti costi economici per l'intera comunità. L'azione intrapresa è per taluni aspetti quasi rivoluzionaria, postulando un cambiamento profondo: vi sono elementi di forte innovazione e modernizzazione prodromici al più ampio progetto di riforma dello Stato che ha trovato luce nella riforma costituzionale del 2001 e con la quale si è definita altresì una nuova allocazione delle competenze all'interno delle istituzioni pubbliche.

Utilizzando i nuovi principi, redistribuendo gran parte delle funzioni, evitando sovrapposizioni e delimitando i confini tra una amministrazione ed un'altra, di fatto il legislatore impone rinnovate responsabilità, conferisce elevata autonomia decisionale ai dirigenti, esige il raggiungimento di risultati e l'efficienza nell'impiego delle risorse. In estrema sintesi l'analisi normativa mette in evidenza che le attività di modernizzazione della PA hanno seguito diverse direzioni (riassumibili nella c.d. *buona governance*): potenziamento e qualità dei servizi pubblici; attenzione e intensificazione degli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*e-government*); miglioramento della qualità della regolazione e delegificazione (diminuzione della normativa, codificazione e valutazione dell'impatto delle norme); corretta gestione e formazione delle risorse umane; liberalizzazioni (soppressione di vincoli e abolizione di procedure, lasciando più libertà ai privati); semplificazione delle procedure e dell'organizzazione anche mediante il decentramento, riducendo i tempi per cittadini ed imprese, e i costi per le pubbliche amministrazioni. Il tutto con riferimento a una serie di principi, di ordine strutturale, etico e culturale, definiti anche a livello comunitario, come la trasparenza, l'*accountability*, l'armonizzazione delle prestazioni amministrative.

Fra i percorsi seguiti dal legislatore per l'innesto di nuovi valori (e simboli) e dunque per attivare concretamente dei cambiamenti nella cultura della PA, particolarmente interessanti appaiono talune politiche e taluni strumenti che rappresentano (e sono a loro volta portatori) valori, codici, regole, simboli tali da costruire e costituire *culture*.

che deve organizzarsi per dare risposte al cittadino in un rapporto alla pari attraverso il quale sono finalmente visibili i suoi reali bisogni. L'affermazione contenuta nella legge 241/90 dei principi (intrinseci, ovviamente, ad un ordinamento democratico) di trasparenza, pubblicità e accesso del procedimento amministrativo è esplicita perché attribuisce alla struttura pubblica un "nuovo" ruolo; si chiede cultura ed atteggiamenti mentali conseguenti che devono portare ad uno scambio alla pari attraverso processi di comunicazione. Proprio dalla l. 241 nascono tutti gli spunti culturali fondamentali per la grande riforma della Pubblica Amministrazione avviata negli anni Novanta.

3.1. *La cultura della semplificazione e della prossimità al cittadino*

Il termine semplificazione può incorporare finalità tra loro piuttosto diversificate, ovvero: 1. mira a perseguire l'obiettivo di ridurre le aree di regolazione che equivale, in alcuni casi, ad una retrocessione dello Stato da alcune aree d'intervento; 2. punta all'aumento dell'efficienza dell'azione amministrativa, mantenendo l'intervento da parte dello Stato, ma diminuendo i costi che esso produce; 3. affronta i problemi relativi all'efficacia dell'azione amministrativa attraverso un miglioramento del servizio reso all'utenza.

Questi tre aspetti sono spesso compresenti in un'azione di riforma, anche se appartengono a scelte di carattere metodologico tra loro non sempre convergenti. La semplificazione può, quindi, in alcuni casi, indicare la liberalizzazione dell'esercizio di attività private; in altri casi, invece, mira più ad una riduzione dei tempi procedurali; in altri casi ancora, se ne riducono invece i costi; oppure si tratta soltanto di interventi di delegificazione, per cui lo stesso tipo di normazione viene, per così dire, tolta dalla fonte legislativa primaria, più rigida e con bassi margini di flessibilità, e ricondotta a strumenti normativi più flessibili.

In particolare la semplificazione delle procedure, a differenza delle riforme sulle strutture (numero dei Ministeri, delle unità amministrative, delle posizioni a livello dirigenziale), ragiona più sulla dinamica e sull'efficacia del sistema, piuttosto che sulle interdipendenze esistenti tra le diverse unità amministrative. La PA attualmente, appare orientata ad assumere un modello reticolare, in cui si realizza una frequente interdipendenza tra diverse unità organizzative che non sono in rapporto gerarchico tra loro e dalla quale può scaturire un problema di coordinamento chiaramente evidenziato quando si sviluppa l'analisi delle procedure (34).

(34) Il modello reticolare è strettamente legato allo sviluppo dell'*e-government*. Il governo elettronico rappresenta – tra le altre cose – una occasione straordinaria per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e per dare una risposta positiva alla crescente domanda di servizi efficienti e efficaci dei cittadini e delle imprese e all'esigenza di maggiore partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (dall'*e-government* all'*e-democracy*). Tra i progetti approvati negli anni più recenti sono identificabili alcuni interventi destinati a incidere sulla trasparenza e sulla tempistica dei procedimenti amministrativi e, più in generale a promuovere - attraverso l'automazione dello scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni pubbliche e tra i diversi uffici all'interno della stessa amministrazione – significativi ritorni in termini di miglioramento dei processi operativi e della cultura organizzativa (progetto di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali, progetto di mandato informatico e di revisione dei sistemi dei pagamenti, sistema informativo unitario del personale): questi interventi costituiscono uno stimolo allo sviluppo del flusso d'informazioni tra le amministrazioni e, quindi, una possibilità di più stretta cooperazione tra il livello centrale e il livello locale in una logica di amministrazione a rete. Per l'*e-government* cfr. Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, *Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura*, Roma, 2002; M. MARCIANO, *Monografie CNIPA, Elementi per lo sviluppo di un modello di pubblica amministrazione digitale*, 2003; A.C. FRESCHI, F. DE CINDIO, L. DE PIETRO, "E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano", FORMEZ- Progetto CRC, 2004.

