



## **Summer School**

complessità sociale  
azione amministrativa  
cambiamento organizzativo

**AREA EDITORIA  
E DOCUMENTAZIONE**



Il Formez, nell'ambito del Progetto CIPA (Coesione e Innovazione nella Pubblica Amministrazione), realizzato per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha organizzato, insieme al CANTIERI - *Programma per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche* - che fa capo all'Ufficio per l'Innovazione dello stesso Dipartimento, una Summer School su alcuni temi strategici del rapporto fra policy making e cambiamento delle organizzazioni pubbliche.

La Summer School è stata realizzata con il patrocinio di ANCI, ANDIGEL, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, Regione Autonoma della Sardegna, UPI.

L'iniziativa si è svolta presso l'Hotel Porto Conte di Alghero dal 12 al 14 giugno 2003.

La pubblicazione "Summer School - Complessità sociale, azione amministrativa, cambiamento organizzativo" e la "Carta di Porto Conte", sono state realizzate con il contributo di tutti i partecipanti: i dirigenti che hanno dato vita alla discussione e hanno elaborato idee e contenuti; i relatori e gli esperti che li hanno arricchiti con i loro interventi; lo staff di progetto del Formez e Cantieri.

Elena Tropeano, Annalisa Brughitta, Donatella Spiga hanno curato la raccolta dei testi, l'impostazione e l'editing del volume.

## INDICE

---

PREMESSA di Carlo Lefebvre	7
INTRODUZIONE di Elena Tropeano e Renato Tasca	9
CAPITOLO 1 <b>GLI SCENARI DI CAMBIAMENTO</b>	13
Processi associativi e dissociativi della complessità sociale. Gli effetti sull'identità di Loredana Sciolla	15
L'evoluzione dei contesti territoriali di Danielle Mazzonis	23
Sviluppo e prospettive nelle politiche pubbliche. Le tre gambe della democrazia di Gloria Regonini	31
Come le amministrazioni intercettano il cambiamento: trasformazioni istituzionali e nuove politiche di Marco Cammelli	39
Scenari di cambiamento nel lavoro pubblico di Franco Carinci	51
CAPITOLO 2 <b>LE SESSIONI TEMATICHE</b>	55
<b><i>I sessione: LEGGERE LA REALTÀ</i></b>	
Introduzione, di Giuseppe Pennella e Renato Tasca	57
<u>I casi:</u>	
I piani per la salute - Agenzia Sanitaria Regionale Emilia-Romagna di Marco Biocca	61
Progetto "Mo-Ve" – Aci e Comune di Venezia di Toni Muzi Falconi	69
Progetto Air. Analisi di impatto della regolamentazione – Regione Veneto di Pietro Vedovato	71
<u>Le riflessioni degli esperti</u>	
Leggere la realtà? Sì, ma quale? E perché? di Gianfranco Bottazzi	75
Leggere la realtà: sì ma come? di Antonio La Spina	77
I processi decisionali oggi: quale benchmark? di Toni Muzi Falconi	83
Tre modi per "leggere la realtà": controllare le organizzazioni, interpretare i bisogni o valutare gli effetti delle politiche pubbliche? di Marco Sisti	85
<b><i>II sessione: DARE RISPOSTE</i></b>	
Introduzione di Giancarlo Vecchi	93
<u>I casi</u>	
Il progetto periferie della Città di Torino - Comune di Torino di Susanna Canestri	95

Progettazione integrata e agenda 2000. Alcuni dati sull'esperienza della Regione Campania di Tiziana Arista	99
<u>Le riflessioni degli esperti</u>	
Implementare, diffondere o tradurre in pratica il cambiamento? di Silvia Gherardi	103
Progettazione delle politiche pubbliche e progettazione istituzionale: su di alcune competenze emergenti della dirigenza pubblica di Augusto Vino	107
<b>III sessione: CAMBIARE L'ORGANIZZAZIONE</b>	
Introduzione di Valeria Spagnuolo e Mauro Bonaretti	113
<u>I casi</u>	
L'agenda per la modernizzazione: un caso di innovazione organizzativa e amministrativa - Regione Emilia-Romagna di Gaudenzio Garavini	117
La costruzione della rete dei servizi interni nella ULSS 16 di Padova di Fortunato Rao	121
<u>Le riflessioni degli esperti</u>	
La strategia nelle amministrazioni pubbliche di Renato Ruffini	125
Riflessioni a margine dell'esperienza della Summer School di Giuseppe Scaratti	141
Ispirare e condurre i processi di cambiamento organizzativo di Antonio Strati	145
"Tra il dire e il fare": riflessioni sul cambiamento organizzativo di Angelo Tanese	147
Rinnovare l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche: tra passato, presente e futuro di Giovanni Valotti	149
<b>La riflessione dell'esperto del lavoro di gruppo</b>	
Le scelte alla base del metodo di Federico Bussi	153
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>LE PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO</b>	
<b>Le tesi emerse</b>	
I sessione di lavoro: "Leggere la realtà"	157
II sessione di lavoro: "Dare risposte"	158
III sessione di lavoro: "Cambiare l'organizzazione"	161
<b>La tavola rotonda</b>	
Riflessioni sui lavori delle sessioni di Pia Marconi	165
Le organizzazioni pubbliche: un profilo sociologico di Francesco Paolo Cerase	167
Le prospettive di cambiamento nella P.A.: nuovi rapporti fra stato e mercato di Guido Corso	171
Lo sviluppo del ruolo del Dirigente pubblico: una prospettiva storica di Guido Melis	175
<b>Il dibattito finale</b>	179

<b>Conclusioni</b>	
di Carlo Flamment	183
<b>ALLEGATO</b>	
<b>LA MAPPA DEI PARTECIPANTI</b>	I
I dirigenti	III
I relatori	VII
Gli esperti	IX
I coordinatori delle plenarie	XIII
Programma Cantieri: i coordinatori delle sessioni parallele	XIII
Formez: i coordinatori delle sessioni parallele	XIII
Lo staff Formez della Summer School	XV



## PREMESSA

---

Carlo Lefebvre - Direttore Generale del Formez

La Summer School che il Formez e il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno realizzato ad Alghero - Porto Conte dal 12 al 14 giugno 2003, ha rappresentato un' importante tappa di riflessione sul tema delle competenze manageriali nelle organizzazioni pubbliche.

I cambiamenti che l'azione amministrativa deve affrontare in tempi di complessità sociale, infatti, si realizzano a partire da una classe dirigente rinnovata, che sia in grado di far fronte a una realtà che esprime esigenze sempre diverse e in continuo mutamento e che sviluppi per questo competenze adeguate. In questa fase il management pubblico deve essere in grado di elaborare, quindi, strategie politiche e azioni di intervento e contemporaneamente di attuare modelli organizzativi in linea con i tempi.

La Summer School ha avuto come obiettivo la riflessione e lo scambio fra persone che hanno maturato un' ampia e qualificata esperienza nelle amministrazioni pubbliche: dirigenti, provenienti da Regioni, Province e Comuni di tutta Italia si sono confrontati, in modo paritario, mettendo in comune saperi, idee e opinioni, con scienziati sociali, giuristi, esperti di politiche pubbliche, di sviluppo, di organizzazione.

L'esperienza ha rimandato a un concetto di cambiamento delle organizzazioni pubbliche legato non solo a un'innovazione gestionale e tecnologica, ma anche a un'innovazione strategica, in grado di sviluppare una nuova azione amministrativa.

Al centro dei lavori, quindi, era un orientamento che si va consolidando all'interno del Formez: il necessario legame che deve esistere, nel profilo manageriale di un dirigente pubblico, fra capacità di intervenire nel processo di policy making e competenze specifiche di chi gestisce sistemi operativi, risorse umane, risorse tecnologiche.

In quest'ottica, anche gli strumenti manageriali su cui molto è stato innovato negli ultimi anni - sistemi di controllo, sistemi di valutazione- per essere veramente efficaci devono essere correlati anche al sistema degli obiettivi strategici e non solo usati come tecniche più vicine alla misurazione che non alla valutazione complessiva dell'efficacia degli interventi.

I dirigenti pubblici devono utilizzare strumenti, metodi e tecniche finalizzati alla realizzazione delle politiche che le amministrazioni sono chiamate a realizzare. La Summer School e tutte le iniziative del Formez per lo sviluppo della Dirigenza sono finalizzate a questo obiettivo, a partire dalla consapevolezza che la Pubblica Amministrazione deve affrontare oggi la grande sfida della complessità sociale e dei mutamenti istituzionali.





### **Il senso del progetto**

Elena Tropeano - Formez

Il modo migliore, forse, per trasmettervi il senso di questa Summer school è raccontarvi da quali suggestioni è partita l'idea e come si è, via via, strutturata in un progetto; e di descrivervi come quelle suggestioni iniziali, strada facendo, si siano incontrate con la riflessione sul tema del cambiamento della Pubblica Amministrazione, tema centrale per il nostro Istituto e per Cantieri.

Tutto è nato da una lettura sull'esperienza del poeta indiano Tagore, vissuto fra la fine dell'800 e i primi decenni del '900. Tagore non era solo un grande poeta, ma anche un grande educatore: aveva fortemente perseguito un progetto di insegnamento ed era riuscito a fondare una università, in India, la scuola di Viṅva Barati. Di ciò che Tagore diceva a proposito della sua università, vista come alternativa al modello occidentale, un pensiero mi aveva particolarmente colpita: quello che definiva l'università occidentale "una linea retta verso la mediocrità", il cui obiettivo principale era quello di "sforare risultati sempre uniformi". Noi vorremmo avviare con la Summer School una serie di iniziative con la dirigenza pubblica che siano diverse dalle usuali attività di formazione manageriali. Non abbiamo l'ambizione di ottenere i risultati di Tagore, dalla cui università è uscito Amartya Sen, ma, come Amartya Sen insegna, vorremmo riuscire a parlare nella nostra Summer School, di come cambiare la Pubblica Amministrazione, parlando anche di diritti, di società e di equità.

La lettura di Tagore era stata contemporanea a una fase del Formez, in cui era stato chiesto a tutti noi un contributo alla ridefinizione delle strategie dell'Istituto. Il tema del cambiamento della P.A. e soprattutto quello della dirigenza pubblica, centrale nella nostra strategia, a quel punto si è intrecciato con la riflessione su: come fare formazione e cosa mettere al centro della formazione, per evitare di diventare, appunto, una "fornace" di soluzioni tutte uguali, avviata "dritta dritta" verso la mediocrità.

Allo stesso tempo, dopo una grande e talvolta indigesta stagione in cui si era discusso tanto della riforma della P.A., iniziava a serpeggiare il dubbio che quel "tanto" non fosse tutto nella direzione più efficace, che quel "tanto" rischiasse di saltare a piè pari qualcosa di fondamentale e di non vedere ciò che realmente "ci riguarda": la società, la politica, le persone.

Sono queste le cose che vogliamo porre al centro del dibattito, spostando l'asse della riflessione sul cambiamento della Pubblica Amministrazione, a lungo centrata o su aspetti giuridici o su aspetti gestionali, su alcune tematiche che rimandino - in primo luogo - alla complessità che contraddistingue il nostro tempo.

Altri in queste giornate parleranno con grande competenza dei temi che abbiamo scelto come temi della Summer school. Io qui vorrei solo mettere a fuoco i nodi centrali della riflessione, che illuminano il senso, gli obiettivi, e spero le prospettive future di quest'esperienza.

- La riflessione critica sul New Public Management, a partire dall'idea che questo orientamento abbia portato al consolidamento, seppure in veste diversa, di una pubblica amministrazione autoreferenziale, in cui se è vero che non era più la norma, bensì lo standard, il riferimento assoluto, è altrettanto vero che lo standard è ad essa assolutamente speculare, in quanto ugualmente rigido. Nella concezione e nella prassi della riforma amministrativa che si richiamava al New Public Management i dirigenti che fino allora erano stati "i guardiani delle procedure" rischiavano di diventare "ricercatori di soluzioni", costruttori di macchine senz'anima e, spesso, senza alcun riferimento al mondo fuori. Al rispetto della norma si era sostituito il perseguimento, talvolta altrettanto miope, del risultato.
- L'attenzione crescente a elaborare idee di cambiamento che vedessero l'azione amministrativa legata alla realizzazione di politiche pubbliche, e quindi attenta a cogliere, trasformare e rispondere ai segnali provenienti dalla società; che

superassero la visione delle organizzazioni pubbliche solo come macchine di cui migliorare le tecniche di funzionamento

- La ricerca di strategie formative che raccogliessero il frutto di queste riflessioni, andando oltre, quindi, alla formazione cosiddetta manageriale ma che fossero in grado di realizzare una formazione viva, capace di mettere in gioco e di coinvolgere le persone che lavorano per le amministrazioni pubbliche.

Obiettivo immediato della Summer school è quindi lo scambio di pensieri ed esperienze su una serie di tematiche strategiche, individuate a partire dalle precedenti, appena accennate, riflessioni. L'obiettivo di medio periodo è che, a partire da qui, si crei fra di voi l'interesse a costruire, fuori di qui, in altri momenti, in altre sedi, e con altre modalità di relazione, una rete che vi permetta di dare corpo al vostro ruolo, di essere dirigenti che sappiano dare vita e governare le interdipendenze fra i diversi sistemi compresenti nella Pubblica Amministrazione: quello delle regole, quello dei servizi, quello della complessità.

E' per l'esigenza di guardare "il mondo fuori", più che i meccanismi interni all'amministrazione pubblica, che la sessione di oggi. "Scenari del cambiamento" si apre con un intervento su identità e complessità; è per questo che abbiamo scelto come logo della Summer School un disegno di Krier che rappresenta alcuni bozzetti – non uno solo, ma tanti bozzetti - per la costruzione di una piazza, luogo per eccellenza dello scambio, rappresentazione della polis e della democrazia: per dire che ci sono molte interpretazioni possibili di un'idea e molti possibili modi per costruirla.

E' per questo che abbiamo scelto come testo per "raccontare" metaforicamente il progetto un testo: "Un lumicino nella foresta" di Paolo Rossi<sup>1</sup> in cui si parla della grande ricchezza di pensiero e di esperienza che si apre a chi ha la capacità di coltivare il dubbio; della necessità di ragionare e insieme di sentire, della vita come ricerca per trovare risposte attraverso l'esercizio dell'intelligenza e della passione<sup>2</sup>.

#### Renato Tasca - Programma Cantieri

Vorrei sottolineare alcuni punti che sono particolarmente significativi per spiegare il valore che questa iniziativa riveste per il Dipartimento della Funzione Pubblica e più specificamente per il Programma Cantieri.

Un primo punto è individuare come la Summer School si inserisce nel programma Cantieri. Cantieri persegue finalità di sostegno all'innovazione delle amministrazioni pubbliche, e lo fa attraverso tre grandi linee di azione.

La prima linea di azione è una linea che chiamiamo la community degli innovatori: un'azione diffusa di sviluppo della comunità di coloro che nelle P.A. si impegnano in azioni di miglioramento delle proprie organizzazioni e dei propri servizi. Cantieri interviene attraverso una serie di servizi di tipo informativo, cercando di stimolare il dibattito, di creare know how, di favorire le azioni di scambio e confronto.

Una seconda linea è di sostegno più specifico e più mirato alle azioni di innovazione diffusa. Vorrei segnalare a questo proposito due recenti iniziative: una in collaborazione col Foromez, i Successi di Cantieri rivolta alle amministrazioni che intendono programmare il proprio cambiamento attraverso un processo di pianificazione integrata delle diverse iniziative di cambiamento e miglioramento; un'altra che è stata varata in questi giorni e che si chiama i Cantieri dell'innovazione: un'iniziativa attraverso la quale il know how che Cantieri ha sviluppato attraverso i propri esperti e dirigenti della P.A. su alcuni temi caldi dell'innovazione - il benessere organizzativo, le sponsorizzazioni, la customer satisfaction, donne e leadership - vengono condivise con altre amministrazioni. Cantieri intraprende, offrendo un supporto di tipo consulenziale e di assistenza tecnica, un percorso insieme alle amministrazioni che intendono

<sup>1</sup> Testo riportato in apertura del volume.

<sup>2</sup> Oltre a ringraziare tutti coloro che hanno partecipato, un ringraziamento speciale al prof. Luigi Bobbio dell'Università di Torino, che ci ha dato un significativo contributo e a tutti coloro che ci hanno dato il patrocinio: e soprattutto, Andigel - in primo luogo Michele Bertola - e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni che, nelle persone di Alessia Grillo e Gaudenzio Garavini, si è generosamente impegnata nella promozione della Summer School.

aderire al progetto per sperimentare gli strumenti da noi sviluppati. Quindi un sostegno specifico su tematiche di grande rilevanza.

L'iniziativa della Summer School delinea una terza linea d'azione che Cantieri vuole sviluppare che è il Campus Cantieri: iniziative più generali di tipo formativo rivolte a un pubblico come questo, ossia di persone chiave delle amministrazioni pubbliche, in cui il concetto di formazione viene un po' a sfumare e viene più interpretato come un'azione centrata sul dibattito e sulla riflessione intorno a temi di grande rilevanza per l'innovazione e il cambiamento della P.A.

Con la Summer School stiamo inaugurando la linea d'azione Campus di Cantieri che avrà nel prossimo futuro un programma più vasto di formazione manageriale, in collaborazione con il Formez e col Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie a supporto dell'e-government. Il programma non ha come obiettivo fornire una formazione di tipo tecnologico ma di favorire e aiutare le amministrazioni nel creare le condizioni ideali affinché l'innovazione, anche quella di tipo tecnologico, possa prendere corpo nelle amministrazioni.

Un secondo punto riguarda le tematiche che sono state scelte per l'evento. Abbiamo individuato aree di lavoro abbastanza vaste ma con una certa specificità. Parleremo delle grandi fasi, delle grandi tappe del processo di implementazione delle politiche pubbliche: un concetto che ci sta particolarmente a cuore ma un po' trascurato negli ultimi anni, forse in modo non consapevole. La grande attenzione del new public management verso i temi della gestione e della tecnologia ha messo in secondo piano altre funzioni importanti dell'azione amministrativa: realizzare politiche pubbliche che siano coerenti con i bisogni della società, analizzare il contesto di riferimento, decidere gli interventi, valutare gli impatti organizzativi che queste politiche hanno sugli assetti macro delle amministrazioni pubbliche. Le tematiche che proponiamo con la Summer School non sono "nuove", ma riteniamo sbagliato associare meccanicamente l'innovazione al "nuovo", alla novità – alla sola tecnologia, per esempio – tant'è che oggi quando si parla di innovazione si parla fondamentalmente dell'introduzione di nuove tecnologie della comunicazione, mentre sappiamo che questi sono grandi strumenti abilitanti, facilitanti, ma che le innovazioni non si riducono ai soli strumenti bensì sono l'obiettivo che le amministrazioni devono proporsi di raggiungere.

Con la Summer School vorremmo rilanciare una riflessione legata anche ai temi del policy making, una discussione sull'innovazione portata avanti in modo più approfondito e soprattutto in modo più strutturato e più organico.

Il terzo e ultimo punto riguarda le nostre aspettative come Dipartimento e come Cantieri rispetto a iniziative come la Summer School.

Fondamentalmente l'approccio con cui abbiamo immaginato queste giornate non è di tipo formativo. Dal momento che ci rivolgiamo al top management delle amministrazioni pubbliche - scusate se uso questo termine che è un po' mutuato dal settore privato ma di questo si tratta - tutti noi abituati a lavorare quotidianamente fianco a fianco con i dirigenti delle P.A. ci mettiamo dunque in una condizione di scambio alla pari e non in un tipo di relazione docente-discente. L'idea è quella di creare un forte momento di interazione e di stimolare una situazione di ascolto di quelli che sono i veri bisogni e le necessità delle amministrazioni pubbliche. Riteniamo che occasioni come queste siano preziosissime per poter avere un dialogo molto ristretto e ravvicinato fra due mondi: quello degli esperti che si occupano di P.A. e quello dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche. Il risultato che ci aspettiamo non è quello tipico di un percorso formativo, tanto meno quello che può essere oggetto di una valutazione dell'apprendimento. Vorremmo arrivare a porre alcune questioni cruciali per la P.A., a fare alcune "raccomandazioni" per le amministrazioni che cambiano.

Noi crediamo nella creazione di una relazione stabile tra gli esperti e i dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Vi preannuncio che nei nostri progetti di formazione manageriale – Campus di Cantieri - sono previsti momenti molto simili a questo, con la presentazione di scenari su grandi temi insieme a gruppi di persone selezionate nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Casomai non con l'ambizione evocata prima, quando si è citato Amartya Sen, diventare tanti piccoli premi nobel: noi ci accontenteremo di creare una rete solida di persone che seriamente mettono il loro impegno, la loro passione e la loro competenza per migliorare e cambiare le nostre pubbliche amministrazioni.



*La Pubblica Amministrazione ci appare, anche quando se ne parla in termini di riforma, come un mondo chiuso, a sé stante, regolato da codici interni che difficilmente dialogano col "resto del mondo".*

*Intanto il resto del mondo cambia con enorme velocità, e in pochi anni la nostra società appare trasformata, e con essa le identità, individuali e collettive, le istituzioni, le modalità del fare politica e di agire sui territori, il senso del lavoro, il significato dell'azione del governare.*

*Con questa prima sessione abbiamo aperto una finestra sul "mondo fuori" e rintracciato le grandi linee di trasformazione che attraversano il nostro paese, per poter poi ragionare sul "cosa devono fare le organizzazioni" tenendo conto della riflessione su come si va ridisegnando la realtà cui esse devono fare riferimento.*

*La sessione è stata coordinata da Carlo Lefebvre, Direttore generale del Formez.*



## Processi associativi e dissociativi della complessità sociale. Gli effetti sull'identità

Loredana Sciolla

### *I due volti dell'identità*

Abbiamo tutti l'impressione che i profondi cambiamenti che hanno investito le nostre società alla fine del secolo scorso, con un'accelerazione crescente a partire dal secondo dopoguerra, abbiano coinvolto la struttura stessa dell'identità personale e collettiva. Sono gli stessi mezzi di comunicazione di massa che si incaricano di diffondere l'idea che l'identità stia diventando per un numero crescente di persone assai più un problema da risolvere che un punto d'appoggio da cui partire. L'interrogarsi persistente e generalizzato sulla propria e altrui identità non farebbe altro che riflettere l'ansia per qualcosa che si va perdendo o di cui non si è più certi. Si diffondono allora le lamentele sulla crisi dell'identità che minaccerebbe le società occidentali post-moderne o tardo-moderne.

Per provare a individuare che cosa stia effettivamente cambiando è necessario comunque partire dal significato del concetto di identità per le scienze sociali, che precisano e descrivono analiticamente ciò che il linguaggio comune indica in maniera piuttosto vaga. Rispetto alla nozione di identità, filosofi e scienziati sociali assumono posizioni diverse. La maggior parte delle discussioni filosofiche sull'identità personale ruotano attorno ai criteri logici e epistemologici che consentono di identificare e reidentificare un individuo nel tempo. Tradizionalmente le soluzioni standard hanno riguardato la persistenza fisica - ossia la continuità del corpo - o gli stati successivi della coscienza. Pur ponendo il problema di fondo di che cosa rende una persona unica e diversa da tutti gli altri individui, generalmente le soluzioni risultano insufficienti e l'identità resta enigmatica. In primo luogo nessuno dei criteri di consistenza indicati ci dicono di una persona che tipo di persona è. Mentre è proprio questo "senso più robusto" di identità che cerchiamo di catturare quando miriamo all'autocomprensione e quando cerchiamo di comprendere gli altri. In secondo luogo vi è una "strana lacuna" nella discussione filosofica sull'identità personale: la dimensione sociale. La prospettiva degli scienziati sociali e, in primo luogo, di quei filosofi che hanno aperto la strada alle scienze sociali, in particolare alla sociologia e alla psicologia sociale, come William James e George Herbert Mead, è orientata a concettualizzare la varietà dei tratti costitutivi dell'identità lungo differenti dimensioni. Mead ha elaborato fin dagli anni venti una teoria sociale del sé che mette in primo piano l'intreccio, esistente in tutte le società e le culture, tra la formazione del sé e i processi sociali, in particolare l'attribuzione di ruolo. All'idea che l'identità sia una sorta di sostanza spirituale o di "anima", di cui l'essere umano sarebbe misteriosamente dotato a differenza degli animali inferiori, egli oppone l'idea che quella peculiare capacità di auto-riflessione (capacità del soggetto di divenire oggetto a se stesso) che chiamiamo Sé si costituisca nell'interazione con gli altri, attraverso il linguaggio, ossia attraverso la comunicazione di simboli significativi. Il fatto che l'individuo sviluppi una propria peculiare individualità non sarebbe dunque in contraddizione con l'assunzione di ruoli sociali, ma anzi la capacità di rappresentarsi come centro di elaborazione autonoma può emergere solo partecipando alle esperienze dei propri simili, "assumendo gli atteggiamenti che nei suoi confronti tengono gli altri individui che con lui convivono all'interno di uno stesso ambiente sociale, o nell'ambito di uno stesso contesto di esperienza e comportamento" (Mead, 1934; tr. it., p.156).

Il richiamo alla posizione di Mead mi aiuta a descrivere quello che potremmo chiamare il *paradosso dell'identità*. Il paradosso consiste nel fatto che la nozione di identità fa riferimento a due aspetti apparentemente opposti:

1. *l'identificazione*, cioè *l'uguaglianza con* altri, intesa sia come riconoscimento da parte di altri dell'appartenenza a ruoli e posizioni sociali (strutture normative), a gruppi e categorie socialmente definiti (ad es: classe, generazione, etnia) sia come auto-riconoscimento, ossia accettazione da parte del soggetto di tale assegnazione "oggettiva". Già James alla fine dell'Ottocento aveva espresso questa dimensione dicendo: "Propriamente parlando, *un uomo ha tanti sé sociali quanti sono gli individui che lo riconoscono*", ma "possiamo praticamente dire che ha tanti sé sociali quanti sono i *gruppi* distinti di persone alle cui opinioni egli tiene" (citato da Hollis 1980, 93). In base a questa dimensione l'attore sociale concepisce se stesso all'interno di un campo, entro confini che lo rendono affine ad altri che con lui li condividono. Per questo in altra sede (Sciolla 1983; 2000) ho parlato di dimensione *locativa* dell'identità. Questa dimensione suggerisce che l'identità non si costituisce in un'arena interiore, ma presuppone sempre un uditorio, ossia il riconoscimento in altri e da parte di altri. Da non dimenticare che su questa dimensione si collocano non solo i ruoli sociali e le identità di gruppo socialmente definite

- i diversi sé sociali - ma anche il corpo - sarebbe meglio dire i diversi sé corporei - e le esperienze sociali in cui l'individuo è coinvolto.