Anche gli obiettivi specifici perseguiti mediante la semplificazione delle norme procedurali sono, in realtà, molto diversi, ma comunque tutti volti a *eterodeterminare* elementi per una cultura *performed oriented*.

Il processo di semplificazione può presentare, comunque, alcune criticità che possono essere limitate ricorrendo ad un approccio delle problematiche secondo il quale è necessario porre delle regole che siano effettivamente utili agli attori del sistema (35); è necessario sviluppare una partecipazione effettiva dei destinatari dei provvedimenti, i quali devono poter intervenire formulando eventuali proposte di assetti normativi alternativi. Inoltre ogni nuova regolazione giuridica deve essere connessa al cambiamento organizzativo; la modifica di una norma presuppone, infatti, per essere attuata, che sia strettamente integrata con innovazioni anche nella struttura organizzativa e con i canoni che governano le relazioni intersoggettive. In particolare: l'azione di regolazione e di semplificazione deve essere sistematica e la realizzazione di interventi di regolazione giuridica deve essere attuata anche sulla base della valutazione economica degli effetti che produce, comparandone i costi con i benefici. A tal fine sono state intraprese una serie di *azioni* volte anche a rivedere le strutture che presidiano il processo di semplificazione e a portare verso il basso il baricentro della regolazione, valorizzando quelle che sono le capacità, le conoscenze, le attitudini delle singole amministrazioni e degli attori coinvolti: a titolo esemplificativo si pensi all'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione - AIR (36). Un secondo ordine di misure ha riguardato anche i processi, con l'introduzione di una valutazione economica obbligatoria degli effetti dell'azione amministrativa, sia per quanto riguarda i costi delle amministrazioni che per i costi dei privati (ed es. controlli di risultato, carte dei servizi, nuclei di valutazione).

Al dire unilaterale si è sostituito un po' ovunque il dialogo, alla staticità procedimentale è stata affiancata la visione dinamica dell'esperienza, all'impersonalità dell'azione amministrativa è subentrata l'attenzione per la persona e il risultato. In questo contesto acquista pieno significato il riferimento al principio di sussidiarietà che accompagna la riorganizzazione delle compe-

(35) Secondo tale approccio occorre utilizzare con maggiore consapevolezza ed accortezza lo strumento normativo, per evitare che questo si ritorca su coloro che lo utilizzano: le regole devono essere quindi utilizzate con un orientamento all'efficacia che vada oltre il mero risparmio dei tempi e dei costi dell'azione amministrativa.

(36) Il clima culturale e legislativo degli ultimi anni ha evidenziato l'esigenza di rivedere i modi del "fare norme", cercando strumenti in grado di ancorare il procedimento legislativo a previsioni e interventi correttivi adeguati. Il Council dell'OECD, nel marzo 1995, propone una vera e propria *check list* per migliorare la qualità della regolazione amministrativa e nel 1997 ne propone una per la progettazione legislativa. L'attenzione è richiamata non solo sulla *cost benefit analysis* (BCA) e cioè al solo effetto economico ma su un nuovo modo di fare progettazione legislativa vincolato all'identificazione del problema, alla giustificazione del tipo di intervento proposto, ai costi, agli obiettivi e all'impatto sulla società socioeconomica consentendo il passaggio da una cultura delle regole ad una cultura dei risultati.

tenze delle istituzioni pubbliche in ragione delle loro reale capacità di raggiungere gli obiettivi di rilevanza comune. La domanda avanzata ai soggetti pubblici di essere “il più vicino possibile ai cittadini” impone una autentica trasformazione valoriale. Attraverso la “sussidiarietà”, dunque, lo Stato si organizza per garantire che la gestione della cosa pubblica avvenga affidando le funzioni alle autorità territorialmente (sussidiarietà verticale) e funzionalmente (sussidiarietà orizzontale) più vicine ai cittadini interessati. Sul piano interno, in un’ottica di razionalizzazione e semplificazione dell’azione, la nuova distribuzione dei compiti, delle funzioni e delle risorse tra enti (volta a garantire una maggiore autonomia nell’organizzazione e nella gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie) ha posto in primo piano altresì la necessità di decentrare le sedi decisionali.