2. *l'individuazione*, cioè la *differenza da altri*, intesa come distinzione e particolarità. Si tratta di un principio di consistenza interna che riguarda la necessità sia di collegare le esperienze passate e presenti e le prospettive future sia di coordinare motivazioni e credenze eterogenee legate alla molteplicità e contraddittorietà dei ruoli in un insieme dotato di senso, nell'unità di una biografia. E' ancora James a sottolineare che per poter dire che i diversi self sociali sono "miei" è necessaria una qualche continuità; essa è una questione di sentimento, memoria, giudizio e consapevolezza di un'attività interiore consistente nel diritto di appropriarsi di stati passati in quanto appartenenti alla propria storia (cfr. Hollis 1980, 96-97). Ho chiamato questa dimensione *integrativa* in quanto rimanda a un principio di integrazione simbolica e temporale.

Questi due aspetti si ritrovano anche come modi tipici e antitetici di rispondere alla domanda "chi sono"?. Posso rispondere "sono cattolico" oppure "sono una persona che ha compiuto queste e queste altre scelte". Se la prima risposta rimanda al momento dell'identificazione con altri, la seconda rimanda al momento della differenza dagli altri, da tutti gli altri.

Il carattere paradossale dell'identità si dissolve, tuttavia, se sosteniamo - con Mead - che vi è un intreccio e una relazione stretta tra le due dimensioni: che l'individuazione non nasce da un ripiegamento su se stessi, ma emerge dalla capacità di assumere il ruolo degli altri, di riconoscersi in altri, in ruoli e norme condivisi. Non c'è autoriconoscimento senza riconoscimento da parte degli altri. Questa concezione dell'identità non pone gli stessi criteri rigorosi di consistenza posti dalla filosofia, ma si limita a considerare la continuità una questione di grado per cui si potrà parlare di identità forti o integrate e di identità debolmente integrate. Perché si possa parlare di identità è dunque necessaria una qualche continuità. Necessità di integrazione non significa, tuttavia, né unità né perfetta armonia; non significa, in altri termini, che gli individui non possano introdurre qualche tipo di discontinuità nelle loro biografie o non possano possedere desideri contraddittori, ma solo che qualche tipo di connessione e collegamento tra le diverse esperienze e comportamenti è necessario, anche a posteriori, come ricostruzione simbolica attraverso la memoria. Più che al rigore del soggetto cartesiano questa nozione di identità assomiglia all'immagine buddista del sé come una serie di candele, ognuna accesa col mozzicone dell'ultima (cfr. Hollis 1980, 96).

Questo duplice volto dell'identità è stato messo bene in luce da Norbert Elias (1987) che ha parlato, nella costituzione dell'identità sociale, del realizzarsi di un equilibrio Io-Noi, che non è immobile, ma si modifica nel corso del tempo, nel passaggio alla società moderna e da questa a quella tardo-moderna attuale. L'equilibrio Io-Noi si modifica passando da una prevalenza del Noi a quella dell'Io. Si tratta di un processo di individualizzazione, in cui delle due componenti dell'identità – l'individuazione e l'identificazione – è la prima a svilupparsi maggiormente rispetto alla seconda. Il modificarsi dell'equilibrio Io-Noi in direzione di una prevalenza dell'Io comporta anche, nelle attuali condizioni di complessità sociale, aspetti di disarticolazione dell'identità personale, di erosione delle identità collettive e nuove forme di ricomposizione.

#### *La complessità sociale: effetti associativi*

La sociologia ha cercato di cogliere la complessità della società moderna con la nozione di differenziazione sociale, che la riconduce a due aspetti: alla *numerosità* delle parti e delle differenze interne al sistema sociale e alla *ricchezza delle relazioni* fra queste stesse parti (interdipendenza tra le parti). Questa versione della complessità – radicata nel pensiero sociologico classico - si limita a considerare la crescita della divisione sociale del lavoro e la conseguente specializzazione dei ruoli. Si tratta di un processo in corso da secoli, ma che ha subito un'accelerazione enorme nel corso del Novecento e che vede l'autonomizzarsi di sfere e istituzioni sociali (la sfera economica si separa da quella politica, la sfera pubblica da quella privata) e il moltiplicarsi delle associazioni, gruppi, organizzazioni all'interno di ogni singola sfera. Ne è un indicatore la proliferazione dei ruoli professionali che deriva sia dalla scomposizione di ruoli all'origine unitari (come nel caso del medico, dell'avvocato, dell'ingegnere) sia dall'emergere di specializzazioni e tecniche interamente nuove (l'informatico, il consulente finanziario ecc.).

Questa versione della complessità sociale non mette in dubbio la possibilità di ricondurre a qualche tipo di unità la moltiplicazione delle differenze, né rappresenta in maniera problematica le conseguenze sull'azione e sull'identità degli individui. Si mette in luce che la



moltiplicazione delle appartenenze sviluppa l'individualità, modificando l'equilibrio Io-Noi a vantaggio dell'Io, della componente distintiva dell'identità. Osservando l'esperienza della vita urbana nella Berlino dei primi del Novecento, Simmel sostiene che l'individualità, intesa come ciò che ci contraddistingue come esseri unici e diversi da tutti, ha modo di affermarsi quanto più si allentano i legami stretti ma soffocanti con un unico gruppo (la famiglia, il clan) e l'individuo entra a far parte di una pluralità di cerchie sociali che gli consentono di acquisire maggiori gradi di libertà, di assumere posizioni diversificate. Dice Simmel: "i gruppi ai quali appartiene il singolo formano per così dire un sistema di coordinate, tale che ogni nuovo gruppo che si aggiunge determina il singolo in modo più preciso e più univoco" (1982, 122). Inoltre, a modificarsi non è solo il numero e la forma delle cerchie di riconoscimento sociale, ma anche la dimensione. Sopra le diverse, spesso simultanee, appartenenze l'individuo moderno può fare riferimento a una dimensione più ampia che è la dimensione statale della cittadinanza. La perdita di molti vincoli di appartenenza pre-statali (unità territoriali, principati, comunità agricole) è compensata dall'acquisizione della cerchia più ampia dell'unità statale, che aumenta l'ambito delle decisioni e della libertà personale. Solo nella società moderna si acquisisce la "libertà di conversione": si può essere prima cattolici, poi agnostici, poi divenire membri di una setta religiosa o di un partito politico.

Questo modo di intendere la complessità sociale, come differenziazione dei ruoli e moltiplicazione delle appartenenze, le cui funzioni sono integrate in un solo circuito di autorità-legittimazione, consente di render conto dei *processi associativi* che caratterizzano le società contemporanee. Quanto più si diversificano gli interessi collegati a specifici ruoli sociali tanto più cresce la motivazione degli individui ad associarsi per dare loro espressione e rappresentanza. Inoltre, come si è detto, la nuova "libertà di conversione", abolendo di fatto la condanna sociale dell'apostasia, rende molto meno costoso per l'individuo abbandonare un gruppo per un altro, o anche aderire contemporaneamente a gruppi molto diversi per credenze, scopi, interessi aumentando ancora le opportunità di associazione per i singoli e la numerosità delle associazioni nella società nel suo complesso. Infine, la stessa presenza dello Stato come un unico centro (geografico, organizzativo) regolatore delle diverse istanze e il suo sempre più capillare intervento nella sfera sociale rendono necessaria la creazione e lo sviluppo di forme associative e di partiti con la funzione di mediare tra Stato e società.

Da notare che questa nozione di complessità non si oppone, ma completa la teoria classica della modernizzazione – condivisa in egual misura dal marxismo classico, dalla teoria liberale e da gran parte della moderna teoria sociologica – che, sul piano dinamico, tende a leggere il cambiamento sociale come un processo di "sradicamento" e di razionalizzazione. Si tratta di un processo unilineare a somma zero, in cui la modernità elimina le forme tradizionali di relazioni sociali, in primo luogo quelle comunitarie, personali, basate su forti vincoli affettivi.

#### *La complessità sociale: effetti dissociativi*

Questo modo di rappresentare la complessità lascia, tuttavia, in ombra i processi di disarticolazione e dissociazione sociale che si instaurano in tutte le società contemporanee, comunque le si voglia chiamare, postmoderne o tardomoderne o, riferendosi all'organizzazione del lavoro, postfordiste. Questa disarticolazione, che è l'effetto perverso, come ha sostenuto Gallino (1979), degli stessi processi associativi, investe poi in gradi e forme diverse le varie società nazionali. Mi limito a segnalare quei processi che hanno un impatto maggiore sull'identità personale e collettiva.

a) In primo luogo le associazioni e le cerchie sociali non solo si moltiplicano, ma *perdono la loro concentricità* (come aveva già notato Simmel, senza trarne tutte le conseguenze). Ciò significa che un'associazione non rimanda più automaticamente all'altra, in una serie di cerchi concentrici. Far parte di una certa famiglia, ad esempio, consentiva l'accesso a una professione, che identificava anche la posizione di classe dell'individuo, l'ingresso in una associazione professionale, in un circolo culturale e in un partito politico entro una traiettoria congruente e più o meno "ereditaria", in cui ciascuna associazione comprendeva quella di livello inferiore. Nelle società attuali l'individuo "migra" da un gruppo ad un altro gruppo che non hanno più, se non assai labili, riferimenti reciproci, in cui cioè i passaggi dall'uno all'altro non sono automatici. Si potrebbe dire che l'individuo pendola tra "mondi" diversi, con reti di relazioni, interessi, simboli e valori differenti e spesso contrastanti.

Secondo Gallino (1982), che fa riferimento alla società italiana dei primi anni Ottanta, sono compresenti quattro distinte formazioni economico-sociali, frutto di un processo storico di sedimentazione – "tradizionale", "capitalistico-imprenditoriale", "capitalistico-oligopolistica",

“statuale” - ciascuna legittimata e orientata da un sottosistema culturale congruente. Ciò che si mette in luce è la *labilità del legame tra posizione e individui*, efficacemente riassunta dall'immagine della “pendolarità”: al limite chi partecipa all’“alternanza” tra posizioni differenti può “svolgere ad esempio una funzione pubblica o privata al mattino, esercitare un’attività imprenditoriale al pomeriggio, fruire verso sera dell’assistenza pubblica, senza mai diventare in modo permanente funzionario o imprenditore o assistito”.

La labilità del legame tra individuo e posizione sociale si accentua con le trasformazioni subite dal lavoro nella fase postfordista, in cui – come ci ricorda Sennett (2000) – il capitalismo flessibile con la sua pratica di spostare all’improvviso i lavoratori dipendenti da un posto all’altro, da un incarico all’altro, cancella ciò che dava il senso della durata e del controllo sulla propria vita: la traiettoria, ben espressa dall’etimologia del termine inglese “*career*”, ossia “strada per carri”. Il lavoratore dipendente fordista, quando entrava nel lavoro, si avviava lungo binari ben tracciati, in una direzione che avrebbe seguito per tutta la vita. Ciò generava un senso di sicurezza, del valore del proprio lavoro, favoriva la dedizione verso l’impresa e la creazione di legami di fiducia e di lealtà nei confronti degli altri.

La labilità del legame tra individuo e posizione sociale ha dei risvolti diretti sul modo con cui si fa esperienza non solo del lavoro, ma anche delle molteplici relazioni sociali in cui l’individuo è coinvolto. Aumenta il distacco e la distanza sociale tra il soggetto e ogni associazione o gruppo a cui di volta in volta partecipa. Se l’individuo è coinvolto in molti gruppi, nessuno dei quali ha una supremazia, in nessuno di essi investirà completamente le proprie risorse. Il coinvolgimento sarà dunque sempre solo parziale. Il sintomo più evidente, sul piano psicologico, che forse tutti abbiamo provato almeno una volta, è la sensazione di sdoppiamento, di essere lì ma anche “altrove”. Inoltre, appartenenze multiple e contrastanti possono generare confusione e incertezza circa il proprio interesse e verso i criteri intersoggettivi di riconoscimento. Diventa cioè difficile stabilire dove l’individuo si collochi realmente, identificare cioè le sue “coordinate” sociali. Nella società attuale aumenta il numero degli individui e dei gruppi dai profili sociali inconsistenti, proprio mentre crescono le pressioni sociali ad accertare l’identità e i confini di ognuno. Possono, infine, aumentare i conflitti di lealtà rispetto ai diversi gruppi di cui si fa parte, perché ogni gruppo, per quanto poco richieda, tende ad aumentare col tempo le proprie pretese.

b) Un secondo aspetto della complessità riguarda il piano culturale e simbolico. Mi riferisco alla dimensione *simbolica* dei processi di differenziazione: la moltiplicazione dei codici e dei segnali, la pluralizzazione dei modelli culturali alimentata dalla “concorrenza” delle agenzie di socializzazione e il conseguente *surplus* di possibilità sia oggettive sia percepite dai soggetti (Sciolla 1983). L’apertura dell’orizzonte di scelta dei soggetti, sia come eccesso di possibilità sia come incertezza del futuro, diventa al tempo stesso un valore e una minaccia. Un valore in quanto il futuro – come dice Luhmann – non è più ciò che incombe sugli uomini, ma è un orizzonte aperto, nel quale ci si muove scegliendo la propria direzione. Ma l’apertura dell’orizzonte rappresenta anche una minaccia nella misura in cui è limitata la capacità umana di reggere la moltiplicazione delle possibilità e l’incertezza. Allora il senso di libertà che l’eccesso di possibilità consente si può trasformare in vertigine e angoscia. Questa dimensione non fa però riferimento solo alla *numerosità* delle alternative, ma anche alla loro *incommensurabilità*, alla possibilità che le alternative non siano ordinabili facilmente, ma si presentino come conflitti tra valori e modelli culturali, i cui codici sono reciprocamente intraducibili. Il problema che questo aspetto pone all’identità è molto più radicale di quelli visti in precedenza, perché presenta la possibilità di un soggetto non più unitario, ma caratterizzato da elementi interni di scissione e di incongruenza, un sé multiplo costantemente sottoposto al rischio della dispersione e della frantumazione.

c) Se le associazioni si disassano, perdendo la loro concentricità, e il rapporto tra individuo e posizione sociale diventa sempre più labile, ciò avviene in un quadro di progressiva *erosione dell’identità collettiva nazional-statuale*, dovuta alle nuove dimensioni sovranazionali e alle dinamiche dell’economia globalizzata, sempre più svincolata dalla regolazione politica. Vi sono molti segni di questo indebolimento delle funzioni integrative delle istituzioni statuali, basate sulla capacità di generare quadri normativi e rappresentazioni condivise. Basti pensare, per quanto riguarda l’Italia, alla difficoltà di mantenere una narrazione e una memoria storica comune, alla normazione caotica ed eccessiva a cui corrisponde il diffondersi della trasgressione e della devianza e di attività di ogni tipo che si sottraggono a gran parte delle norme formalmente istituite. L’erosione della base di legittimazione delle istituzioni dello stato non fa venir meno, d’altro canto, le richieste che provengono dalla molteplicità, sempre più ampia, di gruppi e associazioni a cui si aggiungono attori sociali nuovi sorti sull’arena sociale globale che,

pur superando i confini nazionali sia riguardo alle forme organizzative sia alle tematiche e sia agli interlocutori istituzionali, pongono questioni che hanno un impatto forte anche a livello delle istituzioni politiche nazionali. In un certo senso le istituzioni sono sottoposte a pressioni e richieste ancora maggiori rispetto al passato, perché si sono indebolite le tradizionali forme di mediazione tra stato e società, innanzitutto i partiti.

Anche questo aspetto della complessità ha degli esiti fortemente dissociativi. In primo luogo l'ambiente sociale, entro un quadro istituzionale e normativo indebolito e scarsamente legittimato, risulta turbolento e imprevedibile. Sia gli attori individuali sia quelli collettivi hanno difficoltà a formulare piani che non siano a breve termine. Per formulare piani a lungo termine occorre, infatti, poter prevedere quali saranno i propri interessi nel futuro entro un quadro normativo sufficientemente stabile e certo. Ma l'integrazione precaria che caratterizza l'identità degli attori individuali e collettivi e il quadro normativo debole e incerto non consentono di sapere se la propria scala di preferenze resterà in futuro quella attuale né in quale direzione evolverà (Gallino 1979, 4). Di qui anche una certa propensione al conflitto distruttivo e autodistruttivo, al di fuori cioè di ogni regola condivisa.

### *Il ritorno della comunità*

Le conseguenze dissociative sull'identità sono state riassunte da molte analisi e descrizioni fenomenologiche delle società post-moderne usando delle immagini e figure diverse: quella dello straniero (Schutz), dell'individuo *blasé* (Simmel), dell'*homeless* (Berger). Si sono rievocate, a questo proposito, immagini mitiche come quelle di Narciso (Lasch), o letterarie come "l'uomo senza qualità" di Musil (Berger). Che cosa accomuna tutte queste figure? L'idea che il sé abbia perso ogni consistenza e capacità di orientare l'azione, disgregandosi e frammentandosi, divenendo un "sé plurale", collegamento precario tra "eventi che accadono all'individuo" (Berger 1992, 13; cfr. Sciolla 1995, 41). Chi meglio di Ulrich, il protagonista dell'opera di Musil, può esprimere questa peculiare labilità, indefinità, proteiformità dell'identità moderna? Secondo le parole di Peter Berger: "Ulrich sembra avere molte qualità, ma in realtà non ne ha nessuna. "Per lui nulla è saldo", tutto è trasformabile, e non ha nessuna idea di cosa sia egli stesso come un intero" (Berger 1992, 20). Corollario di questa disintegrazione e collasso del sé sarebbe la frenetica e ossessiva, ma del tutto inconcludente e illusoria, ricerca di auto-realizzazione e benessere psicofisico.

Per descrivere l'intensificazione dei rapporti con sé, dei modi in cui ci si occupa e preoccupa della propria autorealizzazione, del proprio benessere fisico e di quello psicologico, in vista del raggiungimento di uno stato agognato di salute-salvezza sono stati spesso usati toni nostalgici, pessimistici o addirittura apocalittici. Basti pensare all'idea di superficialità consumistica che accompagna le descrizioni di Berger o al pessimismo critico di Habermas riguardo al prosciugamento e colonizzazione della vita privata. L'esempio forse più noto di questa visione negativa della ricerca di identità nella società di oggi è *The Culture of Narcissism* di Christofer Lasch, che eleva la figura mitica di Narciso a paradigma della vita morale contemporanea. In una "epoca di aspettative decrescenti" l'individuo, incapace di plasmare il mondo secondo il proprio progetto come avevano fatto i pionieri dell'individualismo classico, si accontenta, come Narciso, di usare il mondo come uno specchio, per vedervi riflessa la propria immagine. Per Lasch il narcisismo non è, però, solo una metafora, ma indica la diffusione a livello di massa di una precisa patologia della psiche che implica, tra le altre cose, un'implosione della personalità, una svalutazione degli altri, un impoverimento della vita personale insieme ad un'esperienza soggettiva di vuoto; inoltre, a differenza di quanto suggerisce il mito di Narciso, che si innamorò di se stesso fino a morire, il moderno narcisista non prova amore per se stesso o autocompiacimento, ma si difende da un mondo sempre più minaccioso sviluppando strategie minime di sopravvivenza. Ciò che hanno in comune queste immagini è la rappresentazione di un'identità fragile, proteiforme, inafferrabile che è tale perché non ha più punti stabili di ancoraggio, perché cioè è un'identità senza radici.

Eppure c'è qualcosa di troppo semplice in queste rappresentazioni. Il contesto della complessità non è solo un campo minato per l'identità, ma offre anche opportunità nuove che il soggetto cerca di gestire e di sfruttare a proprio vantaggio con strategie non solo difensive ma di controllo e di adattamento all'ambiente. La moltiplicazione delle possibilità, l'espansione e diversificazione delle cerchie sociali da un lato aumentano enormemente le situazioni di conflitto (tra valori, credenze, ruoli, entro uno stesso ruolo) e quindi l'incertezza e ambivalenza interna al soggetto (quando non addirittura la contraddittorietà), dall'altro lato comportano per quest'ultimo un aumento di risorse e possibilità relazionali, un maggior grado di scelta nell'attivazione e disattivazione dei rapporti interpersonali. Soprattutto, lo squilibrio dell'identità

nella direzione di una prevalenza dell'io non può non suscitare tendenze alla compensazione e al recupero del "noi".

I processi di modernizzazione e di globalizzazione (unificazione politica e linguistica, diffusione dell'istruzione scolastica, mobilità territoriale e cosmopolitismo industriale, crescita dell'interdipendenza economica e della comunicazione), non si sono limitati ad erodere antichi vincoli comunitari e ad abbattere antiche differenze culturali, ma legano indissolubilmente le possibilità di accesso alle risorse e al riconoscimento sociale al possesso di precise competenze linguistiche, capacità formali e caratteri personali (disponibilità alla mobilità, separazione dei ruoli ecc.). Le forme di esclusione dal centro cosmopolita ed egualitario generano spesso ostilità, conflitti negli individui e nei gruppi lasciati ai margini. In molti casi il rafforzamento di tratti distintivi o addirittura il recupero di retroterra culturali collettivi di cui si è persa la memoria diventano un requisito indispensabile per ottenere riconoscimento pubblico. Non ci troviamo di fronte all'etica minimalista della sopravvivenza, ma, al contrario, alla lotta tutt'altro che narcisista per il riconoscimento pubblico ad essere un "soggetto" di diritti, *entitlements* secondo la terminologia di Amartya Sen e Ralph Dahrendorf.

A volte, però, la reazione ai processi di modernizzazione assume la forma del recupero di tradizioni (più o meno "inventate"), come avviene ad esempio per i gruppi e movimenti etnici. Altre volte, come nel caso dei movimenti religiosi fondamentalisti (nell'ambito dell'islam, del cristianesimo, dell'ebraismo), si tratta di una rivolta contro la modernità che però si presenta, nello stesso tempo, come rottura nei confronti della tradizione e ritorno alla purezza originaria che si intende restaurare. Se la modernità è il nemico da combattere, anche la tradizione ha avuto il torto di allontanarsi dalle origini. In questi casi l'equilibrio instabile tra le due componenti funzionali dell'identità (identità-io/identità-noi) tende a sbilanciarsi completamente verso l'identità-noi, o, se si preferisce, verso l'identificazione in una collettività. Il carattere antagonista e polemico di questi gruppi, che delimitano in modo netto i propri confini rispetto a un "altro" sentito come ostile, costituisce tipi di identità personale stabili e coerenti, ma chiusi e scarsamente individualizzati.

Il formarsi di queste identità collettive nel cuore delle società occidentali mette in discussione le basi stesse di quella che è stata la principale fonte di riconoscimento nella storia di queste società, la comunità politico-statale. Esse, infatti, rifiutando la separazione moderna tra religione e politica, ponendo in modo radicale il problema del fondamento etico-religioso della polis, rappresentano una sfida per la democrazia che, costitutivamente, opera in maniera negoziale di fronte ai conflitti, ossia dando per scontata l'accettazione di alcune regole e valori comuni, tra cui la laicità dello stato. Identità religiose di questo tipo non sono un residuo pre-moderno, ma una reazione antimoderna che dalla modernità nasce e trae alimento. Né, d'altro canto, si intravede, almeno per ora, la possibilità concreta di identità sovranazionali o globali. Questi modelli comunitari non esauriscono certo le possibilità di identità-Noi, ma sono degli esempi di come il processo di individualizzazione continui, ma in maniera ambivalente. Il rapporto tra identità-io e identità-noi non è fissato una volta per sempre ed è importante cogliere la sua variazione nel tempo e le forze che, all'interno della società individualizzata, spingono per trovare nuove compensazioni.

### Riferimenti bibliografici

- BERGER, P. (1984), *Robert Musil and the Salvage of the Self*, in "Partizan Review", 51; trad. it. *Robert Musil e il salvataggio del sé*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992.
- ELIAS, N., (1987), *Die Gesellschaft der Individuen*, Frankfurt, Suhrkamp; trad.it *La società degli individui*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- GALLINO, L.(1979), *Effetti dissociativi dei processi associativi in una società altamente differenziata*, in "Quaderni di Sociologia", XXVIII, n.1, pp. 1-23.
- GALLINO, L. (1982), *Della ingovernabilità*, in G. Statera (a cura di), *Consensus e conflitto nella società contemporanea*, Milano, Angeli, pp. 69-87.
- HOLLIS, M. (1980<sup>2</sup>), *Models of Man*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MEAD, G.H. (1934), *Mind, self and society*, Chicago, The University of Chicago Press; trad. it.: *Mente, sé e società*, Firenze, Giunti e Barbera, 1964.
- SCIOLLA, L. (1983b), *Differenziazione simbolica e identità*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXIV, n.1, pp.41-77.

SCIOLLA, L. (1995), *La dimensione dimenticata dell'identità*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXXVI, 1, pp. 41-52.

SCIOLLA, L. (2000), *Riconoscimento e teoria dell'identità*, in D. della Porta, M. Greco, A. Szakolczai (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Laterza, Bari, pp. 5-29 .

SENNETT, R., *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 2000<sup>4</sup> .

SIMMEL, G. (1890), *Über soziale Differenzierung. Sociologische und psychologische Untersuchungen*; trad. it. *La differenziazione sociale*, a cura di B. Accarino, Bari, Laterza, 1982.



## L'evoluzione dei contesti territoriali

Danielle Mazzonis

Le parole “complessità” e “territorio” e la loro combinazione sono in un certo senso diventate una moda, e coniugare parole cui siamo molto abituati e dare loro un significato intorno al quale ritrovarsi a discutere non è facilissimo.

Il termine “territorio” è usato da giuristi, economisti, sociologi e politici in significati spesso diversi. In questa sede cercherò di introdurre alcuni degli elementi essenziali intorno a cui si concentra l'attuale dibattito sul territorio e la sua gestione.

Il mio sforzo sarà soltanto quello di richiamare alla mente alcuni dei temi più spesso dibattuti, senza alcuna pretesa di completezza e senza trarre mie personali conclusioni, o almeno cercando di evitarlo.

Nella letteratura tradizionale il **territorio** non è altro che lo spazio, uno scenario nel quale si svolgono specifiche azioni economiche e sociali. Nella nostra concezione il territorio è invece attivo: è un potente sistema di coordinamento delle attività economiche, un forte catalizzatore dell'identità sociale. In questo senso il territorio è un “integratore flessibile” e le politiche ad esso dedicate sono il frutto delle interazioni tra le sue componenti. Nel territorio, infatti, soggetti pubblici e privati interagiscono con i vari livelli esterni per mettere in risalto i punti di forza che la storia o la natura hanno donato al territorio stesso. Il numero di queste interazioni è elevato, la loro tipologia ampia e la loro natura alquanto diversificata: credo che questo semplice concetto basti a spiegare, per ora, la complessità che caratterizza il sistema territoriale. E che serva anche a spiegare perché anche nella pratica, quando si disegnano politiche territoriali, si tende anche involontariamente a lavorare su singoli aspetti per abbassare la complessità del sistema, attribuendo poi pesi relativi diversi alle singole componenti, in funzione dei risultati attesi. La vocazione del territorio determina le condizioni di contorno sulle quali si imposta il risultato.

Nella letteratura recente, soprattutto in quella sviluppatasi intorno ai modelli territoriali di sviluppo economico, la componente produttiva diventa l'asse portante e le analisi dei risultati degli interventi vengono condotte nel dettaglio in termini macro e microeconomici, di reti e di infrastrutture, mentre le componenti sociali vengono – spesso con un'esagerata semplificazione, come ha osservato Chris Freeman – inglobate nel termine “esternalità”. In alcuni casi, come per esempio in gran parte della letteratura europea e americana sui distretti industriali, le analisi sono così spinte in questa direzione da trasformare la dimensione territoriale in “forza produttiva”. Elaborazioni più approfondite associano tale “forza” alla capacità di reazione di ogni impresa che alimenta il sistema territoriale rispetto alle sfide competitive della globalizzazione. Quest'interpretazione comunque “economica” del territorio è stata esplicitata in un bellissimo articolo di Becattini e Rullani del '93, in cui gli autori analizzavano “lo spazio geografico dei sistemi produttivi” e i modi in cui l'economia del sistema delle imprese si integra (e si alimenta) con il background ambientale. Nonostante non sia recente, quest'articolo ancora tratta con particolare attualità tutta la questione della conoscenza come valore produttivo. In una logica per molti versi divergente, ma giungendo a conclusioni in parte coincidenti in termini di risultati economici e sociali, ragionano urbanisti e geografi: in particolare, è in termini economici che gli urbanisti parlano di “milieu” locale. La definizione più rigorosa in quest'ottica credo sia quella di Roberto Camagni, che sostiene che il territorio “fornisce all'organizzazione produttiva alcuni inputs di base quali il lavoro, la capacità imprenditoriale, le infrastrutture materiali e immateriali, la cultura sociale e l'organizzazione istituzionale”. Arricchiscono questa definizione i francesi del GREMI, (Groupement Européen des Milieux Innovateurs), aggiungendovi altre componenti quali le relazioni inerenti la struttura a rete e il processo dinamico di apprendimento collettivo. L'apprendimento collettivo è, in questo caso, non un effetto dell'esistenza del distretto o comunque di un sistema produttivo territorialmente localizzato, come affermano Becattini e Brusco, ma un processo di interazione generato da rapporti e contatti formali tra le imprese e tra imprese e istituzioni. Questa visione marcatamente istituzionale del GREMI si spiega nel quadro del contesto francese, dove la logica istituzionale determina, più che nell'Emilia o nella Toscana dei distretti, il contenuto delle azioni di politica industriale. Questo punto è da tenere sotto osservazione, in vista del federalismo spinto di cui alcuni nel Governo parlano.

Sofferamoci ancora sui contesti territoriali geograficamente definiti per ricordare che di essi valutiamo in generale la capacità economica basandoci sulle prestazioni del territorio considerato. Ci si chiede se tale analisi sia ancora valida oggi, nell'attuale contesto di globalizzazione. Penso di sì, e affronto quest'argomento per introdurre il concetto di **complessità**; la globalizzazione infatti spinge i territori a subire una forte pressione competitiva, frutto di forze molto più numerose che in passato e anche sempre più diverse tra loro. Questa molteplicità di interazioni esercitate su uno spazio geografico definito, sulle imprese e le infrastrutture di questo "spazio", ne determina la complessità. Una complessità che si "manifesta" in modo irruento, dato che viviamo nella società dell'informazione dove l'esuberanza di notizie e dati – informazioni, appunto – non permette di ignorare fattori che fino a ieri riguardavano cerchie ristrette di persone. Norbert Wiener, il padre della cibernetica, ci aveva preannunciato questa invasione, invitandoci a prepararci a saperla distillare in funzione dei nostri bisogni. Rispondere a tale complessità, decomponendo appunto le forze per "governarle", implica, per gli attori del territorio, collegarsi a nuovi mercati, aprirsi a nuovi saperi, entrare nelle reti mondiali della divisione internazionale del lavoro una volta monopolio delle "aree centrali". E' questa forma di risposta, fatta di rafforzamento delle economie locali e allo stesso tempo di apertura alle reti globali, che fa dire ai geografi economici che il territorio agisce su una "doppia rete con un doppio livello di relazioni" (G. De Matteis). In termini concreti, possiamo dire che la riduzione delle barriere commerciali e la crescita della mobilità dei fattori produttivi incrementano la concorrenza tra territori anche molto lontani fra loro, come il dibattito all'OMC sulla Cina ci ricorda ogni giorno. La risposta dei territori con alto livello di specializzazione e competitività a questo stato di cose è quella di crearsi nuove opportunità, riducendo i costi per esempio attraverso la delocalizzazione della produzione verso Paesi a basso costo del lavoro. Esempi significativi sono le aziende venete che operano in Romania e quelle emiliane che producono in Ungheria, Cina e Brasile, conservando però nel luogo d'origine le fasi strategiche della produzione, fasi che sono, non a caso, quelle a più alto contenuto di conoscenze (la progettazione, la produzione dei prototipi, ecc.). Proprio la conoscenza, come vedremo in dettaglio più avanti, è uno degli atout essenziali dei territori competitivi, patrimonio di operatori e tecnici con alto livello di professionalità, di imprenditori attivi e aperti al nuovo, di pubbliche amministrazioni efficienti, insomma, di un mix di tanti elementi immateriali che costituiscono l'intelligenza collettiva del territorio.

E' evidente che la delocalizzazione comporta per i territori d'origine forme di squilibrio che debbono essere monitorate e richiedono, come dimostra l'ampio dibattito sui sistemi locali di innovazione, risposte precise in termini di politiche e di risorse. Per formulare efficacemente tali politiche dovremmo cercare di capire, situazione per situazione, in che modo e con quali strumenti le nostre P.A. dei vari livelli interagiscono con la doppia rete. Su questo punto, di cui l'esempio della delocalizzazione prima ricordato è solo un aspetto, torneremo più avanti a proposito dei già citati sistemi regionali di innovazione, che sono oggi considerati lo strumento più adatto a incrementare la competitività di un territorio e ad accrescere le sue potenzialità produttive.

Passiamo dunque al tema seguente: le **politiche del territorio**. Esse, si è tentati di dire, non sono altro che politiche di intervento sull'organizzazione dello spazio orientate alla sua valorizzazione sociale ed economica, e pertanto non presentano specificità. Ma, in verità, non è proprio così: se parliamo di spazio artificiale e naturale e ci riallacciamo alla definizione di territorio – frutto di storia e di dono naturale – che abbiamo declinato poco fa, possiamo dire che è la capacità di auto-organizzarsi dei soggetti pubblici e privati operanti su un determinato spazio che crea il valore che stiamo cercando, e che pertanto detta le politiche di cui stiamo parlando. La risorsa collettiva viene così "valorizzata" collettivamente. Le istituzioni di tutti i livelli debbono, in questo contesto, stimolare, organizzare, indirizzare, spingere gli attori del territorio in questo complesso processo di auto-organizzazione.

Le esperienze locali di programmazione integrata dimostrano che l'auto-organizzazione è possibile, ma la sua efficienza reale è funzione diretta dell'esistenza di un soggetto aggregante. Sempre l'esperienza indica che questo soggetto è quasi sempre istituzionale e si appoggia su strumenti formalizzati - almeno nelle intenzioni dei legislatori - molto simili tra loro (i POR nel Mezzogiorno, la legge 30 sui Piani d'area in Emilia, la programmazione negoziata comunitaria gestita dal Tesoro, ecc.). L'altra caratteristica delle politiche negoziate di sviluppo è che gli organismi promotori contribuiscono quasi sempre finanziariamente alle iniziative che promuovono. Ma la programmazione di azioni di sviluppo e il ruolo delle amministrazioni per disegnare e realizzare queste azioni devono fare i conti con la difficoltà di identificare soluzioni specifiche per il contesto locale e compatibili con i trend di sviluppo del contesto nazionale ed europeo. E chi ha seguito i famosi tavoli pubblico-privato della programmazione negoziata sa



quanto sia complicato trovare iniziative coerenti con i bisogni non sempre convergenti dei beneficiari delle politiche territoriali. L'esempio ovvio di tale divergenza è la compatibilità ambientale dello sviluppo industriale, meno ovvio è quello della progettazione e realizzazione di infrastrutture – autostrade, impianti energetici – che apportano benefici ad alcune aree ma possono penalizzare il patrimonio ambientale di altre. In ambedue i casi si tratta di scelte irreversibili, che oltretutto hanno una durabilità che si prolunga ben al di là della vita dei soggetti che le hanno promosse. A questa irreversibilità di molte iniziative – come dice Bruno Dente – si somma l'incertezza collegata al “cambiamento di valori dominanti” della comunità che le promuove. È anche questa incertezza a determinare la complessità di cui stiamo parlando. La dirigenza pubblica, i nuclei di valutazione degli investimenti, i tecnici delle authorities regionali e locali sono chiamati a intervenire sempre più su queste tematiche, spesso senza sufficienti strumenti e risorse.

La complessità però riguarda anche il contenuto polidisciplinare e multilivello delle decisioni da prendere, decisioni strettamente collegate alle vocazioni dei territori, al legame tra economia industriale e economia spaziale, alla nozione di prossimità su cui si è concentrata, in particolare, la Commissione Europea in anni recenti (il termine “prossimità” è molto francese e ci fa tornare alla scuola del GREMI prima citato, anche se per M. Landabasso, che segue il tema dei sistemi territoriali a Bruxelles, include anche aspetti legati alla ricerca applicata, che rientra tra i servizi di prossimità). In questo contesto, lo spazio non ha un'importanza secondaria o contingente, ma è un complemento strategico della prossimità organizzativa con la quale ha un rapporto dinamico. Così, ad esempio, un distretto industriale o un sistema territoriale può integrare le due componenti, dato che le imprese che lo compongono si relazionano tra loro attraverso rapporti di appartenenza professionale e di mercato, ma si trovano anche funzionalmente prossime. In questo ambito, dove le caratteristiche interattive e dinamiche della prossimità così come l'alta densità delle interazioni sono marcate, diventano particolarmente importanti i fenomeni che implicano cooperazione e partnership; ma sono ugualmente rilevanti gli interscambi tecnologici, che richiedono un'accurata valutazione della dimensione conoscitiva del territorio (da qui l'interesse per l'innovazione da parte delle istituzioni comunitarie prima accennato).

Ciò ci porta a richiamare altre tre parole: **conoscenza, innovazione, informazione**. Dopo averle analizzate, passeremo ai livelli di governo, alla loro interazione e al rapporto pubblico-privato, ovvero alla governance, anche nei suoi aspetti finanziari (che comprendono la questione del project financing, di cui tanto si parla e poco si fa). Parlare di conoscenza e informazione ci permetterà di guardare anche alle problematiche legate alla produzione e all'utilizzo del sapere, e ovviamente alla sua relazione con il territorio che lo ha generato. Quest'ultima connessione fa sì che risultino particolarmente rilevanti le azioni orientate a potenziare i processi di innovazione partendo dalla dimensione regionale e locale (i cosiddetti sistemi regionali e locali di innovazione che, come ha scritto K. Ohmae, “stimolano l'interesse delle popolazioni per i processi di decentramento perché accentuano la cultura del locale”, anche se è lecito dubitare che questo sia del tutto vero per la ricerca italiana).

La capacità di apprendimento di un territorio è un processo accumulativo e interattivo ed è soggetta a processi di retroalimentazione e ad economie di scala. La conoscenza costituisce l'elemento fondamentale a partire dal quale si articolano i processi di apprendimento (Lundvall ha analizzato per primo la sua rilevanza per la crescita economica). La conoscenza è simile ai beni pubblici, nel senso che si tratta di un bene non di mercato, né nella sua produzione, né nel suo consumo. In altre parole, il consumo di conoscenze non riduce il loro valore né la loro utilità; inoltre, una volta prodotta la conoscenza può essere utilizzata da altri individui. La produzione di conoscenze è soggetta a un fallimento del mercato, dato che i ritorni generati non sono, nella loro interezza, proprietà di chi li ha generati, il che comporta una dissociazione tra il tasso di ritorno sociale e quello di ritorno privato della nuova conoscenza. La conoscenza genera effetti positivi; questi, una volta generati, si riversano sulla società e possono essere utilizzati senza consumarsi da individui diversi da quelli che li hanno prodotti. Inoltre la conoscenza è accumulativa, nel senso che la generazione di conoscenze è funzione del livello preesistente di conoscenza disponibile.

Nell'attuale economia della conoscenza, il costo marginale della produzione di nuove conoscenze è relativamente elevato. Ma, una volta sviluppate nuove conoscenze, il costo marginale della loro riproduzione, codificazione e trasmissione diventa praticamente nullo. Inoltre, nella società dell'informazione in cui viviamo, i processi di apprendimento e di ricerca, una volta avviati, si semplificano considerevolmente.

Questo discorso rischia di generare confusioni; torniamo dunque alle definizioni e guardiamo alla differenza tra conoscenza (tacita e codificata, preciserebbe subito Rullani) e informazione. L'informazione è collegata alla capacità di diffusione, di circolazione e ricezione dei messaggi; la conoscenza deriva invece dall'azione individuale orientata a capire l'informazione ricevuta, seguita da iniziative formali o no di formazione (o apprendistato). Siamo pertanto di fronte al primo bivio: la distinzione fra trasmissione di conoscenze formali, con un certo livello di astrazione e di regole, e formazione on the job. La trasmissione di saperi taciti ha infatti una componente pratica, non trasferibile se non attraverso il "fare assieme" di docente e discepolo. L'informazione esiste e si trasferisce anche in questo caso, ma è il fare assieme che ne determina la qualità. Pertanto tale informazione non ha alcun valore di mercato, o per dirla con Polanyi non è "oggetto di interscambi di mercato".

Per quanto riguarda invece i processi innovativi – processi di creazione di nuove conoscenze o di combinazioni originali di conoscenze note – essi possono riguardare sia il territorio che alcuni dei soggetti che vi operano – le imprese di una certa filiera, i professionisti, ecc. Nell'analisi dei distretti industriali si sostiene che è la prossimità geografica a rendere efficaci questi processi, e persino che la prossimità geografica è in grado di generare interazioni cognitive anche con alti livelli di astrazione.

La conoscenza del territorio si misura nella sua capacità di leggere fenomeni complessi, nella sua capacità di governare processi produttivi, di mercato, di gestione sociale. E' in questo senso che esso diventa sistema cognitivo e che deve dimostrare la sua capacità di carpire e capire l'informazione, e di usarla per creare conoscenza. Il valore della conoscenza è allora frutto del continuo scambio tra linguaggi tecnico - scientifici (si tratta di una conoscenza che circola oggi nelle rete globali) e saperi empirico - contestuali.

Quest'impostazione rischia di essere troppo astratta per essere applicata a un territorio, dinamico per definizione, nel quale non vi è un passaggio chiaro fra informazione, sapere, conoscenza.

Tuttavia, il passaggio dall'informazione al sapere avviene, con il territorio che contribuisce ad assorbire le esperienze e a sua volta genera nuove possibilità. La generazione di nuove conoscenze ci porta direttamente a chiudere il cerchio, ricordando l'innovazione tecnologica e il vasto tema del progresso tecnico. Se è vero, come ormai universalmente si sostiene, che questi sono fattori determinanti per la crescita economica e sociale di un territorio, si capisce perché le politiche innovative di sviluppo concepite a livello europeo siano orientate a potenziare processi di innovazione a partire dalla dimensione regionale.

In una fase di discussione e attuazione del federalismo, mi sembra inutile soffermarmi sulle ragioni di quest'affermazione. Ma vorrei dire soltanto che l'approccio non è né recente, né italiano: K. Ohmae nel 1993 spingeva il Giappone verso la scelta del decentramento appoggiando uno sviluppo basato su specializzazioni produttive locali – si parlava allora della creazione di 36 *technopolis* in vari punti del paese. In quest'ottica – sosteneva Ohmae – le regioni potranno competere nell'assorbimento di risorse produttive mobili legate alla specializzazione in questione.

Giungiamo così al tema dei sistemi regionali di innovazione, che promuovono le innovazioni in rete partendo dall'analisi delle potenzialità del territorio: imprese, saperi, conoscenza, informazione, ma anche infrastrutture reali e virtuali. Il modello di politica di sviluppo proposto è quello dei sistemi nazionali di innovazione, descritto da C. Freeman nel 1994 e approfondito, anche con il contributo dell'OCSE, da Nelson e Lundvall. In questo modello è la tecnologia, o meglio il suo stato di avanzamento e la sua capacità pervasiva di penetrare nelle varie fasi della produzione, a guidare lo sviluppo. I vari organismi produttori di scienza, e potenziali agenti di trasferimento anche attraverso la canalizzazione dei saperi locali, diventano, nell'interazione con le imprese, motori dello sviluppo.

I sistemi locali di innovazione sfruttano appieno la conoscenza del territorio; in questo senso, ancora, la conoscenza diventa un bene pubblico. E questo spiega perché l'innovazione diventa, in un territorio determinato, un processo continuo di interazione e formazione, nel quale *users* e *producers* insieme costruiscono il nuovo o rinnovano completamente il vecchio. Il risultato è che, accanto al successo delle produzioni *science intensive*, territori con alti costi del lavoro riescono a superare il peso di questo fattore e a rinnovare settori maturi, mantenendovi una posizione di leadership mondiale. Ne sono esempi il settore scandinavo del mobile totalmente rinnovato dall'informatica e dalla progettazione e prototipazione a distanza, e il distretto delle piastrelle ceramiche – e delle macchine per produrle – di Sassuolo.

D'altra parte, la leadership nella produzione di una tecnologia avanzata da parte di un determinato territorio non implica automaticamente che quel contesto presenti una reale capacità innovatrice. Questa dipende infatti da fattori come il capitale sociale e la cultura locale, che, assieme alle istituzioni che catalizzano il processo, determinano la capacità di incorporare tecnologie avanzate nei prodotti e nei processi e di diffondere i risultati raggiunti a tutta la rete. Sugli strumenti specifici dei sistemi di innovazione locale non mi soffermo, perché sono ben noti successi e fallimenti delle *technopolis*, dei parchi scientifici, delle finanziarie regionali, degli incubatori. Accenno solo alle scelte regionali recenti che si richiamano a questi sistemi, tra cui le leggi sul sistema di innovazione varate da Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, tutte basate sull'idea che la ricerca locale produrrà benefici in chiave di creazione di imprese in settori ad alto contenuto di scienza. Tale misure sono troppo recenti per valutarne i risultati, ma meritano senz'altro una discussione.

Comunque quello che caratterizza la nuova impostazione delle politiche di sviluppo economico è che esse non guardano, se non marginalmente, alle singole imprese (a queste sono invece dedicate misure specifiche di politica industriale come la Tremonti-bis e il credito d'imposta), ma alla rete, al sistema territoriale in tutte le sue componenti. Questo approccio mette al centro le cosiddette esternalità territoriali, di cui abbiamo già accennato il peso nell'analisi territoriale. Le esternalità abbandonano il loro ruolo di appoggio all'azione delle imprese per acquisire un ruolo attivo: le camere di commercio, le università e centri di ricerca, le banche, i consorzi fidi, le associazioni e i sindacati, le agenzie di sviluppo e altri soggetti collettivi non sono più strumenti di governo del territorio, ma diventano agenti di governance territoriale. Questa governance si alimenta della conoscenza del territorio e contribuisce a produrla.

Vorrei ora passare alle forme organizzative del territorio. Fino a non tanto tempo fa, le azioni per lo sviluppo erano contenute in uno dei capitoli della programmazione, capitolo che veniva arricchito con elementi di organizzazione – usando, come diceva Levi Strauss, un misto di bricolage e ingegneria. Oggi si pensa che il territorio non è una variabile economica, e pertanto non è organizzabile con modelli semplici sviluppabili per stadi; si sviluppa invece in grappoli, in rami disordinati che si intrecciano. L'intervento delle istituzioni non consiste più solo nel dettare le regole; le istituzioni sono chiamate ad essere, con l'impresa e i cittadini, un attore creativo e dinamico, che partecipa al cambiamento, lo interpreta e lo sistematizza. Il sistema complesso che ne deriva non è facilmente schematizzabile, e ancora meno standardizzabile. E questo spiega forse perché non solo non esistono modelli convincenti di politiche territoriali, ma c'è ormai il vezzo di dire che non esistono modelli generali, che ognuno deve costruire il proprio. E, non a caso, la letteratura è ricca di metodologie per costruirli.

Tutti i modelli proposti hanno in comune il fatto che si basano su reti e non più su gerarchie: le reti generano luoghi di incontri di variabili separate, ma non c'è omogeneità nella definizione delle variabili in gioco. Come è naturale, ciò rende difficile le valutazioni e il monitoraggio di questi tipi di strumenti. Altre difficoltà sono legate al fatto che alcune delle variabili sono autenticamente qualitative, altre sono rigorosamente quantitative. Ad esempio, si cerca generalmente di valutare il numero delle imprese esistenti su un territorio e il numero di posti di lavoro creati, elementi senz'altro significativi e misurabili con precisione. Ma contano indubbiamente anche altri parametri ugualmente importanti ma non così facilmente quantificabili, come ad esempio quanto è cresciuta la conoscenza collettiva, o il livello di collaborazione delle imprese dei distretti. Comunque le istituzioni debbono sapere lavorare e organizzare questi dati, tradurli in documenti di progetto convincenti, anche per attirare risorse finanziarie.

Uno dei temi centrali in quest'impostazione è quello dei rapporti contrattuali fra i soggetti che a vario titolo partecipano alla definizione di un progetto territoriale. Tra le indicazioni più forti, sostenute anche da chi contribuisce dall'esterno con risorse finanziarie (a cominciare dall'UE) vi è quella di inserire nei contratti stessi forme di valutazione puntuale, premialità e penali legate alle diverse iniziative previste. Si tratta di un tentativo che alcuni patti territoriali hanno sperimentato e che ha dato risultati, soprattutto nei casi in cui l'iniziativa era partita da una visione dichiarata che ispira il progetto di sviluppo: per esempio, l'idea di far crescere un'area perché ci passerà l'autostrada e può quindi diventare un luogo di insediamento di imprese di subfornitura di una grande impresa, avviando a questo scopo un programma di marketing territoriale che include anche l'attrazione di imprese di software e di servizi.

Quando si parla di questo tipo di rapporti contrattuali non bisogna dimenticare che non c'è nessuno che ha l'autorità vera per garantirli; l'istituzione si trova piuttosto nella posizione

adatta per catalizzarli, dato che sono il frutto dell'interazione fra attori che non hanno a priori né obiettivi né risultati convergenti. Altra questione chiave è la managerialità del territorio, legata alla presenza sui territori di attori istituzionali di vari livelli di governo che, a causa dei frequenti elementi di sovrapposizione tra le rispettive competenze, sono obbligati a mediare tra loro per arrivare a un disegno comune di intervento. Tra gli attori della mediazione ci sono anche altre istituzioni che giustamente vogliono fare valere le proprie scelte; tra esse, accanto a associazioni di categorie e sindacati, le banche, le camere di commercio e le università. L'autonomia universitaria introdotta con la Bassanini ha dato alle università un nuovo ruolo che esse stentano ancora a giocare, ma il loro intervento nei tavoli di concertazione è già una realtà.

Insomma “l'architetto-ingegnere” che deve governare questo grande tavolo – l'istituzione promotrice – deve cercare di analizzare i punti di incontro fra soggetti, e poi esercitare una funzione di programmazione concertata estremamente complessa. Sulla componente istituzionale aggiungo che, come nota Putnam, “la qualità, il contesto sociale, il capitale sociale, più che gli elementi materiali, sono i punti da cui deve partire l'amministrazione per individuare le componenti intorno a cui lavorare”.

Il problema della complessità della gestione delle politiche negoziate di sviluppo rimanda a quello della governance locale. Per trovare un linguaggio e dei significati comuni su cui impostare la discussione, propongo due definizioni che ovviamente non ho inventato io, ma che credo siano abbastanza ampie da servire in questo contesto. La prima è quella di Williamson, secondo cui la governance è un modo di concertazione insieme formale e informale, che dà luogo a contratti e accordi puntuali miranti a un'integrazione dei sistemi produttivi e istituzionali a livello locale, nell'ambito di un'interazione del sistema locale con livelli territoriali più ampi.