Nel complessivo contesto riformatore non poteva non trovare spazio, infine, anche la questione relativa all’innovazione del linguaggio amministrativo. Sulla scia degli interventi volti a migliorare l’impatto della legislazione, si inseriscono le iniziative che mirano a rinnovare il lessico usato dalle amministrazioni pubbliche (*drafting* formale): fra queste merita menzione il “*Manuale di stile*” per la semplificazione del linguaggio delle amministrazioni pubbliche a cura del Dipartimento della funzione pubblica che rientra a pieno titolo tra le misure necessarie per un processo di modernizzazione del sistema pubblico (37). Ancora oggi, tuttavia, molti documenti amministrativi presentano frasi poco comprensibili e tecnicismi; i cittadini hanno dunque ragione a lamentare la perdurante oscurità del lessico della PA (c.d. *burocratese*). Affrontare concretamente il problema significa, però, non puntare solo sulla semplificazione testuale, ma intervenire sul costume e sulle mentalità, sull’immagine che l’Amministrazione ha di sé, sul modo in cui opera per consolidata tradizione: e questo richiede tempi lunghi e interventi diversificati. Il problema ha infatti – come accennato – radici antiche: all’indomani dell’Unità lo Stato aveva funzioni essenzialmente d’ordine, i pubblici poteri non dialogavano con gli amministrati, esercitando semplicemente il loro potere di *imperium*. Oggi naturalmente non è più così, anche se parte dell’opinione pubblica è rimasta in qualche misura ancorata a quell’idea della PA e resiste tuttora l’archetipo di una specie di sacralità dell’Amministrazione che giustifica il suo linguaggio inaccessibile, il suo atteggiamento distaccato e un po’ altero verso gli utenti.

(37) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1997. Oltre al manuale di stile è stato realizzato un apposito programma informatico, il *software* errata corrige-pubblica amministrazione, con l’obiettivo di facilitare la revisione dei testi ai fini di semplificazione. Si osservi che l’oscuro linguaggio giuridico utilizzato dal funzionario pubblico è da sempre, nella percezione del cittadino forse il principale elemento con il quale si identifica la burocrazia nella sua accezione più negativa. Il “*burocratese*” è un linguaggio che non facilita la relazione, negando al cittadino il diritto e la garanzia della trasparenza su quello che l’amministrazione vuole e offre.

3.2. *Cultura del servizio e cultura del mercato*

Nelle organizzazioni che operano in regime di libera concorrenza e di mercato, l'attenzione riservata al concetto di qualità del prodotto o servizio erogato fonda la sua ragion d'essere nel clima di competitività in cui tutte le aziende si trovano ad agire. L'impresa ha bisogno di un consumatore soddisfatto e fidelizzato, poiché l'aumento della soddisfazione rappresenta un investimento redditizio e da privilegiare se l'obiettivo è l'incremento delle quote di mercato. Un sistema produttivo orientato alla qualità fornisce ai clienti un'immagine di affidabilità e garantisce trasparenza, efficienza e controllabilità. Al contempo viene a crearsi con il cliente l'auspicato collante con l'impresa e i suoi prodotti, dovuto al fatto che l'organizzazione è capace di conformarsi alle sue aspettative.

Tutto ciò sembrerebbe avere poco a che fare con la PA, giacché, a differenza delle aziende che operano nei mercati, gli uffici pubblici sono organismi "istituzionalizzati", perché voluti dall'ordinamento e fondati con legge. Essi esistono a prescindere dalla possibilità di soddisfare il cittadino poiché, indipendentemente dal fatto che siano in condizioni di fornire servizi di qualità, o che, al contrario, non lo siano, o che trascurino di farlo, non subiscono i condizionamenti della concorrenza. Questo è il motivo per il quale nel settore pubblico, sino a poco tempo fa, erano mancati approcci all'innovazione, ritenuti non necessari a causa del ruolo non concorrenziale svolto dalla pubblica amministrazione. Solo negli ultimi anni si è avvertita l'esigenza di importanti spinte verso l'innovazione, la necessità di adeguarsi ai parametri di efficienza espressi dalle PPAA europee. Se l'obiettivo primario della pubblica amministrazione è rappresentato dalla piena soddisfazione dei bisogni espressi dal cittadino, è evidente come venga ad assumere sempre maggiore rilievo la qualità delle prestazioni nell'ambito dell'offerta dei servizi di ciascun ente pubblico e come la qualità dell'offerta coinvolga il complesso delle strutture e dei soggetti che, a vario titolo, partecipano al processo. Una svolta significativa, rispetto alle forme giuridiche di garanzia ispirate ai principi della trasparenza e della tutela del cittadino, si è avuta con le c.d. Carte dei Servizi, che hanno previsto l'obbligo di stabilire modalità di definizione, miglioramento, valutazione e controllo della qualità dei servizi erogati. Con le Carte (ma non solo con queste) sono stati introdotti nel sistema nuovi strumenti volti ad ottimizzare il risultato delle prestazioni con l'adozione di standard di qualità (indicati dalle norme come *obiettivi di qualità di cui gli enti erogatori assicurano il rispetto*) e forme di valutazione della qualità del servizio, attraverso l'analisi degli scostamenti rispetto agli standard prefissati per la soddisfazione del cittadino; il rimborso degli utenti da parte del soggetto erogatore nel caso il servizio erogato risulti di livello inferiore rispetto a quanto prestabilito; la ricerca costante della qualità nell'erogazione del servizio (38).

(38) Tale obiettivo richiede un'elevata capacità di interazione e quindi di conoscenza dell'ambiente esterno. L'ente pubblico deve, quindi, mettersi in una posizione di ascolto verso l'utente allo scopo di prevederne e interpretarne i bisogni che sono sempre più

Va sottolineata dunque l'attenzione la c.d. *customer satisfaction*, intensificata da ultimo con la direttiva del ministro della funzione pubblica n. 80 del 5 aprile 2004, sulla rilevazione della qualità percepita. In altre parole, nel quadro normativo è evidente come il ruolo svolto dal cittadino sia molto cambiato: non è soltanto il destinatario dei servizi, ma diventa una risorsa per le stesse amministrazioni al fine di valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dagli stessi fruitori. In tal modo le amministrazioni escono dalla propria autoreferenzialità e si relazionano con i cittadini, destinatari dei servizi, utilizzando il più possibile il metodo della collaborazione.

La diffusione della cultura della qualità rende consapevoli gli attori della PA della necessità di abbandonare l'idea dell'esclusività per la gestione dei servizi erogati e del bisogno di rendere la partecipazione dell'utente al processo di produzione/erogazione del servizio e della definizione dell'azione amministrativa in generale una componente fondamentale (39). Se per molto tempo gli utenti non hanno avuto voce, né alternative rispetto a prestazioni insufficienti e/o scadenti, ora alle PA ed ai suoi attori si chiede di essere *meno servant of the Crown e più servant of the Public*.

3.3. La cultura della comunicazione

Negli ultimi anni la comunicazione sembra entrare tra le priorità della PA come mezzo strategico per conseguire obiettivi nell'interesse dei cittadini. La consapevolezza dell'importanza della comunicazione coincide con la riforma della PA ed infatti, a partire dagli anni Novanta, trasparenza, partecipazione, ascolto, efficienza ed efficacia sono le parole d'ordine per ridisegnare l'immagine e il governo delle istituzioni e le loro modalità di rapporto con la cittadinanza. Si comincia a trattare in modo organico di informazione amministrativa, cioè del dovere di tutti gli organi della PA di trasmettere

differenziati e in rapida evoluzione. Anche sulla posizione delle Carte nel sistema giuridico si veda M. DE ANGELIS, *La partecipazione in Sanità fra comunicazione e qualità*, comunicazione al Convegno Calass 2006, Milano 4-6 ottobre 2006.

(39) L'abbandono dell'esclusività è testimoniato anche dal ricorso sempre più massiccio all'*outsourcing*. Si noti che secondo la ricerca Censis/TESS del 2003 presso numerosi grandi Enti Pubblici emerge come nelle PA l'*outsourcing* sia inteso come strumento che permette di: concentrare le risorse (sia umane che finanziarie) su specifiche funzioni e attività di rilevanza strategica, tralasciando quelle meno rilevanti e secondarie; controllare le attività più difficili da gestire e soprattutto per accelerare i processi di cambiamento o di riorganizzazione interni alle singole strutture. La bibliografia sulle esternalizzazioni è assai vasta. Per il fenomeno in generale si veda: DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione*, 2005; DE PAOLIS A., *Outsourcing e valorizzazione delle competenze: le regole base per un governo efficace*, Milano, 2000; DI LASCIO F., *Dall'esercizio privato delle funzioni pubbliche all'esternalizzazione*, Quaderni del Consiglio regionale, Ancona, 2004; FUMAGALLI L., DI CIOCCIO P., *L'outsourcing e i nuovi scenari della terziarizzazione*, Milano, 2003; RICCIARDI A., *L'outsourcing strategico*, Milano, 2000; VENTICELLI G., *Outsourcing. Conviene davvero esternalizzare?*, Milano, 2004.

dati e notizie ai cittadini: dal diritto di accesso al diritto di ottenere dati e notizie, dal diritto di informazione al diritto di partecipazione fino ad arrivare alla trasparenza amministrativa. Ma è piuttosto recente la legge che definisce sia gli obiettivi della comunicazione tra istituzioni e cittadini, sia gli strumenti necessari per attuare le direttive. Le leggi nn. 142 e 241 del 1990, infatti, segnano solo l'inizio del processo prevedendo norme riguardanti la partecipazione popolare all'amministrazione locale, l'accesso agli atti amministrativi, la possibilità di presentare memorie, etc. I contenuti e le finalità del rinnovato rapporto con i cittadini regolati dalle citate leggi rappresentano poi i presupposti delle norme introdotte nel 1993 con il d.lgs. n. 29 con il quale si impone l'obbligo a tutti gli enti pubblici di istituire gli URP (40). L'amministrazione *apre le porte*, almeno formalmente, si obbliga a comunicare o, se si preferisce, a dotarsi degli strumenti necessari ad attivare le tanto attese "relazioni con il pubblico". Il legislatore presenta finalmente una forte volontà di porre fine, dopo decenni, a una burocrazia autoreferenziale, mettendosi alle spalle la vecchia mentalità che non aveva logiche partecipative. La nuova amministrazione che *comunica* con i cittadini è ben rappresentata nella legge n. 150 del 2000 (41). Tale legge ha consegnato assai chiaramente alla PA la responsabilità di dover considerare la comunicazione, esterna ed interna, come lo strumento attraverso il quale viene percepita la qualità o la inefficacia di un servizio e, perciò, come componente che condiziona decisamente i processi di cambiamento. Infatti comunicare dovrebbe significare organizzare amministrazioni trasparenti che utilizzano tecnologie e linguaggi adeguati e soprattutto hanno attori che si esprimono con rinnovati codici e comportamenti. La comunicazione è un contenitore dentro il quale coesistono norme, modi d'essere, conoscenze, che insieme esaltano e rinnovano l'organizzazione, la rendono capace di dare risposte di qualità alle aspettative della collettività. È un valore aggiunto che ha a che fare con: il diritto (un atto amministrativo, seppure dovuto, non produce efficacia se non ha in sé processi di comunicazione); l'immagine (gli sforzi, le prerogative, la missione di un ente non saranno mai visibili senza un processo di comunicazione); il dialogo (lo scambio alla pari all'interno fra gli operatori, fra il dirigente ed i collaboratori, fra i dirigenti, non avviene se non si è consapevoli della prerogativa della comunicazione); la conoscenza (la comunicazione aumenta la conoscenza interpersonale tra gli attori e quella delle dinamiche di azione interne ed esterne, modificando ogni giorno i comportamenti e le decisioni conseguenti); l'organizzazione (il riconoscimento dei ruoli, la esplicitazione delle responsabilità non producono *sinergia* senza un percorso di comunicazione corretto).