La definizione di Benko indica addirittura dei parametri che devono essere compresenti perché ci sia governance del territorio, parametri che vanno dal ruolo del cittadino all'organizzazione del territorio. Applicare uno a uno questi parametri a un contesto determinato considerando i rispettivi pesi permette di individuare un modello di governance frutto di un abbassamento della complessità. La ponderazione di questi fattori dipende dalle scelte degli amministratori che portano avanti le politiche attive e dunque la soluzione raggiunta chiama in causa un ruolo politico – nel senso di scelte di policy dello sviluppo – estremamente interessante.

Nella definizione della governance locale l'ambiente in senso ampio – convenzioni culturali, storia, ecc. – ha dunque un ruolo fondamentale. Accanto alla componente immateriale dell'ambiente, occorre considerare l'ambiente naturale, che assieme al resto costituisce lo scenario su cui si impostano il marketing territoriale, la pianificazione urbana, la pianificazione dei trasporti, l'organizzazione delle infrastrutture, ecc. Ai tavoli di concertazione si affrontano ovviamente anche questi aspetti, e per raggiungere davvero l'integrazione pubblico - privato che il management territoriale richiede, gli accordi devono includere decisioni in questi campi.

Per finire parliamo dell'impresa, che sta in mezzo alla rete territoriale, ma su cui si esercitano forze anche fortemente esogene rispetto al territorio. Essa, pur con i suoi problemi, resta comunque, del tutto consapevolmente, l'attore decisivo di qualsiasi processo di sviluppo territoriale. Tanto per cominciare, l'impresa e le sue associazioni hanno un potere di veto indiscutibile: se le imprese di un territorio non accettano una soluzione proposta dalle amministrazioni, questa non si adotta, anche se convincente e ben congegnata.

L'impresa è chiamata ad agire al centro di una rete in cui giocano da un lato il mercato, l'economia globale, la concorrenza, i consumatori, dall'altro le istituzioni e i cittadini con le loro esigenze, tutto quello che determina l'ambiente materiale e non, la cultura, l'organizzazione sociale e tutte le esternalità di cui abbiamo parlato precedentemente. L'approccio metodologico allo sviluppo locale incentrato sui problemi dell'impresa è, non a caso dato le sue caratteristiche appena accennate, un capitolo a sé, forse il più presente nella letteratura. Economisti italiani studiosi di distretti industriali, analisti di sistemi territoriali americani, britannici e tedeschi si sono dedicati all'argomento in termini di innovazione tecnologica, di diffusione delle conoscenze, di commercio internazionale, di teoria del valore, di rapporti pubblico - privato, ecc. Non è questo però il luogo per affrontare un tema così vasto, al quale confesso di essere particolarmente interessata.

Per finire, aggiungo che il pragmatismo e l'esperienza che viene da successi e fallimenti sono ulteriori componenti essenziali del bagaglio di un esperto di territorio. Il successo di un

intervento di sviluppo locale “si vede”, si misura col risultato, si misura anche per confronto con altre realtà che – anche “arbitrariamente” – si reputano interessanti (quante volte abbiamo sentito parlare della route 128, o di Lione e Barcellona?) e offrono esempi meritevoli di essere copiati o scartati con determinazione. Credo che tutto questo vada fatto ricordando i valori essenziali di soggetti e territori di cui parla nella sua relazione Loredana Sciolla.



## Sviluppo e prospettive nelle politiche pubbliche: le tre gambe della democrazia

Gloria Regonini

Il titolo di questo intervento, “Le tre gambe della democrazia”, allude a una metafora che rappresenta la democrazia come un tavolino che si regge su tre gambe.

La prima gamba è il discorso sui diritti, il principio di legalità: dove non c'è stato di diritto e certezza del diritto, non c'è ricchezza nazionale e non c'è neppure il mercato, si trattasse anche del secondo paese produttore di petrolio.

La seconda gamba è la razionalità economica, con il suo discorso sul rapporto tra costi e benefici, sintetizzato nel principio di efficienza, che esprime un richiamo forte all'idea che se si spende da una parte non ci sono più risorse per spendere da un'altra. L'idea dei costi opportunità è un principio di responsabilità sociale che è fondamentale per le democrazie: non c'è possibilità di alimentare le democrazie quando c'è irresponsabilità sul fronte della spesa.

Una terza gamba è data dal principio di prova ed errore (che potrebbe essere definito anche “principio di efficacia”), che riguarda le risposte a problemi comuni, e segnatamente il fatto che, per quanto individualista sia una cultura o una società, esistono una serie di sfide, di problemi, di disagi a cui non possiamo dare risposte da soli, con le nostre forze.

È qui che si colloca una prospettiva di analisi incentrata sulle politiche pubbliche.

Le tre gambe si sostengono a vicenda: senza lo stato di diritto, non c'è efficienza economica; senza efficienza economica, le politiche e i diritti sono spesso vanificati per insufficienza di risorse; senza la concreta implementazione delle politiche, i diritti rimangono sulla carta.

In Italia, la prima gamba della democrazia è solida: la tradizione giuridica del nostro paese fa del diritto uno dei linguaggi fondamentali per parlare del settore pubblico. Da un po' di tempo, anche la seconda gamba si è rafforzata, in quanto un discorso in termini di efficienza economica è entrato nel vocabolario di chi parla del settore pubblico. La terza gamba è ancora molto traballante e molto debole, e consiste nel cercare soluzioni attraverso un processo di prova ed errore che tenga conto di quanto è successo in casi simili, e in mancanza di soluzioni provare a mettere delle pezze. Il termine equivalente inglese *patch* suona un po' meglio, ma sempre della stessa cosa si tratta: mettere delle pezze. È quello che i dirigenti pubblici fanno ogni giorno.

Per costruire questa terza gamba occorre che i policy makers si distacchino dall'autoreferenzialità per guardare all'esterno del sistema amministrativo, cioè provino a chiedersi se ha senso quello che un'amministrazione sta facendo e se davvero rispetto al problema iniziale quello che le amministrazioni pubbliche producono ha un impatto effettivo e positivo. Lindblom chiamava questo atteggiamento “l'arte dell'andarcene fuori”.

Se proviamo a immaginare il policy making come un ciclo, vediamo che in genere la molla da cui è innescato nasce da una qualche constatazione di una sfasatura tra il mondo com'è e il mondo come vorremmo che fosse. Quindi, questa sfasatura trova parole e si articola in domande di cambiamento. Si passa poi a un processo più o meno razionale, più o meno approssimativo, più o meno politicizzato di selezione delle alternative. Il passo successivo è un momento di decisione formale, seguito da una fase di implementazione, in cui le amministrazioni pubbliche, ma non solo loro, si attivano per tradurre in atti concreti le decisioni formali. Frutto dell'implementazione è la produzione di un output, ovvero di una determinata attività realizzata dalle amministrazioni. Ma l'osservazione dell'output non basta per capire se una politica ha raggiunto gli obiettivi che si poneva: occorre anche esaminare l'outcome, cioè i risultati in termini di efficacia, ovvero di conseguenze sui destinatari della politica derivate dall'output. Infine, si pone il problema dell'impatto, ossia dell'effetto complessivo sul problema sociale che la politica mirava ad affrontare. L'analisi di impatto è qualcosa di più del controllo strategico: è la valutazione delle politiche, che comporta tirare in ballo tutte le ipotesi, compresa la possibilità che sia l'output che l'outcome siano soddisfacenti, ma che l'impatto sia stato nullo, per una serie di cause, anche esterne alle possibilità di controllo delle amministrazioni.

Se si considera l'esempio di una politica finalizzata a ridurre le vittime di incidenti stradali nel weekend, l'output è dato dal numero di controlli eseguiti nel weekend sulle strade e l'outcome dall'effettiva incisività di tali controlli, mentre la valutazione dell'impatto consiste nel

verificare se alla fine del weekend i morti sulle strade sono diminuiti oppure no, e se c'è una relazione tra il numero di controlli fatti e il numero dei morti.

Infine, la specifica politica è oggetto di reazioni: nel caso dei controlli stradali, si può trattare di un articolo sul giornale, o di dichiarazioni dell'associazione delle madri contro le stragi del sabato sera. Dalle reazioni si passa ad una valutazione più formalizzata, più strutturata, più organizzata, e poi il ciclo ricomincia.

Alcune fasi del ciclo della politica – rilevazione iniziale della sfasatura tra la realtà effettiva e quella desiderata, definizione della domanda di cambiamento, selezione delle alternative, conseguimento di outcome e impatti, reazioni e valutazioni – obbligano i policy makers a fare i conti con l'altro da sé: con la società, con l'ambiente, con le montagne che non vogliono star su e franano. Queste fasi portano le amministrazioni fuori dai loro uffici, e portano gli analisti a valutare errori e successi della prova.

Invece, le fasi di decisione formale, implementazione e produzione dell'output si richiamano ad approcci con cui probabilmente amministratori ed esperti di amministrazione hanno più dimestichezza: il problema del drafting (la redazione dei testi con valore ufficiale) e segnatamente della legistica (la redazione dei testi di legge), e in generale di come devono essere prese le decisioni formali; il problema del controllo di gestione; il problema della valutazione di prodotto. Tutto sommato, queste fasi possono essere autoreferenziali, per certi versi. È solo quando si passa agli altri stadi della catena che il problema di andare per il mondo e confrontarsi con quello che succede è forte.

Essendo rappresentabile come un ciclo chiuso, il policy making può essere analizzato come un sistema. Ma che tipo di sistema? Esistono almeno due polarità dell'idea di sistema:

- l'idea di un sistema relativamente chiuso, che tutto sommato può essere controllato con gli strumenti di problem solving di derivazione economico-manageriale
- l'idea dei sistemi complessi, aperti, adattivi e non lineari

Come ha evidenziato Loredana Sciolla nel suo intervento sulla complessità sociale, le nostre società rientrano sicuramente tra i sistemi a cui si addice questo secondo tipo di modello. Infatti, il modello complesso del sistema è tipico delle scienze sociali, cognitive, politiche e organizzative, che sono scienze del comportamento e della contingenza.

Nel sistema lineare c'è una sorta di proporzionalità tra l'input (quello che "si mette dentro" il sistema), il sistema e l'output. Quando abbiamo a che fare con sistemi non lineari, questa relazione diviene incerta. Il clima è un sistema complesso, aperto e non lineare: il fatto che quest'anno si sia andati a sciare fino a Pasqua non ha significato che questo sia stato un anno molto freddo, anzi maggio e giugno sono stati mesi terribilmente caldi. In questi casi, si può dire qualcosa soltanto sulla base di modelli complessi, formulati anche in base alla raccolta di serie storiche di dati. Ma cosa si può dire? Nel caso di modelli lineari, se si sottopone una situazione a una determinata azione, l'effetto sulla situazione è - almeno relativamente - prevedibile e visibile: per esempio, se si sottopone un topo a un trattamento farmaceutico, si ottiene un certo effetto, più o meno intenso a seconda di alcuni fattori (le condizioni e lo stato di salute del topo, ecc.), che innalza determinati parametri in modo più o meno significativo. Ma quando si ha a che fare con sistemi non lineari, si possono avere effetti diversi da un caso all'altro: somministrando un farmaco, può accadere che il parametro che si mirava ad aumentare vada su, che si abbassi, che si modifichi in misura quasi impercettibile, che cali per poi aumentare di nuovo. In altri termini, le diverse condizioni iniziali condizionano in modo diverso l'effetto di uno stesso intervento, in questo caso una stessa somministrazione di uno stesso farmaco.

Purtroppo, molte politiche pubbliche rispondono al modello del sistema complesso piuttosto che a quello del sistema lineare: un'azione che ha funzionato molto bene in un dato contesto può non funzionare, o addirittura produrre effetti catastrofici, in un altro. Una politica pubblica che ha dato risultati eccezionali in Gran Bretagna nel ridurre la disoccupazione risulta inefficace a Melzo. In moltissimi casi, le politiche pubbliche hanno a che fare con sistemi non lineari.

In Italia, per analizzare le politiche pubbliche si usano quasi sempre modelli di tipo lineare, che si basano su un'idea di sistema chiuso, e si adotta quindi un modello di problem solving che si rifà in genere a una razionalità di tipo economico-manageriale; le politiche sono considerate come sistemi chiusi, come progetti, come programmi. Nei termini della metafora delle tre gambe della democrazia, questo equivale a innestare la terza gamba del tavolo molto



vicino alla seconda. Invece, la terza gamba serve a qualcosa soltanto quando è ben distanziata dalle altre due e ha una sua solidità, ovvero quando l'analisi delle politiche fa tesoro dello spietato realismo delle scienze sociali, non si mette fette di salame sugli occhi e non assiste imperterrita alle cerimonie in cui vengono declinati i rosari delle buone intenzioni; più specificamente, soltanto quando si parte da un ragionamento sulle serie storiche, su come è andata una politica da altre parti e su quali probabilità ci sono che qui vada meglio. Come ha affermato Wildavsky (1992), “i programmi sono soluzioni, le soluzioni sono compromessi, e i compromessi sono più spesso fattibili che ottimali, soddisfacenti anziché perfetti, tollerabili piuttosto che desiderabili”. Occorre dunque un'immersione nel realismo.

Ho cercato di sintetizzare le due posizioni della terza gamba: quella di fatto vicina alla logica economica e quella più vicina al modo di ragionare delle scienze sociali. I due approcci si differenziano notevolmente su diversi punti:

- concezione dei dati: l'analisi razionale nutre la massima fiducia nell'oggettività dei giudizi e attribuisce molta importanza ai dati, al punto di essere affetta da una vera e propria bulimia del dato, per cui i dati non sono mai abbastanza, ma ne occorrono sempre di più. Per gli approcci di impronta più sociologica, la fiducia nell'oggettività dei dati e dei giudizi è minima, e le politiche sono conoscenze e valori in uso. Certo, i dati contano, ma attenzione a non farci troppe illusioni: poniamo che si riesca a dimostrare che i lavoratori socialmente utili dopo dodici anni non hanno trovato lavori stabili alternativi e sono costati alla collettività 500 milioni, e che se invece ai lavoratori ne fossero stati dati 200 probabilmente all'epoca qualcuno si sarebbe rifatto un progetto di vita. Molto probabilmente, un ragionamento del genere non avrebbe nessuna possibilità di passare, perché si considerano socialmente poco responsabili alcune delle categorie a cui sono destinati i lavori socialmente utili, e quindi si ritiene socialmente ed eticamente improponibile regalare loro dei soldi in questo modo. Qualcuno obietterebbe che i soldi sono stati regalati loro ugualmente, ma è la modalità che fa la differenza. Questo esempio mostra che le politiche sono intrise di significati socialmente rilevanti, di simboli, di idiosincrasie e anche di mode.
- necessità della mediazione: per le prospettive di tipo economicistico, questa necessità è minima, perché è la validità scientifica dell'ipotesi che si impone; per quelle sociologiche è massima, in quanto le politiche sono soprattutto reti di relazioni, e nelle democrazie non esistono politiche senza il sostegno di un esteso network, ossia senza una rete di relazioni, senza consenso, senza negoziazioni, senza quei compromessi più tollerabili che soddisfacenti a cui ho fatto cenno poco fa.
- completezza del disegno delle politiche: nei modelli di tipo lineare e di matrice economicistica è massima, in quanto si mira a un'analisi più sistematica possibile. Viceversa, in un'ottica sociologica è pressoché impossibile progettare con precisione tutti gli aspetti di una politica, e comunque le divergenze tra la programmazione e la realtà sono ineliminabili: le politiche sono processi non lineari, e l'implementazione definisce retroattivamente il loro significato. La legge Bossi-Fini sull'immigrazione sta cambiando continuamente significato man mano che passa il tempo, come quando ci si avvicina e ci si allontana da una montagna e il panorama varia continuamente, in quanto la cima si vede da angolature sempre diverse. Nel caso della legge, era prevista una scadenza di tre mesi per la regolarizzazione dei badanti extracomunitari, ma a distanza di sei mesi le buste contenenti le domande non erano ancora state aperte, ma dovevano ancora arrivare da Roma ai centri incaricati. Man mano che passa il tempo, la severità delle scadenze e delle norme tende a cambiare aspetto. Inoltre, quasi sempre il testo di una legge viene ridefinito da una circolare emanata successivamente, come è avvenuto anche per la legge Bossi-Fini.
- controllo della contingenza e del caso: nell'ipotesi dell'analisi razionale è massimo, e la valutazione è possibilmente distribuita lungo tutto il ciclo di vita delle politiche, e comunque parte con la valutazione ex ante per anticipare le conseguenze delle politiche stesse. Nei modelli complessi, il grado di controllo esercitabile sulle

politiche e sui loro esiti è minimo: le politiche sono “bidoni della spazzatura<sup>1</sup>”, espressione tecnica coniata da March e Olsen per intendere che finisce dentro una decisione ciò che le circostanze ci spingono dentro in quel momento. Quindi, il peso del contesto è ineliminabile, e spesso addirittura casuale.

- È naturale chiedersi come si faccia a programmare una politica sulla base di una prospettiva come quella sociologica, che lascia ben poco spazio alle certezze e all'ottimismo sulla possibilità di indirizzare gli eventi in conformità a un progetto deliberato. I funzionari pubblici potrebbero obiettare che il realismo delle scienze sociali è cinismo, e che non si possono governare i loro uffici sulla base del cinismo. In realtà, è possibile gestire le politiche pubbliche cercando di tirare fuori da queste evidenze empiriche delle linee di intervento. Dalla concezione del policy making come sistema aperto discende infatti quella dell'analisi delle politiche come sistema aperto, che si può sintetizzare in quattro punti.

Se viene meno la fiducia acritica nella possibilità di giudizi oggettivi l'analisi delle politiche diventa un'occasione di apprendimento attraverso pratiche sociali riflessive. Si può provare a calarsi gli uni nei panni degli altri, si può cercare di favorire in qualche modo la capacità che tutti abbiamo di vederci agire, e che porta i nostri schemi mentali ad ammorbidirsi quando riusciamo a guardarci dentro, come insegna la psicanalisi. Ormai, queste sono pratiche sociali sperimentate: basta pensare agli interventi di comunità e a esempi analoghi.

Una volta ammesso che la razionalità tecnico-scientifica non è una base sufficiente per sostenere una politica, l'analisi può essere considerata come mediazione, come aggiustamento reciproco tra interessi diversi. Gli interessi hanno una loro grandezza; gli interessi servono a vedere meglio; chi è interessato ha l'occhio aguzzo. Occorre fare tesoro di questo tipo di potenziale.

Se si prende atto che il divario tra programmazione e implementazione di una politica è la regola, l'analisi può essere vista come convivenza con l'incrementalismo sconnesso. Per capire il significato di quest'idea, torniamo all'esempio della legge Bossi-Fini: prima che le domande di regolarizzazione arrivassero a destinazione, è già stata cambiata la norma secondo cui se muore il datore di lavoro – e le badanti hanno datori di lavoro che non sono in ottimo stato di salute – non c'è l'espulsione. Queste modifiche dell'interpretazione delle leggi sono inevitabili, ed è inutile stare a rivendicare la purezza del disegno originario.

La constatazione che le politiche sono soggette a una moltitudine di imprevisti e fattori casuali mai del tutto controllabili porta a concepire l'analisi anche come un mix di caso e di governance. Mi limito ad accennare alla governance senza approfondire il discorso, perché ci porterebbe troppo lontano.

Lo spietato realismo fa bene alle democrazie, perché sullo sfondo di ognuna di queste linee di azione ci sono valori importanti.

La concezione dell'analisi come apprendimento rimanda al valore della società che sperimenta. Noi ci arrabbiamo molto quando le cose non vanno come dovrebbero andare. Però, se pensiamo che molti problemi – come l'immigrazione e l'e-government, che non è decollato come doveva – vengono affrontati per la prima volta nella storia della civilizzazione, possiamo renderci conto che una logica di prova ed errore tutto sommato dà fiducia, e in ogni caso è l'unica possibile.

Sotto la visione dell'analisi come aggiustamento reciproco tra interessi diversi c'è la convinzione dell'intelligenza della democrazia che si rifà ai capisaldi del pensiero liberale, e sostiene la riduzione al minimo del coordinamento dall'alto: i mercati, la lingua che parliamo, e in generale la vita sociale funzionano senza una mente complessiva che regola e controlla tutto, e vanno avanti con discreto successo; e da questo dobbiamo imparare.

L'immagine dell'analisi come convivenza con l'incrementalismo sconnesso richiama l'idea di Tocqueville secondo cui è peggio asservire l'uomo nelle piccole cose piuttosto che nelle grandi perché è nei particolari che si manifesta il disprezzo oppure la valorizzazione, ed è nei particolari che si nasconde il diavolo o l'angelo.

Vedere l'analisi come mix di caso e governance pone la complessità come valore e come sfida. Casi come quello del topo di cui parlavo prima, che una volta va su, una volta giù e una

<sup>1</sup> Il modello del processo decisionale come “bidone della spazzatura” (*garbage can*) è stato proposto da J. March, J. Olsen e M. Cohen in “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1972.

di sbieco, vanno presi in senso positivo, come un segno che l'interazione tra il topo e il trattamento è andata a toccare qualcosa di complesso, qualcosa che è riuscito a dare delle risposte articolate e non meccaniche, come il sistema immunitario.

Attenzione, questo non è buonismo da sociologi. Queste idee vengono applicate nelle organizzazioni che apprendono, e questo è lo schema per l'addestramento dei soldati. Il fatto che la seconda guerra del Golfo sia andata in modo diverso dalla prima è un segno che queste metodiche hanno funzionato, e che quindi c'è stato apprendimento.

Un articolo di *The Guardian* cita quest'affermazione di un vice maresciallo dell'aviazione inglese: "Con la guerra fredda eravamo come dei violinisti dell'orchestra sinfonica, avevamo il nostro spartito e lo dovevamo eseguire; ora siamo diventati una jazz band, e quindi dobbiamo improvvisare, dobbiamo renderci conto della situazione e dobbiamo arrangiarci con quel che c'è".

Vi ho portato tre esempi per chiarire le implicazioni di questa logica.

Il primo è il federalismo competitivo sancito dal nuovo articolo 117 della Costituzione italiana. La prescrizione costituzionale pone nel caso specifico quella che ho indicato come la prima gamba su cui si reggono gli assetti democratici - i diritti fondati sul principio di legalità - stabilendo che "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

La soluzione federalista adottata è sostenuta anche dalla seconda gamba delle democrazie, la logica economica, dominata dal principio di efficienza nel rapporto tra costi e benefici. Infatti, per spiegare l'utilità del federalismo competitivo, l'economia chiama in causa un corposo apparato concettuale, imperniato soprattutto sulla teoria dei beni pubblici locali e sulle teorie economiche del federalismo fiscale.

Ma la mia tesi è che, senza una traduzione concreta in termini di stili di policy making, e quindi senza un orientamento alle politiche, un'indicazione corretta, l'adattamento alla competizione fra livelli di governo diversi, rischia di generare soltanto la paralisi. Cerco di dimostrare questa asserzione sulla base di riscontri empirici forniti dalle scienze sociali.

In primo luogo, è ormai assodato che le politiche pubbliche richiedono l'attivazione di reti estese di policy makers, qualunque sia la forma di governo. Donald Schon, scienziato sociale del MIT, già nel 1971 definiva una rete come una serie di elementi legati l'uno con l'altro da interconnessioni multiple. Caratteristiche della rete sono la ridondanza dei legami, l'assenza di un nucleo, la possibilità di percorsi multipli tra diversi nodi, il flusso bidirezionale delle informazioni.

Lindblom (1980) descrive così le dinamiche di controllo operanti nelle reti che si creano intorno al policy making: "Anziché essere inquadrati in un ordine gerarchico pervasivo dove il controllo discende solo dall'alto al basso, tutti i partecipanti si controllano l'un l'altro usando le gerarchie, dall'alto al basso, dal basso all'alto e attraverso ogni livello, con un controllo reciproco fra gli uni e gli altri e con un conseguente accomodamento reciproco degli uni agli altri".

Un secondo dato di fatto è che la maggior parte delle politiche pubbliche richiede l'attivazione di diversi livelli istituzionali, e non solo perché lo decreta l'art. 117 della Costituzione: questo è vero per i sistemi federali e per i sistemi non federali, per le devoluzioni forti e per le devoluzioni deboli. Il motivo è la complessità sociale, il fatto che in un contesto complesso è impossibile realizzare altrimenti le politiche. Insomma, è il buon senso che lo dice.

L'esperienza insegna anche che nel policy making le istituzioni seguono strategie di pressione e di lobbying molto simili alle altre organizzazioni degli interessi. La Provincia di Milano, il Comune di Milano, le province contro i comuni metropolitani, si confrontano senza esclusione di colpi, esattamente come fa una grande impresa quando c'è in ballo un provvedimento che la interessa.

Da queste osservazioni descrittive derivano alcune indicazioni prescrittive per il buon esito della riforma federalista, il cui significato può essere illustrato da alcune citazioni di autorevoli studiosi di politiche pubbliche:

- valorizzare le reti: Wildavsky (1992) afferma che "la più alta forma di analisi è usare l'intelletto per aiutare l'integrazione tra la gente, dunque l'analisi delle politiche si occupa delle relazioni tra la gente";

- valorizzare gli interessi: per Fox (1990), “l'analista che valorizza gli interessi rinuncia all'irrealizzabile obiettivo di trascendere gli interessi di parte e impara a contenerne gli effetti col bilanciare quelli degli uni con quelli degli altri. Lindblom (1980) sostiene che “soltanto chi ha un interesse di parte è affidabile, perché, proprio in quanto auto-interessato, porterà alla luce ogni impatto e ogni argomento a sostegno del suo interesse”. Secondo Hayek (1952), “le affermazioni sui bisogni oggettivi delle persone stanno solo ad indicare le opinioni di qualcuno su ciò che gli altri dovrebbero desiderare”;
- fare tesoro del caos: Wildavsky (1990) osserva che “il significato operativo del federalismo emerge nella misura in cui le varie unità costitutive sono in disaccordo riguardo a ciò che deve essere fatto, a chi deve farlo e a come deve essere fatto”. In altri termini, il federalismo serve nella misura in cui registra un disaccordo.