(40) Cfr. DE ANGELIS M., *La ricerca dell'efficienza*, in AA. VV., *La nuova disciplina del rapporto di impiego pubblico* (a cura di D'ALESSIO G., D'ANTONA M., ALLEVA P.), Roma, 1995.

(41) G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001.

3.4. Cultura “del personale”

Se è vero che le risorse umane costituiscono parte essenziale del patrimonio immateriale di ogni organizzazione, è anche vero che le caratteristiche possedute dal personale e la qualità delle relazioni che esso instaura con l'utenza definiscono il grado di soddisfazione dei cittadini non meno delle caratteristiche intrinseche dell'attività resa; se è vero altresì che per raggiungere obiettivi di semplificazione, responsabilizzazione, etc. è imprescindibile una adeguata politica del personale (*management* delle regole, benessere organizzativo, valutazione per obiettivi, privatizzazione del pubblico impiego), allora ben si comprende come sia necessario porre in essere azioni specifiche se si vuole incidere sulla cultura dell'organizzazione. L'acquisizione, la gestione, la valorizzazione del personale, ovvero la politica delle risorse umane, trova precisi riferimenti legislativi (a partire dal d.lgs n. 29/1993) secondo i quali, avendo come presidio culturale del comportamento degli attori il principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., le amministrazioni pubbliche vanno ad accrescere l'efficienza in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici, realizzando, al contempo, la migliore utilizzazione delle risorse umane con la cura, la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione, ovvero di una cultura propria, specifica della PA. Proprio quest'ultima affermazione, sulla quale quasi nulla è stato scritto, consente di ritornare a soffermarsi brevemente sul valore *diverso* che ha lo svolgimento delle attività di servizio pubblico da quelle che attività di servizio pubblico non sono. Molte delle attività della PA, infatti, richiedono ragionamenti e valutazioni in termini di qualità, in termini di standard, in termini di risultato che vanno assolutamente condivisi dagli utenti e giudicati dagli stessi. Ebbene tutte le peculiarità della PA vanno assorbite anche attraverso una forte opera di formazione, perché questa è uno strumento formidabile di innovazione e di creazione di valori. Verificare se effettivamente negli ultimi anni vi sia stata nelle diverse realtà istituzionali una offerta formativa adeguata alla domanda di conoscenza, se effettivamente la formazione, in quanto capace di creare *nuova cultura* (saperi) così come *disponibilità di cambiamento* (comportamenti), sia stata utilizzata per migliorare le *performances* della PA e taluni valori di riferimento è assai difficile. Tuttavia si può registrare una viva e continua attenzione sul tema, testimoniata peraltro anche dalla Direttiva del Dipartimento della funzione pubblica del 13 dicembre 2001 sulla formazione del personale della PA. La direttiva indica metodi, propone procedure, sollecita comportamenti diversi rispetto al passato, sposando la logica secondo la quale la formazione è un investimento; deve consentire la crescita professionale degli operatori pubblici e il miglioramento dei servizi resi dalle PPAA ai cittadini, così come influire sulla costruzione di nuovi valori e dunque di una nuova cultura, tenendo conto delle singole realtà amministrative caratterizzate dalla diversità dei saperi e delle tecniche operative (42).

4. *L'immagine della pubblica amministrazione oggi*

Quale sia l'immagine e la percezione (aspettative, opinioni, giudizi, stereotipi) che i cittadini hanno oggi della PA, quale sia la sua rappresentazione da parte degli addetti ai lavori e quale livello di trasformazione sia stato raggiunto è difficile da dire, perché la memoria dell'amministrazione tradizionale tende a persistere nel tempo, alimentata dai *mass media*, i quali spesso tendono a esaltare gli aspetti critici, paradossali, allarmanti, tratti dalle cronache di *ordinaria vita burocratica*, leggendo le notizie alla luce di opinioni già possedute e di stereotipi correnti. Rispondere a questa domanda è però utile specie se può costituire l'occasione di un confronto con quanto detto nelle pagine precedenti (43). Utilizzando una serie di indagini relative al funzionamento della PA e altre indirizzate specificatamente a rilevare il grado di informazione e di soddisfazione dei cittadini, si può avere un quadro significativo della considerazione della PA dal suo interno (i dipendenti) e dall'esterno (gli utenti), consentendo in qualche caso di valutare i cambiamenti avvenuti negli ultimi anni. Se si guardano i dati relativi all'apprezzamento del funzionamento degli uffici pubblici (file agli sportelli, tempi di risposta per ottenere le prestazioni, quantità di documenti e di passaggi richiesti) a quello del personale (cortesia, disponibilità all'ascolto, efficienza, competenza e professionalità), si nota come giudizi positivi siano espressi dalla metà dei cittadini intervistati, e come soltanto un quarto di loro giudichi il funzionamento della PA peggiorato nell'ultimo anno, mentre più di un terzo lo considera migliorato (44). Significativo è anche il dato relativo