Sullo sfondo di questa interpretazione c'è l'idea di federalismo incarnata nel federalismo americano, che considera il caos anche come una risorsa. Dietro la versione americana del federalismo c'è a sua volta la corrente filosofica del pragmatismo americano, e in particolare l'idea di Dewey che la cura per i malanni della democrazia consiste in più democrazia (Dewey, 1927). C'è l'idea secondo cui il modo peggiore per fare le politiche è farle in modo centralizzato, uniforme e sistematico (Wildavsky, 1979). C'è l'idea che il federalismo divide il potere fra il governo centrale e quelli locali, e questa repubblica estesa crea tante diverse maggioranze e minoranze che nessuna fazione è talmente potente da opprimere tutte le altre per tutto il tempo. C'è l'idea che in questo modo quella tirannia della maggioranza che faceva tanto paura ai padri fondatori della Repubblica americana è continuamente controbilanciata.

Il valore positivo del caos è esemplificato da una vicenda simbolo: la sentenza della Corte Suprema che ha dichiarato incostituzionale la legge del 1996 sulla pornografia e il comune senso del pudore nelle comunicazioni (Communications Decency Act). In quell'occasione, un giudice ha commentato che “Il caos totale che è Internet ha contribuito a permetterne il successo. Come la forza di Internet è questo caos, così la forza della nostra libertà dipende dal caos e dalla cacofonia di discorsi non censurati che il Primo Emendamento protegge”. In Italia, invece, il caos tende ad avere una reputazione negativa, specie tra i giuristi.

Il secondo esempio riguarda le clausole valutative negli statuti regionali. Dopo la riforma elettorale e la riforma istituzionale esiste un problema di tendenza all'irrelevanza dell'azione e dell'esistenza stessa delle assemblee elettive, e in fase di riscrittura degli statuti regionali qualcuno ha suggerito l'inserimento di queste clausole valutative per attribuire ai consigli regionali una funzione di supervisione sull'operato degli esecutivi. Alle spalle di questa scelta, sul piano economico, c'è il modello principale - agente - applicato alle relazioni tra legislativo ed esecutivo. Ma, anche in questo caso, un'indicazione corretta, la rilevanza strategica della valutazione, in mancanza di attenzione alle politiche rischia di generare nuovi formalismi. L'analisi sociologica delle politiche permette di capirne il perché.

Una forte funzione di controllo di supervisione (oversight) da parte del legislativo richiede un sistema di incentivi capace di premiare le dimostrazioni di indipendenza dall'esecutivo, ad esempio in termini di visibilità elettorale. In alcuni casi, questo avviene: esistono organismi come l'agenzia del General Accounting Office (GAO) del Congresso degli Stati Uniti, che è un “cane da guardia” (*watchdog*) indipendente e non partitico, con il compito di studiare come il Congresso federale spende i dollari dei contribuenti. Questo ente esiste dal 1921 ed esercita un controllo indipendente di contabilità (audit) sulle agenzie del governo. A conferire autonomia e autorevolezza all'ente sono anche le sue dimensioni (conta 3.200 dipendenti), il suo budget (432 milioni di dollari all'anno) e la lunghezza dell'incarico del suo presidente, il “comptroller general” (15 anni).

In secondo luogo, se in base alle norme elettorali, la catena principale agente nelle istituzioni di governo non è, elettori–legislativo–esecutivo, ma, come nel caso della regione, elettori–esecutivo–legislativo, le sorti elettorali dei consiglieri dipendono da come va l'esecutivo e non c'è possibilità di smarcarsi. I consiglieri quindi non hanno incentivi per dotarsi di efficaci cani da guardia.

Inoltre, per far sì che il governo sia effettivamente responsabile non occorrono solo assetti istituzionali adeguati, ma anche una diffusa cultura di audit e valutazione. Non a caso, il General Accounting Office è anche corte dei conti, svolge un'azione di audit finanziario e lo fa in modo molto stringente, tanto da convocare per un'audizione il vicepresidente degli Stati Uniti, cosa per cui si è finiti in tribunale.

Sulla scorta di queste osservazioni, quali suggerimenti prescrittivi si possono dare per costruire la terza gamba nel caso della valutazione? Per cominciare, un conto è parlare di valutazione delle leggi, un altro è parlare di valutazione delle politiche. A mio parere, la valutazione delle leggi è una metodologia inesistente. Come si fa a valutare una legge, per esempio la Bossi-Fini, senza prendere in considerazione quello che è successo dopo, senza rendersi conto che le condizioni e le modalità dell'implementazione stanno completamente riattribuendo significato al testo della legge? La tendenza a fare delle leggi l'orizzonte della valutazione ha già portato a cattivi risultati, nel caso dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), e anche nel caso del comitato per la legislazione. Vengono approvate anche leggi di qualità pessima; non sono rari casi come quello di un decreto legge presentato al Parlamento per la discussione in due articoli e 10 commi e approvato in un testo di 149 commi.

Finché si rimane all'interno della logica della legge, è veramente difficile sfruttare al massimo il potenziale della valutazione. Prendere le politiche come oggetto di valutazione mette al riparo da due grandi rischi: pretese tecnocratiche e strumentalizzazioni politiche. Solo qualcuno che sia completamente digiuno di analisi delle politiche può pensare che sulla base del risultato di quell'analisi si può affermare che la giunta ha sbagliato e aveva ragione l'opposizione, oppure che la giunta ha fatto bene e l'opposizione aveva torto. È folle, non può esistere. Chi fa valutazione di politiche sa che i motivi per cui alcune cose vanno bene e alcune cose vanno male sono molteplici e sono combinati a patchwork.

Ancora, per dare sostanza e credibilità alla valutazione non bastano le norme di legge, ma occorre promuovere la crescita di comunità epistemiche di valutatori competenti e orgogliosi della loro indipendenza.

Sullo sfondo c'è l'idea che la valutazione non è credibile senza pluralismo, che non può scaturire dal pluralismo istituzionale garantito da sistemi di checks and balances come quello in uso negli Stati Uniti, in cui il presidente controlla l'assemblea legislativa e la magistratura; l'assemblea legislativa controlla il presidente e la magistratura; la magistratura controlla il presidente e il congresso. Insomma tutti si controllano a vicenda. È questo sistema che, pur non essendo perfetto, riesce a dare qualche spazio in più alla valutazione. Occorre il pluralismo dei centri che producono valutazioni e formano valutatori: non basta affidare la valutazione a un piccolo ufficio, ma occorre una rete di fondazioni e di centri che sappiano fare ricerca su questi temi. Occorre che nelle università questi temi siano coltivati con competenze adeguate. Occorrono anche società di consulenza che si muovono in termini di mercato. Occorre pluralismo dei metodi di valutazione: non c'è il metodo di valutazione unico, chi vendere una cosa di questo genere non sa che cos'è la valutazione. In realtà, ci sono molti modi diversi per tradurre la valutazione in procedure. Occorre il pluralismo dei significati da attribuire alla valutazione. In particolare, è importante che sia ben rappresentata la versione debole e minimalista: "la gente comune, i funzionari, gli intellettuali sembrano tutti desiderosi di assegnare colpe, errori e responsabilità. Pertanto, si pongono domande del tipo: Chi l'ha fatto? Chi ha preso la decisione? Chi ha avuto l'idea? Nella soluzione di problemi sociali, questi sono interrogativi assurdi, perché l'esito, qualunque esso sia, deriva da complesse interazioni fra innumerevoli partecipanti dotati di influenza, per la maggior parte molto distanti dal luogo e dal tempo della decisione" (Lindblom, 1990).

L'ultimo esempio su cui vorrei richiamare brevemente l'attenzione riguarda l'e-government. Il senso di questo terzo caso è lo stesso degli altri: è difficile realizzare l'e-government senza una prospettiva globale che definisca tutte le attività della sfera pubblica in termini di politiche pubbliche, perché se si costruiscono data-base eterogenei, in cui le leggi non sono catalogate o sono catalogate in modo non "amichevole" per l'utente, e i dati sono organizzati in molti modi diversi (i dati sugli atti di ordinaria amministrazione, i dati sul controllo di gestione, i dati sul bilancio e le informazioni sull'esecutivo sono strutturati secondo altrettanti criteri, tutti differenti tra loro) si finisce per restare intrappolati in una confusione difficilmente gestibile.

I tre casi che ho presentato mostrano che senza un'analisi che si interroghi sulle reali condizioni di efficacia delle politiche pubbliche, alimentata dalle acquisizioni delle scienze sociali – metaforicamente, senza la "terza gamba" – l'agire pubblico rischia di mancare il bersaglio.

In conclusione, proprio come uno sgabello sta su se dispone di tre gambe ben equilibrate, la democrazia funziona a due condizioni.

Anzitutto, le tre gambe devono poggiare su tre punti ben distanziati gli uni dagli altri, ovvero l'analisi delle politiche non deve essere un clone dell'analisi manageriale di impronta

economica. È un'impresa difficile, come mostra il fatto che si sta pensando di istituire dei corsi di laurea di scienza dell'amministrazione all'interno della classe di scienze economiche e di economia aziendale;

Inoltre, le tre gambe devono essere forti ma modeste. Le scienze sociali hanno un importante pregio: sono per forza modeste, perché è talmente difficile estrapolare dalla realtà una qualche connessione regolare tra i fenomeni che abbia delle proprietà simili a una legge generale, che è molto facile essere modesti. Wildavsky (1987) rende bene questo atteggiamento di consapevolezza dei propri limiti intrinseco alla natura delle scienze sociali: "Quando si presenta l'interrogativo se è la gente che non capisce cosa sta facendo o se siamo noi scienziati sociali a non capire la gente, sono propenso a pensare che siamo noi a sbagliare". Il senso del limite è probabilmente il principale vantaggio di un approccio orientato alle politiche. È il pluralismo dei contributi che rende accettabili i limiti di ogni singola analisi. È un puzzle, l'analisi, che non si riesce mai a completare.

## **Come le amministrazioni intercettano il cambiamento: trasformazioni istituzionali e nuove politiche**

Marco Cammelli

Vorrei introdurre con alcune brevi considerazioni la riflessione che sviluppo nel contributo pubblicato qui di seguito.

Uno dei difetti maggiori del discorso sulla P.A. è di non saper distinguere i problemi delle amministrazioni statali dai problemi di quelle locali. Anche recentemente, ho visto pubblicate opere ampie ed importanti, dedicate alla dirigenza amministrativa, nelle quali ci si occupa solo di quella statale, il che è concettualmente sbagliato e incongruo dal punto di vista pratico. Penso che invece questo sia un punto cruciale e trovo perciò molto importante lo sforzo compiuto nella summer school di Porto Conte.

Nell'elaborazione teorica e spesso anche legislativa, il riferimento di gran lunga prevalente quando si parla di amministrazioni è dato dalle amministrazioni statali. Tutti sanno, o chi non lo sa è evidentemente rimasto indietro nell'aggiornamento, che la maggior parte del sistema amministrativo attuale è ormai amministrazione locale o tale è destinato a divenire in un tempo non troppo lontano.

Un auspicio è che quando si parla di amministrazione si abbia l'accortezza di distinguere i due livelli di amministrazione, o si faccia riferimento all'amministrazione locale dicendo che questa assorbe larga parte della amministrazione pubblica.

Il che, naturalmente, non significa che non ci sia un problema di amministrazione statale, ma consente di mettere in evidenza la fase particolare che stanno oggi vivendo le amministrazioni locali, sintetizzabile in alcuni punti salienti.

Primo punto: una tendenza positiva. Veniamo da un lungo periodo di potenziamento del sistema delle autonomie locali, dalla legge n.142/1990 in poi. Anzi, in questo momento è in atto una virtuosa competizione tra chi vuole potenziarlo ancora di più, per cui abbiamo circa due o tre ipotesi di testi costituzionali, uno vigente e due in itinere. A queste si aggiungono vari testi di leggi ordinarie, tutte orientate al potenziamento del sistema locale. Dunque è una buona stagione per le amministrazioni locali; non sempre è stato così.

Secondo punto: un caveat necessario. E' vero che il sistema locale ha acquisito molte funzioni e risorse, significative risorse. Ma questo non ci deve indurre a concludere che il sistema locale ha accresciuto la propria autonomia e il proprio peso, perché - terzo punto - c'è una controevidenza importante su cui riflettere: è vero che sono aumentati i poteri, ma è diminuita la capacità di esercitarli da soli. Cioè, gli enti locali sono sempre più legati a procedimenti che nascono prima del loro intervento e finiscono dopo. Dunque, più potere ma meno autodeterminazione; l'esercizio delle competenze passa per la cooperazione, sia per un riflesso pur pallido della complessità che Loredana Sciolla ha richiamato nella sua relazione, sia per un riflesso del nostro italico, e non solo italico, disordine costituzionale, che lascia "istituzioni zombie" (direbbe Maria Rosaria Ferrarese) svuotate di vita insieme a quelle vitali, frutto del caso o della necessità. Per questo, i processi decisionali delle autonomie locali è affidato in larga misura alla cooperazione.

Fin qui niente di nuovo, salvo il fatto che ragionare in questi termini svela le questioni teoriche e pratiche su cui siamo drammaticamente più arretrati. Infatti, nonostante l'accresciuta rilevanza dalle relazioni cooperative nell'attività amministrativa, ci troviamo di fronte a modelli attuali anche recenti che trattano il sistema locale nel modo sostanzialmente monistico e isolato di molti e molti anni fa.

Ci mancano molti passaggi chiave: se occorre agire in cooperazione, quali sono le regole della cooperazione? Se il sistema è a rete, quali sono le regole della rete? Non mi riferisco solo alle regole giuridiche o legislative. Esistono vari tipi di regolazioni: le regolazioni unilaterali, le regolazioni concordate e le autoregolazioni, le regolazioni rigide e quelle morbide, ma di regolazioni sempre si tratta. Quali però sono più appropriate nei diversi casi?

Qual è l'A-B-C della cooperazione? Chi di noi saprebbe con sicurezza rispondere? Dunque, abbiamo un serio problema di analisi empirica e di elaborazione teorica.

A questo punto, vorrei aggiungere qualche osservazione sull'andamento dei lavori della giornata introduttiva della Summer School, perché alcuni aspetti mi hanno molto colpito. La

prima è questa: non facciamo l'errore di permettere che la nostra personale insoddisfazione ci porti ad appiattire la realtà e a credere che le cose rimangono sempre uguali. Non è vero. L'amministrazione è cambiata molto. Il vero problema è che i nostri schemi mentali sono cambiati meno. Abbiamo un serio problema di affinamento della descrizione della realtà, ma anche e soprattutto di revisione degli schemi concettuali che utilizziamo automaticamente e spesso inconsapevolmente per ordinare le nostre percezioni. L'amministrazione dunque è cambiata, e molto migliorata, ma noi "addetti ai lavori" invece non siamo cambiati tanto.

Rileggendo gli appunti delle lezioni da me svolte negli anni precedenti, è singolare vedere come prima del '90 affrontando il tema dell'amministrazione si enunciavano principi che oggi ci sembrano lontani anni luce e ci farebbero accapponare la pelle. Basti pensare al principio dell'usuale segretezza degli affari amministrativi (affermato come dovere del pubblico impiegato dal testo unico del 1957), o alla piena permeabilità della amministrazione da parte della politica, o al diffuso ed inutile sistema del controllo preventivo di legittimità sugli atti; e l'elenco potrebbe continuare.

Dunque, la P.A. è cambiata molto, ma c'è una forte crisi concettuale: ciò di cui avremmo bisogno è anzitutto una "cassetta degli attrezzi" rinnovata, e poi una maggiore chiarezza di impostazione.

Vorrei partire da quest'ultimo problema: non tutti quelli che inneggiano al cambiamento sono in realtà per l'innovazione e la riforma delle pubbliche amministrazioni. Siamo tutti adulti, non cadimoci così facilmente. Ci sono diverse posizioni al riguardo: una posizione che ritiene che occorra modificare e attrezzare l'amministrazione per quanto possibile, perché ne abbiamo bisogno come fattore cruciale dello sviluppo economico e sociale, e una seconda posizione che ritiene, invece, che il gioco è perduto, che l'amministrazione è imm modificabile e che il modo migliore per promuovere lo sviluppo è quello di farne a meno.

L'espressione "farne a meno" è solo una sintesi lessicale che racchiude decine di politiche pubbliche, perché fare a meno dell'amministrazione può significare ridurre il più possibile la taglia (privatizzandola, esternalizzandone compiti e funzioni, ecc.), bypassarla, svuotarla di potere decisionale cancellandone la discrezionalità per mezzo di automatismi regolativi (del tipo: "se ricorre la situazione A, si deve eseguire l'azione A1"). Naturalmente non tutti gli interventi di ridimensionamento degli apparati o di limitazione della discrezionalità hanno questi obiettivi, ma una parte è invece riconducibile all'intento di fare a meno il più possibile della P.A.

Dunque, non siamo tutti d'accordo, ed è perfettamente legittimo che vi siano posizioni diverse, ma come spesso succede questo dibattito non viene esplicitato. Se si comincia a guardare dove vanno certe politiche particolarmente rilevanti, dove vanno certi progetti particolarmente rilevanti, dove vanno certi aspetti a diretto contatto con questo e o quell'interesse vi accorgete che il gioco è sempre quello: o se ne fa a meno o ci si difende dall'amministrazione. Questa è una linea di azione corposa, non neghiamocelo. Ma altrettanto corposa è la linea di chi ritiene che l'amministrazione è un elemento essenziale dello sviluppo.

La convinzione dell'importanza dell'amministrazione per lo sviluppo non è un atto di fede, tanto è vero che metà del Paese ne dubita; tuttavia, l'altra metà ci crede, e ritengo che gli amministratori debbano esserne consapevoli, se non altro per comprendere l'investimento che questi attori compiono sull'amministrazione.

Tuttavia, depone a favore del ruolo cruciale dell'amministrazione l'insegnamento derivante dalle dinamiche economiche verificatesi a partire dagli anni novanta: il mercato unico mette duramente e direttamente a confronto le economie esterne delle imprese. Ce l'hanno insegnato gli economisti aziendali: poniamo che imprese di Stoccarda e Bologna facciano le stesse cose, con lo stesso processo produttivo, le stesse capacità, lo stesso know how. Se Stoccarda risolve il problema dei rifiuti a costo 0,4 e Bologna lo risolve al prezzo 1,2, Bologna va fuori mercato. Dunque l'amministrazione è un dato essenziale della competizione. L'hanno capito tutti, è chiarissimo.

Se un primo cambiamento significativo nelle determinanti della competitività imprenditoriale è avvenuto in seguito all'intensificazione della concorrenza dei primi anni novanta, col passare del tempo il discorso si è ulteriormente complicato, a causa dei problemi e delle sfide posti dalla globalizzazione ai sistemi economici locali.



La globalizzazione in sé non è un fatto nuovo: c'è sempre stato un globo che interagiva. La vera novità è che è saltata la storica intermediazione dello Stato, e assistiamo dunque alla diretta interrelazione tra i sistemi locali e le reti. Questo è il punto chiave.

E la diretta interrelazione dei sistemi locali con le reti comporta un'alternativa secca. I pessimisti sostengono che siamo sottoposti senza possibilità di reazione alle scelte che gli agenti, gli attori globali compiono. Un'impresa che oggi si trova ad Alghero domani può spostarsi a Hong Kong per uno 0,2% in più di convenienza. In quest'ottica, non c'è possibilità di scelta, lo sviluppo o la desertificazione dei sistemi locali sono in mano agli gnomi di Zurigo o a coloro che decidono sugli investimenti più importanti.

Ma qualcuno – in particolare, gli studiosi dei distretti produttivi - osserva che la competitività non è legata solo all'andamento della spesa o del valore della moneta, ma anche a fattori extraeconomici come i saperi, le tradizioni, le capacità di dialogo, di inventiva, di comunicazione; in una parola, al capitale sociale. Secondo questa scuola di pensiero, è il capitale sociale che fa la differenza, e per incrementare capitale sociale l'amministrazione può fare moltissimo: basti pensare alle scelte territoriali (ambiente, urbanistica, trasporti), ai servizi pubblici locali, al funzionamento di elementi chiave come il sistema formativo e professionale, la scuola, ecc. In breve, una parte significativa del capitale sociale e del modo di vivere delle collettività si traduce anche in una risorsa nella competizione dei sistemi locali, ed è indubabilmente nelle mani dell'amministrazione.

Certo, questo comporta un radicale ripensamento degli scenari e dei concetti a cui siamo abituati. Un primo, evidente esempio è dato dal concetto di contiguità. Se i sistemi competono tra loro, la contiguità fisica non ha alcun significato, perché semmai è un elemento che separa, che allontana; quello che conta è invece con chi ti colleghi. Un altro punto: se la rete è la forma emergente di organizzazione delle relazioni a tutti i livelli, dobbiamo imparare a superare l'ossessiva nostalgia del centro. Siamo tutti orfani del buon vecchio centro, ma il centro è fatto di tante cose. In una rete, il centro è una cosa diversa. E' certamente destabilizzante sapere che non c'è un'autorità sovraordinata, un "grande vecchio" che sa ciò che occorre sapere e che può dirci quello che va fatto e non va fatto. Ma anche questo è un fatto che, se siamo avveduti, è superabile.

Noi ancora coniughiamo stato e centro. Abbiamo percorso tanto poco cammino su questa strada che nove persone su 10 confondono Stato e centro senza neppure un'esitazione, come se un'esigenza centrale fosse automaticamente un'esigenza di competenza statale. Questo binomio rispecchiava la realtà dello stato ottocentesco, non era già più adeguato per quello giolittiano, ed è semplicemente assurdo oggi, anche se da molte parti si continua a riproporlo. Centro e Stato non coincidono affatto, perché ci sono molte funzioni ed entità che sono centrali ma non sono statali, come le sedi di cooperazione e le autorità indipendenti; riconoscere la centralità di qualcosa non significa riconoscerne la necessaria statalità. È un concetto banale, ma non sempre chiaro, che dovrebbe invece rientrare nella "cassetta degli attrezzi" di chi si occupa di pubblica amministrazione.

Un altro concetto chiave è rappresentato dalla cooperazione: per dialogare nei sistemi complessi, composti da molti attori e attraversati da molteplici percorsi di integrazione verticale e orizzontale, bisogna mettersi attorno a un tavolo e discutere faccia a faccia. Ma le forme e i contenuti della cooperazione sono tutti da ideare e da costruire. Qual è il tavolo? Quali sono le regole del gioco per il dialogo? Tutto è negoziabile, e in caso contrario cosa lo è e cosa non lo è? Mi sembra una buona domanda da cui partire. Se ognuno di noi prendesse un foglio e in cinque righe scrivesse tutte le cose che ritiene non siano negoziabili, scriveremmo davvero le stesse cose? Oggi, in Italia, non è chiaro ciò che è negoziabile e ciò che non lo è. Quando sui muri ho visto gli avvisi del referendum per l'abrogazione della servitù di elettrodotto, ne ho tratto la conclusione che evidentemente le cose negoziabili e quelle che non lo sono non sono chiare né condivise da tutti.

A questo proposito, occorre porre un limite all'utilizzo del caos e delle reti come paradigmi esplicativi e prescrittivi per l'evoluzione degli assetti istituzionali. Il caos e le reti apportano certamente dei benefici, ma possono funzionare solo a condizione che nel dinamismo delle relazioni permangano dei punti fermi, che esistano dei picchetti, dei paletti, delle basi. Occorre che la *governance* sia integrata e sostenuta dal *government*. Il codice civile sta ai milioni di contratti che si fanno ogni giorno esattamente come un perno rispetto al resto. Si stipulano milioni di contratti perché c'è una regola chiara che dice che cos'è un contratto. La molteplicità e l'accesso da più parti che caratterizzano le reti gravitano intorno a un proprio centro, che non è lo stato ma è una regola, in questo caso condivisa.

Ma oggi continuano ad essere applicati schemi concettuali talmente arretrati che il nuovo titolo V della Costituzione ha costruito il sistema delle autonomie prevedendo un potere sostitutivo governativo. Un simile espediente è una follia, perché il potere sostitutivo è in parte impraticabile, ed è basato sul presupposto concettuale che c'è un centro che interviene quando il circuito si inceppa. Ma non c'è nessun sistema a rete, neppure una rete telefonica, che agirebbe in un modo del genere. E poi, se stiamo su questo terreno, perché non si istituisce un potere sostitutivo dal basso verso l'alto? Se una regione non vara un piano e blocca un comune, forse che questa non è un'interruzione altrettanto grave della rete? La verità è che su queste problematiche elementari il tasso di elaborazione è zero.

Chi crede nell'amministrazione, non per un atto di fede o perché ci lavora ma perché capisce il ruolo cruciale dell'amministrazione e il ruolo cruciale dei dirigenti nell'amministrazione, deve porsi queste domande, consapevole che larga parte delle risposte non può che nascere all'interno dell'amministrazione, in forma di dati concettuali, e che alcune regole non sono negoziabili.

E' la parte che viene prima della negoziazione che è importante, a cominciare dalla definizione di ciò che non si può negoziare. Per esempio, in teoria è possibilissimo che si negozi con effetti che impegneranno per trent'anni il proprio ente, ma diventa difficile coniugare decisioni del genere col fatto che il mandato dura quattro o cinque anni. E ancora, è possibile su qualunque materia vincolare così pesantemente le future possibilità di azione dell'amministrazione, sia pure a seguito di una negoziazione? Se l'amministrazione privatizza i "beni di famiglia" e impiega le relative risorse, per il resto degli anni cosa offrirà ai cittadini? In un vecchio manuale di economia politica, l'economista Samuelson diceva che chi beve tutto il vino la sera avrà mosto per tre giorni e acqua per il resto della sua vita. Questo vale anche per le scelte delle amministrazioni locali, e non è soltanto bon-ton; è regola istituzionale.

Un ulteriore aspetto critico della negoziazione è l'equilibrio degli interessi coinvolti. Quando ci occupiamo di negoziazione, dobbiamo avere l'accortezza di capire che il contratto, sia pure rivisto, sia pure aggiornato, sia pure informatizzato, sia pure del terzo millennio, poggia sempre su un postulato: la parità delle parti e il loro libero agire. Quando questa condizione non è verificata, siamo in presenza di contratti tecnicamente definiti "particolari" o siamo addirittura al di fuori della figura del contratto. Ci sono molte negoziazioni in cui le parti non sono uguali, in cui gli interessi sono terribilmente distinti e divaricati. Non è un buon motivo per negare la negoziazione; non sono per il ritorno al potere pubblico blindato, ma per l'accortezza sì. Se vi sono in gioco interessi deboli, occorre che si trovi il modo per sostenerli; occorre stabilire regole che permettano agli interessi deboli di esprimere la loro voce, altrimenti il nuovo corso della negoziazione è una soluzione in cui gli interessi forti negoziano tra loro escludendo gli altri e, violando la regola fondamentale del contratto, trasferiscono gli effetti del contratto stesso dalle parti ai terzi.

## **Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali<sup>2</sup>**

Avvertenza. L'analisi delle istituzioni locali e del loro attuale funzionamento mostra difficoltà crescenti: non è chiaro il senso e la portata dei mutamenti della società e dei relativi attori, né la relazione con lo sviluppo economico locale e neppure l'assetto istituzionale che, a regime, dovrà stabilirne le forme e delinearne l'organizzazione.

Certo, molti concordano sul fatto che i processi di globalizzazione e di integrazione sovranazionale hanno come *pendant* la riscoperta della dimensione locale per ognuno di questi terreni, al punto da coniare orrendi neologismi che intenderebbero rappresentare l'irriducibile, necessaria connessione tra globale e locale. Ma, a parte che c'è poco di necessario in ciò che avviene, è innegabile che di per sé la simultaneità delle dinamiche non è prova della loro correlazione o addirittura interdipendenza e che in ogni caso il modo con cui questa si verifica è ancora in gran parte da esplorare.

Avviene così che il deficit di conoscenza reale apra la strada a scenari segnati da un eccesso di soggettività interpretativa e che si passi dalla prospettiva apocalittica di un sistema

---

<sup>2</sup> Testo dell'Autore, distribuito nel corso dei lavori della Summer School, in cui sono stati sistematizzati i concetti di sopra illustrati.

locale in via di desertificazione perché travolto dalla incessante delocalizzazione e dalle correlate scelte imprenditoriali di tipo "mordi e fuggi", a visioni ireniche nelle quali il medesimo sistema (sovente contrapposto agli stati nazionali e alle metropoli) offre invece l'unico spazio disponibile in grado di radicare e unire terziario avanzato e migliori condizioni di vita.

In queste condizioni, uno dei modi per ricostruire in concreto un aspetto del problema, quello cioè dei cambiamenti istituzionali che stanno investendo il sistema locale, è offerto dall'effetto di contrasto generato dal raffronto tra le implicazioni istituzionali dei processi di innovazione avvenuti a metà tra gli anni '50 e '60 e quelle connesse ai processi attuali. In breve, il chiaro-scuro tra come eravamo mezzo secolo fa e come siamo oggi: un modo di procedere che applicato a Bologna, come potrebbe esserlo a molte altre realtà di eguale dimensione, permette in effetti di raccogliere elementi significativi.

Da questo, la articolazione di queste note in tre parti: come eravamo, il cambiamento, le piste di possibili e ulteriori approfondimenti.

### 1. come eravamo

1.1. Il dualismo delle relazioni centro-periferia. Fino alla fine degli anni '60 l'ordinamento vigente, rigidamente accentrato sul piano normativo, amministrativo, finanziario e dei controlli, nelle realtà più avanzate del centro-nord, si traduceva in un assetto sostanzialmente dualistico (non centro-periferia, ma il centro e la periferia) caratterizzato da:

a) *debole integrazione verticale* tra Stato centrale e enti territoriali, dovuta alla presenza di un vasto spazio intermedio di fatto disponibile a chi (dei due) intendesse almeno parzialmente attraversarlo, in ragione di un dato oggettivo (settori a limitata regolazione: dalle politiche del *welfare*, sanità assistenza, a quelle territoriali e ambientali) e di uno soggettivo (la mancanza di due livelli istituzionali destinati, nei decenni successivi, a far sentire tutto il loro peso: la Comunità Europea e le regioni);

b) *debole integrazione orizzontale*, tra comune di medie-grandi dimensioni e le realtà circostanti: quelle istituzionali (limitate ai comuni immediatamente limitrofi, agli apparati periferici statali, a qualche agenzia nazionale) e quelle private e socio-economiche (imprese, istituti di credito, gruppi sociali). Sono rarissimi i casi di azioni su scala territoriale superiore a quella provinciale, per lo più corrispondenti ad integrazioni settoriali di tipo funzionale (opere idrauliche, linee di trasporto locale, ecc.), e lo stesso può dirsi per i rapporti pubblico-privato.

Quando, come in alcuni casi già studiati (come a Bologna o Milano tra la metà degli anni '50 e la metà degli anni '60), si sono create condizioni favorevoli per l'azione di gruppi dirigenti locali orientati all'innovazione, il modello dualistico sotteso all'accentramento ha finito per costituire una importante risorsa, permettendo iniziative e interventi il cui processo decisionale è risultato notevolmente semplificato e, in ogni caso, quasi interamente giocato a livello locale.

La bassa integrazione verticale e orizzontale, in sostanza, di un sistema formalmente unitario ma sostanzialmente dualistico, e a regolazione pubblicistica ma per contenuti e ambiti limitati, si è rivelata un importante fattore di successo perché ha assicurato all'ente locale che ne avesse le forze e le dimensioni margini di estesa autonomia sia nella selezione degli obiettivi e nel reperimento delle risorse che nella scelta delle forme e dei procedimenti per darvi attuazione.

1.2. Il caso di Bologna. L'innovazione amministrativa nella Bologna dell'inizio degli anni '60<sup>3</sup>, di cui si ricostruiscono due importanti episodi di politica urbanistica e infrastrutturale (quartiere Fiera e salvaguardia dell'area collinare), è ai nostri fini particolarmente emblematica. Si tratta infatti di processi decisionali su punti strategici della vita della città e del suo sviluppo che si consumano interamente a livello locale non solo senza l'intervento del centro, ma spesso *malgrado* la resistenza di quest'ultimo, e che raggiungono gli obiettivi prefissati grazie all'azione convergente di un solido sistema politico, che assicura (d'intesa con la minoranza consiliare) il necessario consenso, e di una forte capacità di utilizzare in modo inedito gli strumenti giuridici, finanziari ed amministrativi allora disponibili (il PEEP e il parco collinare, in un caso, la costituzione della Finanziaria Fiere spa, nell'altro).

<sup>3</sup> Sulla quale si sono previsti due appositi approfondimenti: quello di Paolo Fareri e Alessandra Spada, *Innovazione amministrativa a Bologna. Due casi urbanistici*, in termini di analisi di politiche pubbliche, e di Alberto Preti e Cinzia Venturati, *Centro e periferia: snodi della politica amministrativa negli anni 60*, sul piano storico e con l'esame del dibattito (ricostruito sulla stampa cittadina dell'epoca e sui verbali del Consiglio comunale) che accompagnò l'adozione e attuazione.

Il punto da sottolineare, in sé e per l'analisi che qui si conduce, è il fatto che il sistema dualistico di cui si è detto (centro e periferia) era tutt'altro che sfornito, sul piano giuridico, di robusti strumenti di intervento del primo sulla seconda. Anzi, come puntualmente documentano i saggi richiamati, il livello centrale può intervenire (e di fatto lo fa) su aspetti chiave quali quello finanziario (commissione centrale per la finanza locale), del credito (cassa depositi e prestiti, istituti di credito locali), dei controlli amministrativi (giunta provinciale amministrativa) e giurisdizionali (Consiglio di Stato, Corte Costituzionale), oltre che naturalmente con lo strumento legislativo. Ma, pur con qualche arresto o ritardo, il processo va avanti perché sorretto, in tutti i passaggi chiave, dall'accordo tra maggioranza e opposizione locali.

Il che, conferma alcuni aspetti e ne illumina altri.

Conferma che all'epoca il sistema, nei suoi elementi centrali e periferici, è a bassa interdipendenza e che l'accordo tra gli attori del sistema politico locale per politiche di sviluppo (dove quindi la somma è, o può ritenersi che sia, positiva per chi vi partecipa) mette fuori gioco i soggetti che operano al centro, anche perché detengono solo poteri di tipo interdittivo. D'altronde l'accordo non è casuale o dovuto solo a circostanze particolarmente favorevoli, ma è a sua volta espressione di una profonda distinzione di logiche, prospettive e interessi tra centro e sistema locale che porta a convergere tra loro soggetti per ogni altro aspetto in competizione. In breve, non è solo l'attesa somma positiva del gioco a spingere verso l'accordo, ma la convinzione di disporre direttamente, e dunque in sede locale, di tutte le risorse necessarie per darvi seguito senza (significative) interferenze altrui.

Ciò che pone in luce, e che permette qualche messa a punto non scontata né marginale, è che tutto ciò è vero per politiche di sviluppo senza alcun antagonista, almeno a livello locale (v. appunto la Fiera, dove i potenziali concorrenti sono altrove), ma lo è meno quando scelte altrettanto strategiche (notare l'importanza, in questi processi, dei piani e programmi) penalizzano in via immediata categorie o attori locali. È il caso del blocco degli insediamenti in area collinare, la cui realizzazione è favorita in modo significativo dalla locale Soprintendenza per la tutela dei beni paesaggistici e può avvalersi del peso determinante di vecchie (1939) e nuove (1967) normative di salvaguardia.

Un dato, questo, che dunque corregge almeno per queste ipotesi l'assunto dello scarso peso delle risorse del centro per le politiche locali di innovazione, ma che nello stesso tempo conferma l'elemento di fondo da cui siamo partiti, quello cioè del dualismo centro-periferia come risorsa: perché nel primo caso non è di ostacolo ad un'innovazione che trova il consenso unanime dei soggetti locali, e perché nel secondo proprio l'alterità degli interessi tutelati dal centro e dall'amministrazione statale costituiscono la leva che permette al Comune di resistere alla disordinata espansione di insediamenti abitativi.

## 2. il cambiamento

2.1. Non è difficile accorgersi, nel passare ad oggi, quanto queste condizioni siano radicalmente mutate e, per certi aspetti, quasi capovolte.

a) *L'integrazione verticale* è enormemente cresciuta sia lungo la *filiale* dei poteri pubblici, grazie alle istituzioni comunitarie e all'avvio, negli ultimi decenni dello scorso secolo, delle regioni a statuto ordinario, sia per il trasferimento di un numero crescente di regolazioni al mercato e alla sua globalizzazione. Si tratta, ovviamente, di fenomeni diversi e solo in parte tra loro correlati, ma è indubbio che la loro azione congiunta ha generato due effetti:

- la stretta integrazione funzionale tra livelli di governo locale, nazionale e comunitario, nel senso cioè che non c'è processo di qualche rilevanza che non veda la partecipazione *congiunta*, a vario titolo (attivo, consultivo, di finanziamento e di controllo) e in tempi diversi (iniziativa, istruttoria, decisione, attuazione), di *tutte* le sedi istituzionali ricordate;

- l'enorme aumento delle forme di regolazione, cui sono state sottoposte non solo materie un tempo prive di apposita regolazione (e per questo, in senso pubblicistico, neppure da considerare "materie" in senso proprio: v. tutela della salute e dell'ambiente) ma anche ambiti più riposti, riguardanti ad esempio le forme contrattuali delle pubbliche amministrazioni (dall'appalto di lavori pubblici alle forniture e ai servizi).

b) Altrettanto esteso, è poi l'incremento della *integrazione orizzontale*, dovuto principalmente a tre fattori:

- il primo, e probabilmente più importante, è dovuto proprio alla globalizzazione che a livello macro, prima ancora di tradursi in "privatizzazione" (cioè in una nuova relazione con il

privato), si è espressa ed è collaborazione intergovernativa tra paesi, cioè un nuovo modo di agire dei poteri pubblici in ragione dell'evidente insufficienza dello stato nazionale;

- il secondo è rappresentato dagli effetti della privatizzazione che in realtà, vista dal lato delle istituzioni pubbliche, si traduce in processi estesi di "consensualizzazione", vale a dire in una trama di relazioni basate su moduli negoziali e pattizi tra pubblica amministrazione e imprese

- il terzo infine, particolarmente evidente nella trasformazione delle aree verificatesi a livello locale, è costituito dal fatto che la riorganizzazione dei sistemi sociali e dei processi produttivi<sup>4</sup> tende ad accentuare all'interno e all'esterno dei propri confini, dinamiche di specializzazione funzionale (produttiva, residenziale, di servizi, ecc.) delle proprie aree, con inevitabili e forti squilibri (qui si colloca la questione dei centri storici, della distribuzione dei servizi, delle aree ad alta densità abitativa, dell'inevitabile mobilità) coinvolgendo territori ed enti territoriali anche non immediatamente confinanti. Fatti, questi, che inevitabilmente pongono l'esigenza di un inedito e robusto coordinamento inter-istituzionale.

In breve: oggi il governo locale è avvolto in una fitta rete di regolazioni, procedure, vincoli e compatibilità che condizionano profondamente l'esercizio dei propri poteri. Questi ultimi restano, naturalmente, ed anzi si sono largamente accresciuti nel tempo, specie a partire dagli anni '90: ma la selezione e soddisfazione della propria "domanda" passa, almeno per le decisioni rilevanti, sempre meno per i moduli dell'autodeterminazione e sempre più per quelli della cooperazione con altri soggetti pubblici e privati. L'intuizione dei patti territoriali, e delle altre forme negoziali promosse dal centro, muovono appunto proprio da questi elementi.

Il che ci offre una prima importante indicazione: il grado e le prospettive dell'autonomie locale, oggi, vanno esaminati non tanto in termini di saldo, più o meno attivo, di poteri e competenze riconosciute ai Comuni o alle Province (e, correlativamente, sottratte ai livelli superiori, statali o regionali), cioè lungo il tradizionale asse "centro-periferia", ma soprattutto con riguardo alle forme di cooperazione e ai principi che ne ispirano l'esercizio. Anzi, specie per le scelte strategiche, è proprio questo il terreno su cui va misurata la possibilità degli enti locali di decidere del proprio destino: cioè, in breve, la loro autonomia.

### 3. implicazioni

Le conseguenze delle trasformazioni di cui si è detto hanno interessato l'intero sistema delle istituzioni locali segnandone le forme del processo decisionale e innescando due dinamiche di segno (solo apparentemente) opposto: la centrifugazione di funzioni ed apparati al di fuori della tradizionale organizzazione diretta dell'ente comunale e, in con intensità corrispondente, la concentrazione formale di poteri e responsabilità pubblicistiche in capo agli enti territoriali e segnatamente a sindaci e presidenti, con profonde conseguenze sulla relativa forma di governo.

3.1. processo decisionale; Gli effetti diretti della trasformazione sul *processo decisionale* degli enti territoriali, sono almeno tre:

a) intanto, l'effetto combinato dell'aumento della integrazione verticale (regolazione) e delle modalità consensuali con gli attori (pubblici e privati) operanti in materia aumenta significativamente il tasso di *settorialità delle decisioni*, rendendole più distanti e meno sensibili ai problemi generali e di contesto;

b) proprio lo sforzo di bilanciare questi inconvenienti, innestando nei procedimenti voci diverse rispetto a quelle degli stretti interessati, finisce a sua volta per rendere il processo *più laborioso* sia nelle scelte, che richiedono il concorso di numerosi soggetti, che nella loro attuazione: una volta assunta la decisione e definito il progetto, infatti, la relativa messa in opera (anche quando operata al di fuori degli apparati pubblici e del diritto amministrativo) è soggetta a numerosi vincoli generati da esigenze di garanzia generali (tutela della concorrenza, Via) e specifiche (normative tecniche);

c) tutto questo rende il processo decisionale insieme *più fragile*, perché la sua complessità si traduce in una accresciuta vulnerabilità giurisdizionale, e *più lento* nei propri

<sup>4</sup> Non mi è chiaro se l'aumento del tasso di delocalizzazione in questi processi (servizi in rete, telelavoro assistenza a distanza, ecc.) accentui (come in parte sembra) o corregga (come sarebbe lecito aspettarsi) la specializzazione funzionale delle aree territoriali.

tempi, vale a dire l'esatto contrario di quanto è richiesto dai processi di globalizzazione nei quali la forte correlazione tra variabili complesse in continuo mutamento porta alla forzata provvisorieta degli elementi presi a riferimento e alla necessita di scegliere tra processi ad attuazione immediata (il che contrasta con la natura strategica delle decisioni di cui si discute) e processi a forte capacita di variazione e adattamento (il che confligge invece con le esigenze di certezza giuridica e con l'affidamento dei singoli attori, oltre che con quelle piu generali di provvista e mantenimento del consenso).

Se questo è vero, si comprende meglio la tendenza degli ultimi anni ad assicurare al sistema politico locale condizioni di stabilita ben piu ampie di quanto godesse in passato (elezione diretta del sindaco, forma di governo comunale) ma, nello stesso tempo, è anche evidente che le difficolta incontrate dagli enti locali sono da riferire proprio alla profonda trasformazione dei processi decisionali a cui partecipano e a cui difficilmente potranno fare fronte senza un profondo ripensamento del proprio modo di essere.

**3.2. organizzazione.** In parallelo a quanto appena visto, il comune ha assistito ad una formidabile opera di riallocazione di poteri decisionali e di attivita di gestione verificatesi in tempi, modi e settori diversi ma con un tratto comune: la fuoriuscita di tali poteri e attivita dalle sedi politico-amministrative alle quali erano tradizionalmente affidate (e sulle quali, si noti, resta quasi intatta la responsabilita finale) a vantaggio di altre sedi o soggetti, alcuni dei quali addirittura esterni al circuito dei poteri pubblici.

Il primo esempio è rappresentato dalla generalizzata e netta separazione dei livelli politici dagli apparati e dal deferimento a questi ultimi (e piu precisamente, alla dirigenza amministrativa) della quasi totalita dei poteri di amministrazione attiva.

Il secondo è costituito dal diffondersi, fino a divenire l'asse portante delle politiche di settore piu innovative, di modelli di contrattualizzazione, e cioe di amministrazione negoziale che con forme pattizie giunge alla definizione delle politiche pubbliche per le imprese (programmazione negoziata), in materia di sviluppo economico, delle scelte e della attuazione degli interventi in materia di governo del territorio (convenzioni urbanistiche) e di infrastrutture, ecc..

Il terzo esempio, piu operativo ma anche piu capillarmente diffuso, riguarda tutto il versante delle esternalizzazioni (affidamento a terzi di compiti della amministrazione: propriamente, *contracting out*) e dell'acquisto all'esterno di prestazioni strumentali per il funzionamento degli apparati e delle istituzioni locali (propriamente, *outsourcing*).

Non basta. Forme ancora piu marcate di autonomizzazione di segmenti del potere locale rispetto alle sedi istituzionali degli enti territoriali sono riscontrabili nelle dinamiche che hanno interessato interi macro apparati operanti in settori decisivi della societa locale, restando ininfluente il mantenimento della propria natura formalmente pubblicistica (ASL) o le trasformazioni connesse a processi di privatizzazione (v. ente Fiera).

Il caso piu eclatante, in ogni caso, è costituito dalle ex municipalizzate per la gestione di tutti i piu rilevanti servizi pubblici locali, passate in rapida sequenza dalla condizione di organi (sia pure *sui generis*) del comune a enti strumentali, poi a societa a capitale pubblico, poi a societa miste con la presenza anche di privati per giungere, infine, all'approdo della quotazione in borsa.

La sequenza giuridica rappresenta degnamente il processo di affrancamento sostanziale di queste societa (che hanno generato a loro volta una miriade di partecipate) cui stiamo assistendo ed è anzi singolare come nella maggior parte dei casi, e comunque in quelli di particolare rilievo (per Bologna, la nascita di Hera, ad esempio)<sup>5</sup> sembri sottovalutato il rischio della marginalizzazione degli enti locali sia per il peso (non solo economico) del nuovo soggetto e la complessita delle iniziative poste in essere, sia per la moltitudine (e dunque la tendenziale debolezza) degli enti locali rappresentati nelle assemblee societarie, sia infine per gli ulteriori condizionamenti che questi ultimi conosceranno dalla quotazione in borsa della societa, perché

<sup>5</sup> Hera è una societa nata dalla fusione di 11 aziende di servizi pubblici operanti in Emilia-Romagna, che prevede per quest'anno di raggiungere un fatturato di oltre 1,1 miliardi di Euro, con circa 4.500 dipendenti e un piano quinquennale di investimenti di 500 milioni di Euro. La capofila della rete costituita a seguito dell'integrazione delle municipalizzate dell'area romagnola è SEABO S.p.A. nata nel 1997 dall'unione della municipalizzata Amiu e dell'azienda consorziale Acoser. Hera opera nella produzione e distribuzione di energia elettrica, con la partecipazione alla gara per l'assegnazione della terza Genco Enel, nell'approvvigionamento e vendita di gas, con la presenza nella realizzazione del gasdotto che dall'Algeria raggiungera il resto d'Italia, e nella fornitura di servizi locali quali la potabilizzazione e la depurazione delle acque, la distribuzione del gas metano, il teleriscaldamento, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, l'illuminazione pubblica e l'igiene ambientale.

le aspettative e le esigenze del mercato finiranno per rappresentare altrettanti limiti cui riferire l'accettabilità o meno delle domande espresse dalle collettività locali e dalle rispettive istituzioni territoriali.

3.3. forma di governo e sistema politico locale. La terza direttrice di trasformazione del potere locale è costituita dalla straordinaria concentrazione dei poteri *formali* e delle responsabilità istituzionali in sedi ristrette e in particolare sui sindaci. Anche per questo aspetto il comune di oggi assomiglia ben poco a quello consegnatoci dalla tradizione e comunque esistente fino alla fine degli anni '80. Le dinamiche che hanno portato a questa condensazione sono principalmente tre:

- quella lungo l'asse centro-periferia. I trasferimenti delle leggi Bassanini infatti, e più ancora l'attuale titolo V, implicano lo spostamento sugli enti territoriali e in particolare sui comuni di una massa ingente di compiti dei quali non è ancora acquisita la consapevolezza perché segnano sostanzialmente la fine, se non per aspetti specifici, dello Stato come amministrazione;

- quella del privilegio dell'autonomia territoriale su quelle funzionali. Il secondo segno del processo di concentrazione di poteri sugli enti locali è costituito dall'obiettivo rischio di indebolimento di altri segmenti del pubblico operante a livello locale in parte già avvenuto (v. prefetto e amministrazione periferica dello Stato), in parte in atto (Fondazioni ex-bancarie), in parte ancora probabile vuoi per la mancata o debole tutela delle autonomie funzionali (istituti scolastici, camere di commercio) imputabile al nuovo titolo V, vuoi per dinamiche interne (il prevedibile indebolimento delle Università, specie medio-piccole, in ragione della crescente scarsità di mezzi è da mettere in conto);

- quella della forma di governo presidenziale o del sindaco. La terza direzione lungo la quale si è sviluppato il processo di concentrazione è il trasferimento formale o sostanziale (in ragione della elezione diretta introdotta nel 1993) dei poteri più rilevanti dai consigli al sindaco o al presidente.

Dunque, più poteri dal centro, più poteri dal restante tessuto pubblico e più concentrazione degli stessi sui presidenti e sui sindaci: dinamiche che trovano significativi riscontri anche nelle macro aziende pubbliche (ruolo del direttore generale nelle ASL o dell'amministratore delegato nelle spa a capitale pubblico) e che certo pongono seri problemi in sé e per il fatto che a questo forte processo di valorizzazione dell'esecutivo e delle sedi monocratiche non corrisponde affatto uno sforzo di bilanciamento e di equilibrio del restante tessuto istituzionale.

Anzi: molti fattori, tra i quali in particolare l'evidente perdita di peso dei partiti politici, la fragilità dei *media* e dell'opinione pubblica locale, cui va aggiunta la sostanziale mancanza di tutela giurisdizionale dovuta alla lentezza della giustizia, rendono ancora più grave e serio il problema.

#### 4. per proseguire

Se le cose stanno anche solo in parte nel senso che si è fin ad ora delineato, è chiaro che il discorso richiede un livello di elaborazione assai più elevato di quello, del tutto parziale, di cui sin qui si è potuto disporre.

Tra le tante possibili direzioni, mi pare che si possano indicare almeno queste linee di ricerca:

4.1. ampliare il fuoco dell'indagine. Il passaggio dal sistema dualistico a quello integrato, se è chiaramente leggibile sul terreno istituzionale, altrettanto probabilmente non ha in quest'ultimo (o solo in quest'ultimo) la sua spiegazione fondante. Immaginiamo ad esempio, seguendo una suggestione offertaci in proposito da Sabino Cassese scorrendo queste pagine, che la chiave del cambiamento intervenuto possa trovarsi nel peso e nel reciproco condizionamento di finanza, istituzioni e politica, nel senso cioè che fino a quando la finanza e la una parte significativa della politica (la scelta dei candidati) erano decisi al centro, il sistema stava in equilibrio poggiando sul modello dualistico che si è descritto, mentre oggi che queste due dimensioni sono rimesse alla periferia, prevale il nuovo assetto funzionale di tipo integrato.

E' solo un'ipotesi, naturalmente, ma ha comunque il merito di porre in evidenza che il discorso condotto solo sul piano istituzionale ha il vantaggio di sottolineare con chiarezza le trasformazioni prodottesi in quest'ultimo e il limite di non cogliere dinamiche su altri terreni confinanti che potrebbero essere significative per ricostruire il nostro. In breve: se l'ipotesi fosse

fondata, l'analisi dovrebbe allora necessariamente estendersi dalle istituzioni alla politica e alla finanza, altrettanto determinanti per la ridefinizione aggiornata delle relazioni (non più del centro-periferia ma) della rete.

4.2. ripensare la veste istituzionale. La seconda direzione di lavoro riguarda direttamente il terreno istituzionale e assume un carattere più prescrittivo. Come si è visto, l'ordinamento vigente appare significativamente fuori asse rispetto alle dinamiche che si sono osservate e richiede dunque un consapevole e incisivo aggiornamento.