(42) In tale prospettiva una citazione merita "il *kit* del benessere organizzativo". Si tratta di una vera e propria "cassetta degli attrezzi" per le amministrazioni che desiderano avviare un'indagine sull'ambiente di lavoro nei propri uffici, al fine di utilizzarne i risultati per la messa a punto di innovative politiche di gestione e formazione. Cfr. M. BACCINI, *Human governance: per una cultura della pubblica amministrazione ovvero l'umanizzazione della pubblica amministrazione*, in *Funzione pubblica*, n. 1/2005, p. 11. La *Human governance* è la proposta italiana di umanizzazione della PA che si inserisce nel processo di miglioramento della regolazione (*better regulation*) e dei sistemi di *governance*, con l'obiettivo di rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni, stimolando un processo di rinnovamento culturale che investa non solo l'Amministrazione ma anche i cittadini stessi. La *Human governance*, su proposta italiana, è stata inserita nella dichiarazione finale del VI *Global Forum* di Seoul; nella risoluzione finale adottata a Lussemburgo dai Ministri europei della Funzione pubblica e nel programma a Medio termine 2005-2006 approvato dalla medesima assemblea.

(43) Una lettura dell'impatto delle riforme degli anni Novanta sul personale della PA può essere colta in MELIS, G., *La burocrazia*, cit., pp. 83-99. Scrive l'autore a p. 99: "Luci ed ombre...hanno caratterizzato la stagione delle riforme. Due passi avanti e uno indietro. All'irruente volontarismo che ha animato le politiche razionalizzatrici è sembrato spesso contrapporsi la spessore impenetrabile di una burocrazia che non vuole cambiare: perché teme di perdere piccoli ma consolidati privilegi; o semplicemente perché il nuovo lo spaventa, e la induce ad arretrare".

(44) Si osservi che i giudizi più positivi provengono da intervistati con istruzione superiore e universitaria (il 46,9 % degli intervistati provvisti di laurea giudica migliorato il fun-

alla percezione, da parte dei cittadini, delle capacità comunicative dei dipendenti pubblici: essi sono ritenuti capaci di farsi capire *molto* o *abbastanza* dalla maggioranza degli intervistati. Se si articola il giudizio di soddisfazione per singoli aspetti relativi all'attività degli uffici pubblici, emerge come l'aspetto tecnologico sia ancora una volta la *carta vincente* della percezione degli utenti: il giudizio positivo sull'utilizzo delle nuove tecnologie dà luce all'immagine della PA, ma sono assai apprezzati anche la preparazione del personale, la vicinanza e la comodità degli sportelli. Le indagini consentono anche di rilevare alcune aree di insoddisfazione. Gli elementi maggiormente critici sono rappresentati ancora adesso dalla mancanza di integrazione tra i vari uffici preposti alle informazioni e alle operazioni amministrative richieste e dai tempi troppo lunghi delle risposte amministrative.

La lettura dei dati sollecita a considerare fondamentali per la modernizzazione della PA l'attenzione e gli investimenti finanziari e organizzativi a favore dell'*e-government*, supportato da adeguate politiche di informazione e di promozione, rivolte ai soggetti più svantaggiati: è appena il caso di notare che nell'ambito delle ricerche sulla complessità delle procedure amministrative risalta la stretta correlazione tra sensibilità di talune aree della vita del cittadino (salute, previdenza sociale) e rilievi critici che riguardano l'adeguatezza, la competenza e, anche, la disponibilità e cortesia del personale, la capacità informativa del *front-office*, etc. Rispetto alle aspettative di miglioramento hanno un certo peso proprio quelle richieste che sono al centro dei processi di riforma della PA e delle politiche di sviluppo delle risorse umane: competenza professionale, responsabilità personale, orientamento all'utente degli atteggiamenti e dei comportamenti degli operatori pubblici.

A proposito dell'efficienza amministrativa, è sicuramente positiva la valutazione da parte delle imprese: il miglioramento è individuato soprattutto sul versante della chiarezza e della semplicità delle procedure. Va ricordato, tuttavia, che le imprese così come altre organizzazioni collettive, si muovono nel rapporto con le pubbliche amministrazioni in una condizione *privilegiata* rispetto al cittadino perché dispongono di maggiori risorse organizzative e perché riescono a ottenere un maggior ascolto dalle pubbliche amministrazioni.

Confrontando i giudizi sullo stato della PA provenienti dal suo interno e dall'esterno, si nota come le valutazioni *interne* della PA siano più favorevoli rispetto a quelle *esterne*, con qualche eccezione dettata da temi che sollecitano di più la sensibilità dei dipendenti. Dipendenti e cittadini, poi, sono piuttosto d'accordo nel riconoscere l'importanza dei sistemi informatizzati

zionamento della P.A.) che fruiscono di maggiori informazioni e che sono certamente più dotati di "destrezza amministrativa", cioè delle risorse informative e relazionali necessarie per muoversi tra uffici e procedure. Le fonti dei dati sono rinvenibili in *Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione in Italia* dell'anno 2003 (a cura del Ministro della Funzione pubblica), p. 136 e ss.; FORMEZ, *Indagine di scenario sull'innovazione nella pubblica amministrazione*, 2005.

per il raggiungimento di standard soddisfacenti di efficienza amministrativa e per l'adeguatezza dei servizi offerti ai cittadini. Più forte, invece, è il divario relativo al giudizio sulla modernizzazione della PA: i segnali di trasformazione sono più visibili per i dipendenti che per i cittadini. Fra coloro, dipendenti o cittadini, che ritengono la PA ancora lenta, inefficiente, rigida, rileva come causa principale di questa condizione l'eccessivo numero delle leggi e le complicazioni presenti nelle procedure. La manifestazione dei giudizi positivi o negativi sulla PA sembra influenzata dalla maggiore o minore ampiezza valoriale che essa assume per l'intervistato: di fronte alla proposta di opinioni che richiamano, in termini generali, il tema dell'effettivo cambiamento della PA, le valutazioni presentano un certo scetticismo, anzi, molti rifiutano la stessa ipotesi di un possibile cambiamento e soltanto una bassa percentuale di dipendenti, di imprese e di cittadini accetta la piena evidenza delle trasformazioni avvenute. Confortante è comunque il riconoscimento del rinnovamento rispetto ad alcuni servizi pubblici e in particolare per taluni aspetti concreti della attività amministrativa, come l'utilizzo dell'autocertificazione. Una indicazione positiva deriva anche dalla certezza, condivisa da tutti i soggetti (con una più forte convinzione da parte dei dipendenti pubblici), che il rinnovamento della PA si espanderà ulteriormente oltre i casi di isolata eccellenza; ma nessuno nasconde l'idea che la strada del cambiamento potrà incontrare i maggiori ostacoli nella cultura burocratica e, di conseguenza, in certe abitudini amministrative consolidate: può apparire singolare che siano in misura minore i cittadini a segnalare questo rischio e che a condividerlo siano invece, insieme alle imprese, i dipendenti. In tutti gli studi, infine, l'analisi dei dati rivela la presenza di numerose contraddizioni e la persistenza di vecchi stereotipi: il punto è che non soltanto ogni amministrazione è *una storia a sé*, ma che ogni cittadino, impresa, dipendente pubblico ha una molteplicità di esperienze amministrative e ciascuna di esse provoca effetti o imprime immagini che alimentano (o possono alimentare) valutazioni e reazioni diverse.

5. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto detto si prova ora a trarre delle riflessioni conclusive procedendo per punti.

1. La PA sta attraversando in questo momento una fase di transizione: sembra caratterizzata dalla sovrapposizione di un modello antico e radicato che continua a voler far prevalere i principi consolidati di un sistema statico, formale, e - in fondo - sicuro a quello c.d. *innovativo* ispirato ai principi dell'efficienza (l'attenzione all'efficienza consente anche un maggiore svincolo dalla politica), dell'efficacia e dell'economicità. La coesistenza di suddetti modelli, tuttavia, complica la reale attuazione delle trasformazioni amministrative e rende il passaggio dall'amministrazione "per atti" all'amministrazione per risultati (con tutte le dovute implicazioni) più sviluppato in chiave formale che culturale.

2. Nella PA italiana i valori del "pubblico" si intersecano con le ragioni del "privato"; le resistenze del "centro" si confrontano con le esigenze e le

richieste delle “periferie”; i principi di “autonomia” incontrano limiti direttivi a volte vincolanti; la gestione delle risorse umane è sempre limitata dai flussi delle risorse economiche: questo catalogo esemplificativo di ambiguità rileva i motivi che stanno a fondamento dello stato autentico del processo di cambiamento in atto della PA, ma pone, al contempo, la necessità di indagare sulle scelte di fondo che l’ordinamento italiano è chiamato a compiere nei prossimi anni. È vero che alla “cultura dell’adempimento” va, oggi, contrapponendosi una nuova “cultura della soddisfazione dei bisogni dei cittadini”; è vero cioè che non è più sufficiente assicurare la corrispondenza dell’attività svolta con il dettato normativo ed i principi politico - istituzionali, ma è necessario porre l’utente al centro dell’attività amministrativa. Ma è altresì vero che sviluppare un atteggiamento culturale orientato a costruire un nuovo rapporto con il cittadino, riconquistare la fiducia degli utenti verso le strutture pubbliche attraverso un’informazione sempre chiara, completa e tempestiva e una loro attiva partecipazione; predisporre un’organizzazione interna flessibile e veloce, attraverso la previsione di procedimenti amministrativi più semplici; restituire credibilità nelle istituzioni pubbliche attraverso la qualità de servizio intesa come piena rispondenza a bisogni e alle aspettative, non è cosa facile e necessita di tempi lunghi e strumenti diversificati. È un dato che la tradizionale rappresentazione della pubblica amministrazione come sistema statico e uniforme arretra progressivamente di fronte a una realtà articolata di pubbliche amministrazioni che esprimono dinamicità e competitività, che accrescono il proprio capitale relazionale e che tendono ad avviare nuove modalità relazionali con i cittadini caratterizzate da una più elevata capacità d’ascolto, dalla molteplicità dei canali relazionali offerti, dalla qualità stessa delle relazioni rivolte tendenzialmente ad assicurare non soltanto la piena soddisfazione delle domande del cittadino, ma di farlo divenire protagonista del processo amministrativo. Ma è pur vero che si tratta di un percorso più lento di quanto sarebbe necessario, anche se di direzione costante, di cui si colgono – e si coglieranno – di anno in anno i piccoli, ma significativi progressi.

3. Le teorie del cambiamento organizzativo sottolineano come ogni cambiamento efficace abbia un forte contenuto autopoietico (autocritico e auto-creativo): è necessario, infatti, che alla base di ogni cambiamento vi sia una convinta e partecipata contribuzione degli stessi soggetti interessati, che si appoggi in qualche modo su valori culturali condivisi. Solo se i pubblici amministratori si sentiranno soggetti, e non soltanto oggetti, del cambiamento, tutte le contraddizioni del sistema potranno essere superate, probabilmente anche grazie ad un rinnovamento generazionale degli operatori della PA che potrebbe facilitare un maggior orientamento alla cultura del servizio (45).