Nel farlo, si impone una avvertenza, quella cioè di evitare di passare in blocco dalla tradizionale dimensione autoritativa e unilaterale delle potestà pubbliche all'estremo opposto del pan-contrattualismo e della sola amministrazione negoziale. E' da considerare, infatti, che quest'ultima è certo riconoscibile e probabilmente prevalente nella c.d. amministrazione di erogazione o di prestazione, ma è tuttora minoritaria nell'area della regolazione e del tutto assente nel cuore dell'amministrazione, quella c.d. di *puissance* (giustizia, difesa, finanze e tributi, esteri, ecc.).

Non si deve poi trascurare che proprio le parti esposte a crescente contrattualizzazione o cooperazione presuppongono, per esserlo, un insieme di elementi prestabiliti in via autoritativa e comunque necessari e pregiudiziali rispetto alle successive forme di negoziazione, da intendere nello stesso tempo come quadro di riferimento per l'operato degli attori pubblici e privati e limiti insuperabili alla diversificazione, o alla vera e propria diseguaglianza, che costituisce un ineliminabile corollario della autonomia.

In breve, le dinamiche che hanno investito il territorio, la sua trasformazione e il suo sviluppo, richiedono certo *governance* in misura crescente ma non possono prescindere da una base ineliminabile di *government*.

Quest'ultimo rileva, ai nostri fini, per tre ordini di fattori che è bene brevemente richiamare:

- alcuni sono aspetti fondanti del tessuto istituzionale, come le responsabilità politico-amministrative o il sistema elettorale, i saperi e la memoria delle burocrazie professionali, le relazioni connesse all'imposizione fiscale e al finanziamento pubblico;

- vengono poi i beni o gli interessi di particolare rilievo sottratti alla contrattazione o perché a priori indisponibili (come quelli oggetto di particolare tutela costituzionale quali l'ambiente, i beni culturali, la salute, l'ordine pubblico, ecc.), per i quali la diversificazione non è ammessa o lo è entro limiti assai ridotti<sup>6</sup>, o perché considerati di volta in volta strategici in base all'indirizzo politico e alle scelte programmatiche del soggetto che ha voce in capitolo (normalmente, in base al nuovo titolo V Cost., la regione);

- vi sono poi gli "a priori" riconducibili allo stesso privato, come prerequisiti di affidamento da parte di quest'ultimo, e che si traducono nella necessità di riferimenti stabili cui orientare le scelte di investimento nei rapporti con il settore pubblico, specie nelle forme di più stretta cooperazione (società miste, ecc.) con la p.a. Si tratta di elementi che derivano dalla Comunità Europea, dal mercato, e più in generale dal sistema delle regole (gli attori, i limiti della autonomia, la tutela, le forme contrattuali).

Dunque, il carattere processuale e cooperativo della messa a punto e della attuazione delle politiche di settore non solo non è contraddetto ma presuppone forti elementi di *government*. Il problema, semmai, è destinato a porsi nelle aree di confine, che porranno delicati problemi *interni* al quadro di riferimento per la difficile coabitazione che potrà darsi tra i vincoli di natura pubblicistica e quelli determinati dal mercato<sup>7</sup>.

Detto questo, è innegabile che si tratta di esplorare le forme e le modalità con cui assicurare il dovuto sostegno alla amministrazione negoziale, il cui funzionamento è a tutt'oggi retto da principi non sempre e non pienamente identificati. Il che non significa, è bene chiarirlo subito, ricorrere all'ennesima progettazione di nuove norme (spesso già esistenti, e dunque non nuove, e comunque non risolutive) ma a comportamenti, soluzioni (anche organizzative) e pratiche di varia natura.

Limitandoci anche in questo caso a qualche indicazione, questi aspetti ruotano intorno ad alcuni problemi centrali quali la necessità di recuperare (per quanto possibile) il carattere di

<sup>6</sup> Il profilo più significativo del recente ddl costituzionale sulla c.d. "devolution" (AS 1187) è il fatto di incidere esattamente su questi profili, aumentando la possibilità di regimi differenziati rispetto all'ordinamento vigente.

<sup>7</sup> E' il caso delle società a capitale pubblico di gestione dei servizi pubblici locali quotate in borsa.



generalità alle dinamiche tendenzialmente settoriali della negoziazione, e soprattutto come provvedervi quando ciò che ne è stato il tradizionale termine di riferimento, vale a dire la relazione con il territorio, tende a relativizzarsi.

Emerge inoltre un evidente esigenza di riequilibrio all'interno della negoziazione per la non episodica asimmetria tra forti interessi di settore (attrezzati, professionalmente assistiti, informati) e deboli interessi generali, in condizioni spesso di evidente inferiorità<sup>8</sup> e per la necessità di radicare fortemente l'intero rapporto a principi generali quali le clausole di buona fede (e la tutela affidamento) da intendere, come la migliore dottrina insegna, a protezione sia del privato che del pubblico.

Si tratta infine di poter contare, insieme, sul buon funzionamento di istituti già presenti nel nostro ordinamento ma raramente collegati a queste tematiche (come quelli in tema di pubblicità e di circolazione dati), su forme più efficaci di tutela di quella (non) assicurata delle ordinarie sedi giurisdizionali civili e amministrative (v. forme di conciliazione preventive alla lite, o arbitrali, successive a quest'ultima) e probabilmente anche sul sostegno di professionalità ad hoc, come i "tecnici di processo" cui di recente ha operato riferimento Luigi Bobbio.

##### *5. il ruolo degli enti territoriali tra sistemi locali e reti*

Ma vi è un piano ancora più profondo che emerge con chiarezza da quanto si è osservato e che merita una apposita riflessione: si tratta dell'ambivalenza del ruolo stesso dell'ente locale in rapporto al proprio territorio e alla propria comunità.

Seguendo, con Giuseppe Dematteis cui vanno riferite le indicazioni che seguono, Claude Raffestin e altri studiosi di geografia economica, sembra conveniente distinguere due forme di territorialità: una negativa, che consiste nel potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato e un'altra positiva, che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante interazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali. Questa seconda forma di territorialità è quindi il fondamento dell'autonomia, dell'autorganizzazione e dell'innovazione locale.

Nella territorialità negativa il livello locale è originariamente costitutivo (v. territorialità animale), ma con l'affermarsi di organizzazioni politiche sovralocali (stati, imperi ecc.), diventa secondario. In quella positiva invece i sistemi socio-territoriali locali continuano a svolgere un ruolo determinante per la riproduzione e lo sviluppo delle formazioni sociali e politiche che si sono venute formando alle scale territoriali superiori. Lo stesso riconoscimento di autonomie locali (e quindi di una qualche territorialità negativa agli enti pubblici territoriali di questo livello) sembra essere storicamente correlato con l'esigenza di un efficace espletamento della territorialità positiva. In ogni caso, il controllo di quest'ultima e dei suoi prodotti, fin alla seconda metà del secolo scorso dipendeva dal grado di controllo effettivo del territorio da parte dello stato, cioè dal pieno esercizio della territorialità negativa.

Questa corrispondenza è venuta gradualmente meno con la globalizzazione. Com'è noto, oggi attori globali privati e pubblici sovra-statali possono interagire direttamente con il livello locale e quindi intervenire nei processi di territorialità positiva eludendo largamente il controllo territoriale statale. In questo processo i livelli decisivi diventano quello globale e quello locale. Quest'ultimo conserva una certa autonomia solo se produttore e detentore di "vantaggi competitivi" che interessano gli attori economici globali.

Il risultato è una frammentazione del territorio in tanti sistemi locali e quindi l'allentamento delle relazioni di prossimità geografica tra i luoghi, su cui si fondava la gerarchia politico-amministrativa tradizionale. Infatti ogni sistema locale (città, distretto industriale ecc) si configura oggi come un potenziale attore collettivo in grado di interagire, di fatto o di diritto, direttamente con le reti globali. Da esse riceve informazioni, investimenti e input di materia ed energia, mentre in esse immette i valori prodotti a partire dalle specifiche risorse del suo milieu locale. In tal modo ogni sistema locale tende oggi a seguire cammini di sviluppo suoi propri, che il più delle volte lo allontanano dalle precedenti solidarietà con i territori contigui. La geografia umana, da disegno continuo e spazialmente significativo si sta trasformando ora in un mosaico apparentemente incomprensibile, perché ciò che è simile non è più contiguo,

<sup>8</sup> Non solo tra pubblico e privato o tra generali e settoriali, ma anche tra enti pubblici (si pensi ad esempio ai rapporti tra comune metropolitano e comuni limitrofi di ridotta dimensione).

mentre l'affinità dei luoghi si realizza attraverso relazioni di lunga distanza, in uno spazio iperconnesso di reti globali, i cui nodi sono appunto i sistemi territoriali locali.

Poiché le reti globali e la territorialità positiva locale hanno oggi un ruolo strategico, le organizzazioni politiche sovralocali che vogliono in qualche modo controllare, o almeno indirizzare e coordinare i processi di sviluppo, devono intervenire come partner di attori strategici che si situano al livello globale e a quello locale. Perciò, si stanno affermando nella Ue pratiche di *governance* multiscalare, che si presentano come strumenti flessibili per la ricomposizione, alle diverse scale territoriali, di logiche settoriali e di interessi particolari.

Territorio e globalizzazione sono dunque già profondamente intrecciati: se, per tornare alle alternative richiamate all'inizio di queste pagine, si produrranno gli effetti desertificanti generati da pratiche di estesa delocalizzazione imposte dal mercato o avremo, al contrario, una virtuosa interdipendenza tra produzioni immateriali, terziario avanzato e migliori condizioni di vita dipenderà non poco dalla consapevolezza della posta in gioco e dalla capacità di intervento delle istituzioni e degli attori locali.

## Scenari di cambiamento nel lavoro pubblico

Franco Carinci

1. Ho ascoltato con molto interesse e con leggera sorpresa le splendide lezioni tenute dalle nostre tre professoressa, che hanno rivelato ciò che in genere attribuisco al genere maschile e, cioè, una straordinaria capacità sistematica. Mi ha colpito il richiamo dell'esperienza di Tagore; che mi era ignota: dato lo spessore del personaggio, penso che avesse il suo buon motivo a privilegiare una formazione elitaria. Ma ricordo che Amartya Sen, passato per Università americane ed europee, in un suo libro, forse il più famoso, "*The Development as Freedom*", si chiedeva come mai l'India non avesse avuto lo straordinario sviluppo che ha caratterizzato la Cina, il sud Corea e Taiwan, riconducendo questo fatto alla mancanza di una politica delle risorse umane non elitaria, eredità dell'influenza inglese. Non ci sarebbe stata, dunque, la paziente costruzione e diffusione di quella cultura che Tagore etichetta criticamente come "mediocrite". *L'aurea mediocritas* era pregiata già nell'antichità; ma recuperata in una dimensione non individuale, bensì collettiva, cioè di una cultura media e standardizzata, gioca una parte importantissima nel decollo e nell'assestamento socio-economico di un Paese: da un lato, costituisce un elemento di omogeneità e di identità nazionale, dall'altro riesce funzionale ad uno sviluppo che ha bisogno di una manodopera uniforme e fungibile.

Detto questo mi ricollego ad un altro discorso, quello del diritto. Il caos è stato per moltissime civiltà e religioni il *prìus* assoluto - pur se a me ricorda, piuttosto, il nome della località dove è nato e vissuto a lungo il mio autore preferito, Pirandello, sperduta e bruciata dal vento dell'Africa. Il caos è quel che viene prima dell'ordine, di un ordine fatto da Dio, comunque venga chiamato, e tramandato dalle religioni; buon secondo, segue l'ordine costruito dagli uomini, cioè il diritto: esso si è reso via via più autonomo dal divino, quale espresso nella variante primitiva di un decalogo rivelato, o in quella moderna di un diritto naturale estraibile da una ragione metastorica; e si è reso via via più democratico, finendo per trovare la sua fonte prima e privilegiata nella stessa "sovranità popolare".

Certo, il processo di formazione del diritto non è affatto semplice, pure in un sistema fondato sul primato di un Parlamento eletto, perché una cosa è la legge e una cosa è il diritto, quel che usiamo chiamare diritto vivente, frutto di un intergioco fra molti co-protagonisti: Parlamento, Corte Costituzionale, Magistratura, potere amministrativo, studiosi, operatori giuridici, destinatari ed utenti. Non sono co-protagonisti posti sullo stesso piano formale e informale, perché la Carta costituzionale ha certo una legittimazione più forte della legge, ma sarebbe bene lasciar alla Corte Costituzionale la decisione senza tirar continuamente il Presidente della Repubblica per la giacca, onde vi si sostituisca in maniera del tutto impropria; e, a sua volta, la legge ha sicuramente una legittimazione più forte della giurisprudenza, e sarebbe bene consigliare alla Magistratura di mantenersi all'interno della più o meno ampia forcella interpretativa prefissata dal Parlamento.

2. Nel corso della mia, ormai, lunga carriera universitaria, ho insegnato all'Istituto Superiore di Scienze Sociali di Trento, alla Facoltà di Economia dell'Università di Urbino e alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna, prima di acquartierarmi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater*. Ho così avuto occasione di lavorare, a lungo, fianco a fianco di economisti, sociologi, antropologi, psicologi, politologi e chi più ne ha più ne metta, circondato sempre da una leggera ma percepibile diffidenza intessuta con una sottile invidia: non era solo una primogenitura di potere accademico attribuito, non senza ragione, ai giuristi, padri concorsuali di quasi tutti i primi professori delle altre scienze umane non letterarie; ma anche, soprattutto, una primazia di oggetto di studio e di metodo di lavoro, entrambi collaudati nel corso di più di un millennio. Non per nulla in un recente film americano diffuso in Italia col titolo de "*L'avvocato del diavolo*", il demone sceglie di incarnarsi nel titolare di un grosso ufficio legale, adducendo a motivo proprio il fatto che il diritto costituisce il crocevia di ogni potere.

C'è un prezzo per questo tutt'altro che indifferente. Al giurista si chiedono sempre certezze che, come ho avuto occasione di dirvi, certo confermando le vostre personali esperienze, non sempre egli è in grado di fornire, proprio per il carattere composito e dialettico del diritto in divenire. Tant'è che al fruitore proteso verso un responso chiaro e netto, echeggiante l'evangelico sì/no no, l'avvocato contrappone un classico ni: la legge *tot* dice questo, mentre la legge *tot+1* dice quest'altro, ma poi bisogna tener conto che la giurisprudenza coltiva in proposito un indirizzo maggioritario A e uno minoritario B, ecc. ecc.

Lo studioso, però, vola un po' più in alto non trattando il caso concreto, gravido di aspetti peculiari, ma cercando di individuare e seguire il corso della corrente principale. E questo io farò cercando di restituirvi alcuni punti fermi. Per cominciare c'è da tener conto di un dato ben noto che, cioè, il nostro ordinamento è stato caratterizzato da una concezione monistica della pubblica amministrazione: questa era ed è rimasta per antonomasia l'amministrazione statale, in forza di una scelta originaria fatta propria dallo stesso personale degli enti locali, per non condividere la disciplina pubblicistica degli statali e mantenere quella privatistica. Scelta, questa, consolidatasi nella Carta Costituzionale, e definitivamente consacrata in quel testo unico sull'impiego statale, visto e vissuto come testo unico sull'intero impiego pubblico. La concezione monistica non è stata messa in discussione né dalla legge quadro del 1983, né dalla legge delega n. 421/1992: tant'è che la versione originaria del decreto n. 29/1993, uscito dalla prima decretazione delegata risulta modellata sull'amministrazione statale. A seguito di una critica avanzata non solo dagli studiosi, ma anche dai politici, la legge delega n. 59/1997 fece da battistrada alla seconda decretazione delegata più consapevole ed aperta con riguardo ad una visione pluralista, cioè tale per cui il sostantivo "amministrazione" potesse accompagnarsi a più di un aggettivo, statale, provinciale, comunale, universitaria, ecc.

In tale direzione sembrano agire due recenti riforme, costituzionale e, rispettivamente, ordinaria. La legge costituzionale n. 3/2001 è venuta a riscrivere il Titolo V ridisegnando, nel contesto di una Repubblica unitaria, ruoli e compiti dei vari protagonisti costituzionali: Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, dotandoli di autonome identità, fornendoli di poteri legislativi ed amministrativi, essi hanno acquisito caratteri differenziali ben netti e spiccati, sì da non poter essere confusi e assorbiti in una realtà univoca, ma da dar vita ad una tipologia molteplice e variegata.

D'altronde, l'art. 117, comma secondo, Cost. riserva alla legislazione esclusiva dello Stato solo l'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lett. g); e se è vero che sempre a questa competenza esclusiva rinvia per la «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni elettorali di Comuni, Province e città metropolitane» (lett. p), è anche vero che al suo comma settimo recita «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Una volta che il discorso passi alle Regioni, la cosa è ancora più chiara, perché, ai sensi dell'art. 117 Cost., commi quarto e sesto, queste hanno competenza legislativa e regolamentare sull'ordinamento e organizzazione amministrativa loro e degli enti pubblici regionali.

L'altra riforma è data dalla l. n. 145/2002, che sembra non essere consapevole della già avvenuta riscrittura del Titolo V della Costituzione; sembra, perché non la cita, ma, in realtà, viene a dare per cosa ormai scontata l'inevitabile separazione fra amministrazioni statali e non statali con riguardo a quel che ne rappresenta la proiezione più rilevante, cioè la dirigenza. Insomma, l'importante è tenere sulla linea del Piave le amministrazioni statali, specie ministeriali, cercando di restituirle a quella provincia del diritto amministrativo saldamente presidiata in ultima istanza dai Consiglieri di Stato, nei loro molteplici ruoli, "ufficiali" di redattori di pareri e di estensori di sentenze, nonché ufficiosi di Capi Gabinetto, Capi Uffici legislativi, Presidenti e componenti di Commissioni ministeriali. Tant'è che, seppur, ancora oggi, la nuova disciplina della dirigenza ha di per sé la stessa portata che aveva prima, cioè di norma vincolante per le amministrazioni statali e di norma referente cui adeguarsi per le amministrazioni non statali, tuttavia essa risulta essenzialmente costruita su una rivitalizzata concezione monistica. Non v'è dubbio che sia le amministrazioni statali, *rectius*, i ministeri, sia le regioni, sia le autonomie locali hanno in comune la "dipendenza" da vertici politici responsabili nei confronti di organi elettivi: quindi, in ultima istanza, trovano come loro committente/utente il cittadino. Il che rende molto difficile e complicato il rapporto fra apparati e vertici politici, sempre, ma, in particolare, una volta che tali vertici siano designati da Parlamenti o Consigli eletti col maggioritario. Da un lato, Governi, Presidenti, Sindaci, rivendicano per loro una piena capacità di realizzare il programma elettorale sulla cui base hanno vinto, contando all'uopo su apparati leali ed esperti; dall'altro, gli apparati rivendicano per sé una larga autonomia, garanzia di imparzialità e buon andamento. Se questo è sempre vero, non vi è dubbio che si presenta in termini più pressanti proprio a livello decentrato, laddove il rapporto fra governanti e governati è più diretto e stretto; e tende ad esprimersi principalmente, se non esclusivamente, in termini di servizi promessi ed effettivamente elargiti; sicché proprio qui, agli apparati, è inevitabile chiedere meno imparzialità, nel senso di un rigoroso rispetto di procedure e forme, e più buon andamento, nel senso di un miglior rapporto in termini di efficienza e di efficacia.

E vale la pena ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha giustificato la c.d. privatizzazione, addirittura con riguardo alla stessa dirigenza ministeriale, prima non generale, poi anche generale (*rectius*, oggi, “responsabile di uffici di direzione non generale” e, rispettivamente, “generale”) proprio facendo fare al criterio del buon andamento aggio su quello della imparzialità. Ma, comunque, ripeto, se pur questo vale a Roma come in periferia, è proprio in periferia che acquisisce un valore irrinunciabile.

3. Il problema istituzionale per eccellenza è quello della legittimazione, che, in un regime democratico, viene data dal popolo tramite un libero voto: quello di investitura, sulla base di un programma, quello di reinvestitura o disinvestitura, sulla base di un giudizio positivo o negativo sul bilancio finale. Naturalmente questo è un quadro semplificato del reale, perché l'elettore non sempre si pronuncia prima, in forza di un giudizio comparato sui programmi, e, poi, in forza di un controllo accurato del risultato complessivo; fatto ben noto ai partiti, che, quindi, fanno appello anche, soprattutto, a ben altro, quali peculiarmente il senso di appartenenza e la delegittimazione degli avversari. Ma, tale quadro rimane rappresentativo del processo democratico costituzionalizzato, pur scontando, poi, nel suo concreto attuarsi, tutti i possibili appesantimenti ed inquinamenti del reale.

Ora, ripeto, se la legittimazione è questa, coloro che vengono investiti dei mandati elettorali devono poterli onorare, utilizzando mezzi umani e finanziari apprestati alla bisogna; fatto, questo, che, inevitabilmente, richiede una capacità di coordinazione e di conformazione ampia e flessibile, tale da non offrire alibi ad una eventuale sterilità di azione. Non vi è dubbio che siffatta capacità deve fare i conti con l'autonomia dirigenziale, ma vista in chiave di garanzia sempre meno di legalità e sempre più di resa.

Insomma, è la novella del *new public management*, non più weberiano custode del rispetto di leggi e regolamenti, con riguardo ai singoli atti, ma manageriale promotore di servizi efficaci, efficienti, con rispetto ai risultati collettivi. Il modello burocratico è il frutto di un approccio “politico-istituzionale”, che lo eleva a guardiano dello stesso processo applicativo del corpo legale, sì da garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti; il modello manageriale è il figlio di un approccio “politico-economico”, sì da assicurare il più proficuo utilizzo di risorse scarse, secondo le priorità pre individuate e prefissate. Non per nulla l'autonomia si salda con la responsabilità, non più solo disciplinare, ma, anche, dirigenziale, cioè tale da prescindere da inadempienze più o meno gravi, sì da poter sussistere anche in presenza di *target* non raggiunti: una volta che siano state messe a disposizione le risorse necessarie, la mancata realizzazione degli obiettivi fa scattare la responsabilità.

Tutto bene, o quasi bene, se si avesse a che fare con un mercato di beni e servizi. Ma il mercato elettorale, pur essendo prefigurato come il più razionale, rimane quello meno razionale. Ciò, sostanzialmente, per un duplice motivo che, come ben conoscono gli amministratori, finisce per interferire grandemente con l'itinerario di programmazione e di esecuzione: anzitutto, se pur attenuato a livello locale dal rafforzamento dei Presidenti e dei Sindaci, rimane pur sempre che, ogni maggioranza, è una coalizione, percorsa e ripercorsa da continue trattative, con ricadute più o meno pesanti sull'azione di Governo; poi, non è che con l'elettorato si facciano i conti solo all'inizio o alla fine, ma tutti i giorni, ogni qualvolta acquisti evidenza o drammaticità una esigenza vera o presunta, una aspettativa delusa, una domanda inevasa, con un inevitabile *feedback*, comprensibile ed opportuno finché si vuole, ma anch'esso tale da dare all'attività la caratteristica peculiare di uno *stop and go*.

Questo dà ragione del perché, pur considerando favorevolmente un maggior utilizzo di dirigenti proveniente dal settore privato, quelli pubblici devono poter contare su stili direzionali diversi, o, diciamo, “arricchiti”, non solo e non tanto per dover possedere il diritto amministrativo, ché, dopo tutto, una sua conoscenza approfondita è richiesta per i dirigenti “strettamente amministrativi”; ma per dover dialogare continuamente con vertici politici a loro volta condizionati dai tellurici rapporti interni e dai rapsodici rapporti esterni con il pubblico, gli uni e gli altri enfatizzati e drammatizzati dai *mass media*.

Se così è, lavorare in amministrazioni pubbliche dovrebbe risultare ancora qualcosa di più di un mestiere, diciamo, con una parola un po' grossa, una vocazione. Dovrebbe, forse non di rado è così, anzi, lo è spesso se posso parlare con la esperienza maturata come Vicesindaco di Bologna; ma bisogna resistere al tran tran di un *travet* sindacalizzato e corporativizzato, ammaestrato a scambiare il proprio interesse con “l'interesse pubblico”, questa sorta di buco nero del nostro ordinamento che tutto attrae e confonde.



*Disegnati, nella prima giornata, gli scenari di cambiamento e tracciate le coordinate su cui lavorare nelle Sessioni parallele, la seconda giornata della Summer School è stata concepita come momento in cui approfondire sia alcune parti del processo di policy making che il management delle amministrazioni deve gestire, sia i cambiamenti che lo stesso management deve realizzare, riguardo al proprio ruolo, in conseguenza delle trasformazioni "esterne".*

*La molteplicità dei temi inerenti il policy making e il cambiamento organizzativo, insieme al desiderio di coinvolgere fortemente i dirigenti della Pubblica Amministrazione, ci hanno portato a pensare la giornata del "13 giugno" come un momento/spazio di riflessione in cui diversi testimoni del cambiamento amministrativo – dirigenti, docenti universitari, consulenti – potessero confrontarsi fra loro, portando ciascuno la propria esperienza.*

*Il filo rosso del lavoro dei gruppi è stato il seguente: in una realtà complessa l'amministrazione è chiamata a produrre politiche, e a farlo attraverso un processo che si articola in fasi circolari e interdipendenti: analisi della situazione, definizione della soluzione, implementazione, valutazione analitica, il tutto in un ciclo continuo. L'organizzazione complessa poi è uno strumento (non in senso meramente tecnico) al servizio dei compiti dell'amministrazione: va quindi disegnata e gestita in funzione del cambiamento e dell'apprendimento.*

*Il lavoro è stato strutturato in **tre sessioni tematiche** parallele<sup>1</sup> centrate, ciascuna, su un'area problema:*

- come **leggere la realtà**
- come **dare risposte**
- come **cambiare l'organizzazione**

*Diverse sono state le modalità di interazione, così che i diversi interlocutori coinvolti potessero interagire efficacemente: brevi introduzioni sul tema della sessione; presentazione di casi, finalizzata ad ancorare la riflessione alla realtà che si sta sviluppando nelle amministrazioni; interventi degli esperti, che hanno avuto la funzione di ricondurre gli spunti provocati dai casi a dimensioni più generali di riflessione.*

*Il lavoro di ciascun gruppo è stato riportato in plenaria il giorno successivo attraverso gli interventi di tre rapporteurs - le "tesi emerse" del testo - e sintetizzato nei punti dell' "Agenda delle questioni aperte per amministrazioni che cambiano", contenuti nella Carta di Porto Conte.*

*Nelle pagine seguenti di questo secondo capitolo saranno riportate, per ciascuna delle tre sessioni: l'introduzione, i casi presentati, le relazioni di alcuni degli esperti presenti.*

---

<sup>1</sup> Il coordinamento delle tre sessioni di lavoro è stato curato, nei tre gruppi, da un coordinatore Formez e da un coordinatore del Programma Cantieri e precisamente: per "Leggere la realtà": Giuseppe Pennella (Formez) e Renato Tasca (Cantieri); per "Dare Risposte": Dolores Deidda (Formez) e Giancarlo Vecchi (Cantieri); per "Cambiare l'organizzazione": Valeria Spagnuolo (Formez) e Mauro Bonaretti (Cantieri).