4. È vero che il processo di riforma e di ammodernamento della PA avviato a partire degli anni Novanta si è andato consolidando grazie al soste-

(45) SAPORITO L., *Una nuova cultura della pubblica amministrazione nel contesto dell’Unione Europea*, in *Regioni e comunità locali*, n. 3-4, 2002, p. 10.

gno offerto da una costante diffusione della cultura dell'informazione e della comunicazione, della semplificazione e dell'efficienza; ma è altresì vero che il "pubblico" non può acquisire e fare propria acriticamente la logica del mercato *tout court*. Può essere produttivo mutuare dal diritto privato valori, principi ed istituti che possano favorire la realizzazione di obiettivi volti al cambiamento; ma va forse rimessa in discussione la diffusa tendenza a stemperare l'attività amministrativa nel modulo consensual-privatistico e va parimenti rigettata la suggestione culturale che i parametri espressivi dell'azione amministrativa, sintetizzabili in efficacia, efficienza, economicità, debbano rispondere ad una logica aziendalistica.

5. Come è stato sottolineato dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2003 (nella "Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione in Italia"), il generale processo verso una dislocazione dei poteri pubblici più vicina ai cittadini si è avviato non soltanto attraverso la maggiore valorizzazione delle autonomie locali (sia nell'ambito delle istituzioni pubbliche sia nell'ambito dell'associazionismo civico e sociale), ma anche attraverso una tendenziale riforma del modello organizzativo e della cultura della pubblica amministrazione. Sono stati aperti (e se ne aprono sempre più) ampi spazi di sussidiarietà verticale (tra diversi livelli di governo) e orizzontale (tra istituzioni pubbliche e realtà, organizzate e non, della società civile). Queste spinte verso la democratizzazione reale dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini hanno come orizzonte valoriale e funzionale la *centralità* del cittadino come portatore di bisogni, ma anche come risorsa insostituibile, per il suo patrimonio di conoscenze e di disponibilità cooperative, di un nuovo modo di "fare amministrazione". Gli apparati pubblico-amministrativi escano progressivamente dalla logica autoreferenziale (quando non autoritativa) che ha connotato tradizionalmente il modello burocratico di amministrazione; assumono – anche se il cammino è ancora all'inizio – le connotazioni di una amministrazione *colloquiale*: e ciò implica la capacità di comunicare efficacemente strategie e politiche, di aprirsi all'*ascolto* e alla *partecipazione*, di semplificare le procedure, di valutare l'efficacia degli interventi e, infine, se e in quanto questi obiettivi vengono perseguiti quotidianamente e in ogni ambito della vita amministrativa, l'attenzione a trasmettere una *immagine* di sé che aiuti lo sviluppo all'interno dell'amministrazione identità professionali forti e incrementi all'esterno quel capitale di fiducia civica che costituisce la principale fonte di legittimazione dei poteri amministrativi.

6. L'idea guida delle riforme degli ultimi quindici anni è quella di una amministrazione *performance-oriented*, cioè di una amministrazione di risultato (46). Al risultato si fa infatti riferimento come elemento essenziale

(46) Dubita sulla assoluta validità della formula CASSESE S., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (A CURA DI), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2002; critico specialmente nei confronti di una applicazione generalista della formula, G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, *Annuario AIPDA*, Milano, 2002, p. 127 e ss.

della dirigenza e dei c.d. controlli di gestione; è il parametro per la ripartizione delle risorse fra apparati (riforma del bilancio); è canone di tutela degli utenti (carte dei servizi); è misura della responsabilità (ministeriale e dirigenziale), etc.; ma il legislatore si riferisce al risultato anche perché spinto dalla necessità di rispondere al bisogno di (ri)legittimazione delle istituzioni pubbliche, di controllo della spesa pubblica, di apertura dei mercati. Tuttavia, il passaggio da una amministrazione vincolata nel suo agire dal formalismo legalistico ad una responsabile del conseguimento di risultati utili per la collettività non sembra obiettivo di breve periodo come dimostrano proprio gli esiti dei diversi interventi succedutisi negli ultimi anni: il numero delle leggi - e dei tipi di legge - continua ad aumentare, mentre in taluni casi le c.d. semplificazioni diventano esse stesse una selva più intricata di quella che avrebbero dovuto abbattere (47); monitoraggi, verifiche e certificazioni soffocano negli standard, nelle tabelle e nelle statistiche e la responsabilità personale dei funzionari ha l'occhio più attento ai revisori o alle fonti di finanziamento che alla ragion d'essere dell'attività considerata.

7. I cambiamenti intervenuti in Italia come negli altri Paesi, sono evidenti e altrettanto lo sono i risultati positivi. Tuttavia oscurità, lentezza e distanza sono ancora oggi i termini che vengono sovente usati per indicare il rapporto dei cittadini con la PA. Esaminato da questo punto di vista, il problema finisce con l'avere, nella sostanza, radici essenzialmente culturali: cultura della PA ma anche cultura del cittadino con la logica conclusione che l'obiettivo finale cui si deve tendere è un cambiamento che investa anche (e soprattutto) gli aspetti culturali connessi alla gestione della cosa pubblica.

(47) Basti pensare alla semplificazione nel *drafting* legislativo che ha condotto, sul modello della legge finanziaria, al contenimento del numero degli articoli di cui le leggi si compongono (derivante dal tentativo di ovviare alle lungaggini della votazione articolo per articolo della legge) e alla moltiplicazione dei commi: una complicazione per l'interprete e per il cittadino.