*I sessione: LEGGERE LA REALTA'*

---

## **Introduzione**

Giuseppe Pennella – Formez

Vorrei proporre alcuni temi chiave che aiutino a focalizzare le questioni emergenti per analizzare e interpretare il contesto in cui le organizzazioni pubbliche operano:

Il nuovo scenario in cui si muove la P.A., caratterizzato in economia dall'intensificazione dei processi di decentramento produttivo e dalla crescente diffusione e importanza delle reti. Di fronte a questo nuovo assetto dell'economia, si pone il problema di mettere a punto adeguati modelli di regolazione. Due possibili modelli sono quello negoziale e quello discrezionale, sulla cui validità relativa si è interrogato Marco Cammelli nel suo intervento durante la sessione introduttiva della Summer School.

La valutazione, per la cui istituzionalizzazione nella PA il punto chiave è rappresentato dal D. Lgs. 29/93.

Il d.lgs. n. 29 del 1993 con le modifiche e le integrazioni che ne sono derivate, ha determinato un'evoluzione, seppure per fasi, del sistema organizzativo e gestionale, che si basa su quattro punti fondamentali:

- lavoro preparatorio della policy da parte della dirigenza tecnica
- adozione della policy da parte del decisore politico
- decisioni attuative della dirigenza tecnica attraverso le direttive
- adozione degli atti

Il provvedimento prefigurava una netta separazione tra programmazione, esecuzione e valutazione, ma in realtà il processo di valutazione nella P.A. non si è sviluppato in questa direzione, ma è invece integrato, nelle fasi, nei ruoli, nei soggetti e nelle posizioni. L'autonomia decisionale e l'identità del dirigente pubblico non possono essere create dalla semplice prescrizione di legge, come si è tentato di fare con il decreto 29/93, ma vanno perseguite, coltivate, esercitate. Analogamente, il paradigma dell'indipendenza della PA e del "civil service" va costruito come valore, stile di comportamento ed esercizio quotidiano, non in concorrenza con la politica, ma anche attraverso un ruolo attivo della dirigenza nella valutazione.

La partecipazione e la risoluzione negoziale dei conflitti. Questo tema è collegato con i due precedenti, in quanto chiama in causa sia la democrazia – sul cui effettivo contenuto incide la scelta dei modelli di regolazione socioeconomica – che l'efficienza – che la valutazione mira a incrementare. Tuttavia, democrazia ed efficienza non necessariamente vanno di pari passo, anzi spesso sono in contrasto. Il modello di democrazia maggioritaria che si sta affermando a tutti i livelli istituzionali, dalla PA all'Unione Europea, tende per vocazione più verso l'efficienza che verso la partecipazione. Attualmente, le istituzioni politiche sono di fronte al problema dell'organizzazione del processo decisionale collettivo, e in particolare di come bilanciare democrazia ed efficienza in regime di decisione a maggioranza, in cui non tutti i soggetti partecipanti possono decidere e porre veti.

Tutti e tre questi temi sottolineano la necessità che l'amministrazione sviluppi la capacità di capire la società che la circonda, che sia per individuare i problemi emergenti e ideare tempestivamente risposte mirate, per tenere sotto controllo le conseguenze del proprio operato ed eventualmente operare degli aggiustamenti fondati su una chiara spiegazione degli insuccessi, oppure per essere ricettiva alle richieste, alle sollecitazioni, alle idee provenienti dalla società e potersi dunque proporre come animatore credibile e influente della dialettica democratica.

In particolare, per interpretare l'amministrazione, e la società di cui è espressione, bisogna avvalersi di alcune coordinate informative che afferiscono:

- allo spazio naturale ed artificiale;

- alla memoria storica delle innovazioni e alla sua rimodulazione;
- all'acquisizione di codici per interpretare le differenze.

Un'organizzazione amministrativa esprime le diversità e le contraddizioni della realtà di cui essa è espressione, e di conseguenza non può essere partenogenetica, nel senso che non può discendere da sé stessa. Essa è composta da persone e necessariamente conserva in sé tutti i difetti e le contraddizioni e le qualità del personale amministrativo di cui è espressione. Se non tiene conto di tale avvertenza, l'amministrazione rischia di peccare di una sorta di autocompiacimento e narcisismo organizzativo, che la privano della capacità di valutare obiettivamente l'attività svolta e di verificare che i risultati conseguiti rispondano a quelli programmati, e soprattutto che contribuiscano effettivamente alla soluzione dei problemi su cui le politiche miravano ad incidere.

Un antidoto fondamentale a questa "cecità" organizzativa è rappresentato dalla creazione di sistemi di lettura e interpretazione della realtà in cui l'amministrazione opera

L'introduzione di uno schema organizzativo legato alla generazione, alla raccolta, alla divulgazione di know how e alla promozione della condivisione di informazioni, sia all'interno che verso l'esterno dell'amministrazione, è un'esigenza avvertita dai Paesi dell'OCSE.

L'amministrazione funzionale ha il compito di svolgere un'attività secondo uno specifico programma, ma la specializzazione per funzioni non sempre è sufficiente per realizzare politiche efficaci, e anzi se spinta all'estremo può divenire controproducente. L'amministrazione deve divenire interfunzionale, prevedere cioè uno scambio continuo e sistematico di input, informazioni e conoscenze tra uffici e persone, finalizzato a coordinare le azioni riducendo i rischi di errori e incongruenze. A questo scopo è possibile e opportuno avvalersi di un sistema di Knowledge Management<sup>2</sup> (KM) che assicuri il raccordo in tempo reale tra tutte le attività dell'amministrazione.

L'utilizzo dei sistemi di KM comporta tra l'altro:

- la generazione e la condivisione di conoscenze attraverso varie modalità, tra cui formazione del personale e incontri di studio e riflessione aperti anche a soggetti esterni;
- l'introduzione di nuove procedure per la diffusione dell'e-government<sup>3</sup> che consentano la messa in comune e l'agevole reperimento delle informazioni in rete;
- la costituzione di unità organizzative incaricate della gestione dei sistemi di KM;
- la costruzione di relazioni stabili tra le persone che sfruttino le notevoli potenzialità dell'apprendimento cooperativo per la creazione e lo sviluppo delle conoscenze (gruppi di qualità, comunità di pratiche..);
- la collaborazione nell'elaborazione di politiche di coordinamento per la gestione di progetti con organizzazioni esterne ed altre amministrazioni, in modo da consentire all'amministrazione di mobilitare i saperi presenti nel contesto sociale.

---

2 Definizione utilizzata dal direttorio GOV dell'OCSE per lo studio sul Knowledge management.

3 Termine usato per indicare il processo di informatizzazione dei servizi offerti agli utenti-cittadini e degli uffici per consentire uno scambio di informazioni e dati non solo all'interno delle P.A. e dall'interno verso l'esterno, ma anche tra gli Enti stessi.

Renato Tasca – Programma Cantieri

Il lavoro di questa sessione è stato articolato intorno a tre momenti essenziali del processo di “lettura della complessità” che sta alla base della scelta di politiche pubbliche adeguate. Si tratta di momenti che possono perfettamente integrarsi tra di loro, la cui rilevanza dipende dal tipo del problema affrontato e dal contesto nel quale esso si manifesta. Per ognuno dei momenti si presenta un'esperienza rappresentativa, realizzata presso un'amministrazione pubblica italiana. L'obiettivo è quello di promuovere lo scambio di esperienze e di conoscenze sul tema in oggetto, al fine di cogliere le principali criticità e formulare alcune linee strategiche per il loro superamento.

Il primo momento è quello della qualificazione del problema (*problem setting*). Esso si realizza utilizzando metodologie e strumenti di lavoro centrati su metodi di selezione, raccolta e analisi dinamica dei dati, sulla mappatura delle risorse e dei rischi, sulla costruzione di modelli predittivi, ecc. E' un approccio ampiamente usato in alcuni settori (come, ad esempio, la sanità) nel quale la conoscenza dettagliata del problema è, non solo possibile, ma assolutamente cruciale per individuare la soluzione più corretta.

Il secondo momento è quello della scelta tra le possibili opzioni disponibili per la soluzione del problema. E' basato sulle metodologie di valutazione *ex ante* della fattibilità di un determinato intervento e dell'impatto che esso è in grado di produrre.

Il terzo momento è quello dell'inclusione nel processo decisionale di soggetti portatori di interesse rispetto al problema affrontato. Si fonda sull'uso di strumenti finalizzati ad ascoltare i cittadini e gli *stakeholders* e a stimolare il loro coinvolgimento e la loro partecipazione, a gestire i conflitti in modo negoziato, a governare le relazioni in modo sistematico ed organizzato.

I tre momenti sono legati in modo trasversale alla valutazione d'impatto delle politiche pubbliche. Infatti, la valutazione dell'impatto di una politica può dare risultati positivi solo quando il problema è stato capito a fondo, se le condizioni previste si sono realmente manifestate (nel senso di superare i vincoli e cogliere le opportunità) e se gli stakeholder e i destinatari dell'intervento hanno reagito nel modo previsto.



*I sessione: LEGGERE LA REALTA'*

## **I casi**

---

### **I Piani per la Salute – Agenzia Sanitaria Regionale Emilia-Romagna**

Marco Biocca\*

#### *Introduzione*

La promozione della salute è la capacità di condizionare i fattori che la determinano. E' un processo che comprende azioni dirette a rafforzare le capacità delle persone, azioni dirette a cambiare le condizioni sociali, ambientali, fisiche ed economiche e anche azioni dirette ad orientare l'offerta di servizi sanitari, assistenziali, educativi, etc.

La promozione della salute può essere anche considerata come il modo attraverso il quale le comunità fanno ascoltare la propria voce in merito ai problemi di salute e alle politiche con cui vengono affrontati. Essere ascoltati è, infatti, il presupposto perché si instauri una effettiva comunicazione tra i soggetti coinvolti che è, a sua volta, la condizione più favorevole perché questi possano essere affrontati tenendo conto dell'insieme delle dimensioni esistenti e delle possibilità di soluzione.

Questi elementi sono ben riconoscibili nelle strategie che l'Organizzazione mondiale della sanità propone da alcuni decenni. Essi costituiscono anche un punto di riferimento sostanziale del Servizio sanitario nazionale italiano, che ha ormai 25 anni e ha raggiunto importanti risultati di salute, riconosciuti a livello internazionale.

Eppure, anche se ci troviamo in una situazione certamente positiva, almeno in termini relativi, esistono seri problemi che i cittadini chiedono di affrontare in particolare nella comunicazione per la salute.

Tutte le indagini sulla qualità percepita dei servizi sanitari evidenziano difficoltà nelle relazioni tra i medici e i pazienti e tra le organizzazioni sanitarie e i cittadini. Sono difficoltà relative a problemi di accesso e di assistenza o che rendono più penose le condizioni dei malati e dei loro familiari. E anche a livello di comunità la situazione non è migliore. Non vi sono modalità organizzate di partecipazione alle scelte per la salute ad eccezione di quelle previste per il normale funzionamento delle amministrazioni locali. Queste hanno, tuttavia, carattere delegato e sono spesso del tutto insoddisfacenti. In questi anni la distanza tra gli operatori sanitari e le persone, e anche tra le organizzazioni sanitarie, gli amministratori e i cittadini, è aumentata.

Anche per queste ragioni il Piano sanitario regionale dell'Emilia-Romagna 1999-2001 prevedeva che fossero costruite opportunità e programmi concreti di ascolto dei cittadini e di promozione della salute in un contesto territoriale e operativo che è stato chiamato "Piani per la salute" (PPS).

Nelle pagine che seguono verranno brevemente descritti i presupposti su cui i PPS sono stati avviati, il percorso che stanno seguendo, le modalità di coinvolgimento attivo dei cittadini, la situazione in cui si trovano attualmente e alcuni dei nodi principali che li caratterizzano.

La ricostruzione e la descrizione di un fenomeno complesso, che ha coinvolto molte centinaia di persone, che si è sviluppato anche con modalità originali e distinte in molte aree della regione è difficile. E' attualmente in corso presso l'Agenzia sanitaria regionale una ricerca approfondita che, con strumenti dell'analisi sociologica, mira appunto a valutare i PPS come contesti di partecipazione alle decisioni locali.

Le considerazioni che in questa sede vengono riassunte sono il frutto anche di una serie di incontri con i principali protagonisti dei PPS a livello locale tenutesi nel periodo novembre

---

\* Responsabile del "Sistema Comunicazione, documentazione e formazione" e dell'Area di ricerca "Salute, ambiente e lavoro" dell'Agenzia sanitaria regionale dell'Emilia-Romagna.

2002–gennaio 2003. Dopo un primo inquadramento generale, la trattazione verrà svolta in modo non sistematico attraverso la descrizione di alcuni elementi chiave<sup>4</sup>.

#### *L'avvio dei Piani per la salute*

I Piani per la salute possono essere definiti come una sorta di marchio registrato della Regione Emilia-Romagna per le strategie di promozione della salute.

A seguito del Piano sanitario regionale 1999-2001 la Giunta regionale ha emanato un documento di Linee guida (del. 321/2000) che in sostanza parte dalla constatazione che:

- quasi tutti gli strumenti delle politiche per la salute sono nelle mani degli Enti di governo locale;
- l'approccio globale ai problemi deve seguire necessariamente le linee proprie della ecologia umana, che analizza e affronta i rapporti tra l'uomo e l'ambiente sociale, fisico ed economico;
- per risolvere nel modo più efficace la gran parte dei problemi di salute sono necessarie azioni intersettoriali;
- è sempre necessaria una consapevole partecipazione della comunità;
- i molteplici fattori – la maggior parte non sanitari – che condizionano la salute (determinanti) interagiscono dinamicamente tra di loro.

Così il Piano per la salute viene definito "il piano poliennale di azione elaborato e realizzato da una pluralità di attori, coordinati dal governo locale, che impegnano risorse umane e materiali allo scopo di migliorare la salute della popolazione anche attraverso il miglioramento della assistenza sanitaria".

L'area geografica di riferimento corrisponde in partenza a quella della Azienda USL o della Provincia. E' di durata triennale e viene elaborato sulla base della situazione demografica, epidemiologica e socioeconomica locale.

La sede in cui si realizza il coordinamento intersettoriale delle azioni del Piano è la Conferenza socio-sanitaria territoriale (CSST). Questa definisce le strategie condivise per obiettivi comuni tra:

- le istituzioni, che esercitano funzioni rilevanti per la salute della popolazione;
- le organizzazioni sociali, che danno voce ai bisogni e alle istanze etiche e contribuiscono alla mobilitazione delle risorse;
- i produttori, che concorrono con l'offerta di prestazioni e servizi.

La programmazione negoziata, che sta alla base di tale strategia, persegue una politica di salute la quale va oltre, pur comprendendola in sé, una mera politica dei servizi. Essa presuppone modalità di partecipazione che consentano la collaborazione non subordinata di tutti gli attori sociali e stimolino un coinvolgimento concreto di chi ha interesse e opportunità.

Il campo d'azione dei PPS è, quindi, un'area di convergenza tra interessi per la realizzazione di azioni per la salute, partecipazione dei diretti interessati e ricerca sul campo per la sperimentazione di percorsi adeguati. Si tratta in primo luogo per le amministrazioni e per i servizi sanitari di opportunità per l'ascolto delle esigenze dei cittadini.

#### *Muoversi in uno scenario alquanto affollato*

Non si devono confondere i PPS con gli altri strumenti di programmazione che il Servizio sanitario nazionale, ai diversi livelli di responsabilità, utilizza per l'organizzazione dell'offerta di servizi:

- il Piano attuativo sanitario infrastrutturale, regionale e locale;
- il Piano delle Azioni a validità triennale, che prevede le attività e relative risorse messe in campo dalle Aziende sanitarie;

---

<sup>4</sup> Informazioni dettagliate sui Piani per la salute in Emilia-Romagna si trovano sul sito: "I cittadini competenti costruiscono i Piani per la salute" (<http://www.regione.emilia-romagna.it/agenziasan/pps/index.htm>).

- il Piano Annuale di Attività, che rappresenta appunto la traduzione operativa annuale aziendale che comprende in sé integrandoli i Programmi delle Attività Territoriali (distrettuali) e, quindi, anche le risposte indotte dai PPS.

E neppure si devono confondere i PPS con gli altri strumenti di programmazione che gli organi di governo locale utilizzano per elaborare e realizzare politiche di interesse per la salute come l'Agenda 21 per le azioni nel campo ambientale, o il Piano sociale di zona che è il modo per coordinare in modo organico la diversa offerta di servizi sociali.

Il Piano per la Salute è uno strumento per lo sviluppo delle politiche per la salute, nuovo ma con radici antiche, che la Regione Emilia-Romagna si è data per affrontare con modalità intersettoriali, partecipate e negoziate gli obiettivi di salute che localmente vengono individuati (selezione delle priorità e programmazione negoziata).

Il percorso dei PPS segue alcune tappe principali: l'analisi dei problemi, la scelta delle priorità, la costruzione del piano, la realizzazione, il monitoraggio e la valutazione.

Le prime due tappe sono state realizzate in tutte le aree della regione con modalità in parte diverse, ma sostanzialmente comparabili. I PPS sono diventati un fenomeno politicamente evidente e significativo nel dibattito per la salute di oggi. Il Documento di Programmazione Finanziaria 2002 della Regione Emilia-Romagna e il dibattito sulle prospettive del Servizio sanitario ne tengono conto esplicitamente. Il livello di avanzamento, i risultati raggiunti, l'impatto che stanno avendo sulla cultura e i comportamenti per la salute non sono, tuttavia, uniformi. E, soprattutto, si stanno incontrando alcuni problemi complessi che ne possono condizionare lo sviluppo.

Per approfondire gli aspetti più rilevanti dei Piani per la salute vengono ora descritti alcuni elementi chiave.

#### *La scoperta*

La scoperta è uno degli elementi che, forse, spiega meglio l'evidente entusiasmo che ha caratterizzato la fase di avvio dei PPS in tutta la regione. E' una scoperta multipla.

In parte è la scoperta di altri interlocutori/attori, a volte del tutto sconosciuti, interessati ai temi di salute affrontati e di innumerevoli altre iniziative e progetti riconducibili ai PPS, anche condotti con approcci e modalità dissimili e non necessariamente coerenti gli indirizzi inizialmente adottati.

Per altri versi è la sperimentazione di un metodo di lavoro partecipato (per i temi e le modalità) che si configura come un laboratorio o una ricerca, in cui si ha la sensazione di costruire assieme e di poter essere effettivamente ascoltati, almeno dalla amministrazione pubblica. Si scopre in tal modo che la partecipazione può essere importante non solo come uno strumento più efficace, ma anche come un fine in se stessa.

La scoperta dei PPS ha suscitato aspettative e ora richiede risposte adeguate. Ha bisogno di tradursi in decisioni e in azioni convincenti. Non deve lasciare a lungo la possibile sensazione che si sia attivato un meccanismo artificiale, strumentale e, alla fine dei conti, inconcludente perché non sa incidere su meccanismi di decisione, sui comportamenti, sugli interessi. C'è la necessità di concretizzare i risultati di questo lavoro.

Quali possano essere risultati soddisfacenti, tuttavia, non sempre è chiaro ai partecipanti. Il desiderio di raggiungere risultati concreti serve a giustificare scelte minimaliste. La ricerca esige obiettivi concreti e visibili. La demagogia che spinge verso orizzonti larghi è considerata un pericolo. L'utopia di poter affrontare temi cruciali è una spinta insopprimibile per evitare la negazione delle ragioni che hanno portato alla progettazione dei Piani.

#### *I cittadini competenti*

Nello sviluppo dei PPS hanno svolto un ruolo significativo molti amministratori di Enti locali, che li hanno considerati un'opportunità per sperimentare modalità innovative di comunicazione con i cittadini.

Va sottolineato, tuttavia, che un contributo importante è stato offerto anche da un largo numero di cittadini fortemente impegnati nelle comunità, nelle istituzioni, nelle organizzazioni sociali, nello svolgimento della loro professione (operatori sanitari, insegnanti, giornalisti, etc.). Solo pochi tra loro hanno un effettivo ruolo diretto di decisione. Soprattutto hanno un ruolo di

orientamento, di stimolo, di aggregazione. Con tale competenza istituzionale, sociale o professionale, hanno anche una forte motivazione ad acquisire competenze culturali: per questo sono stati definiti "cittadini competenti". Ne sono stati coinvolti circa 1500-2000 in tutta la regione.

I cittadini competenti hanno partecipato con interesse ai diversi percorsi proposti, finalizzati ad armonizzare linguaggi e approcci alla promozione della salute e a costruire processi strutturati e formalizzati in modo anche originale (Parlamento e Governo, Gruppo dei Saggi, etc.).

Diversi sono stati gli strumenti e i metodi utilizzati per realizzare la ricognizione e la rilevazione dei problemi e la selezione delle priorità: questionari; interviste; tecniche di gruppo come gruppi focus e gruppi nominali; corsi e laboratori formativi; gruppi di lavoro; forum, panel, comitati di saggi, giurie di cittadini; siti web interattivi.

Si pongono ora alcuni quesiti:

- il modello di partecipazione dei cittadini competenti ai PPS può essere considerato come un esempio di cittadinanza attiva e preso in considerazione come uno dei modelli per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella vita quotidiana delle amministrazioni pubbliche, in particolare dei Comuni?
- può rappresentare anche una delle forme della devoluzione, in quanto permette di rendere democraticamente e seriamente contestabili le decisioni adottate sui temi in discussione?
- i cittadini competenti sono, infine, una potenziale risorsa su cui contare in futuro per la valutazione delle politiche sanitarie, ovviamente se verranno mantenute le condizioni per un loro diretto coinvolgimento?

### *I profili di salute*

Per definire la mappa dei problemi e selezionare le priorità, i cittadini competenti, hanno usato sia le proprie conoscenze e percezioni che una documentazione tecnica predisposta appositamente dai Dipartimenti di sanità pubblica delle Aziende sanitarie.

Queste raccolte organizzate di informazioni, prodotte in tutte le aree della regione, sono state chiamate "Profili di salute" perché finalizzate a offrire un quadro panoramico della situazione. Contengono informazioni su distinte aree tematiche - quali, ad esempio, gli aspetti demografici, ambientali, socio-economici, gli stili di vita, le cause di malattia e di mortalità, nonché la percezione soggettiva di salute dei cittadini - che hanno importanti ripercussioni sullo stato di salute, sul benessere e sulla qualità di vita delle persone.

Rappresentano la voce dei tecnici perché sono costruiti con i dati provenienti dalle statistiche correnti, dai sistemi informativi di enti/associazioni, da indagini mirate, dalla letteratura scientifica. I problemi di salute indagati non differiscono in modo sostanziale tra le aree ma sono stati affrontati e trattati con diversa sensibilità, capacità e attenzione. L'articolazione territoriale è stata aziendale o provinciale con riferimenti subaziendali e confronti geografici e temporali.

In tutti i Profili sono stati indagati: gli aspetti demografici e gli stili di vita, con particolare attenzione a fumo, alimentazione, attività fisica e alcool; l'area della morbosità e della mortalità per principali cause e, in particolare, le malattie cardiovascolari, i tumori, le malattie infettive, le dipendenze patologiche, gli incidenti stradali, gli infortuni lavorativi e le malattie professionali. Particolare attenzione è stata rivolta ad alcuni gruppi di popolazione come anziani, donne, infanzia e adolescenza anche attraverso schede apposite.

Alcuni Profili hanno approfondito soprattutto gli aspetti ambientali, sociali, culturali e ricreativi, economici e relativi alle disuguaglianze socio-economiche di salute. In altri sono stati utilizzati pressoché esclusivamente dati di stretta competenza sanitaria, riferiti alle condizioni di salute della popolazione; non sono state quindi riportate informazioni su aspetti ambientali, sociali, culturali e ricreativi, economici e relativi alle disuguaglianze socio-economiche. Altri ancora non hanno trattato gli aspetti ambientali, mentre hanno affrontato gli aspetti sociali ed economici.

La percezione soggettiva dello stato di salute dei cittadini è stata presa in considerazione soltanto in pochi casi e con livelli diversi di approfondimento ricavabili da questionari, da focus group o da interviste di gruppo.



Il linguaggio e l'impaginazione sono stati spesso curati con una certa attenzione anche se rimangono difficoltà di comprensione per chi non ha consuetudine con i termini tecnici e l'uso delle tabelle. E, soprattutto, permangono problemi nell'impostazione a cui dovrebbero contribuire i potenziali utilizzatori per garantirne l'effettiva valore d'uso.

E' importante sottolineare, comunque, come da molti anni non venissero prodotti in modo così diffuso e approfondito strumenti di questo genere, di comunicazione sulla salute tra tecnici e decisori.

#### *La programmazione negoziata*

Il Piano per la salute, che deve attuarsi attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione, precoce e attiva, di tutti gli attori sociali della comunità può essere considerato un esempio di ciò che viene definita una "programmazione negoziata".

La partecipazione dei cittadini rappresenta il presupposto innovativo che, assieme alle politiche intersettoriali, può realizzare concretamente la promozione della salute di una popolazione in un determinato contesto territoriale, è uno dei fattori di maggiore complessità, ma rappresenta anche una grande opportunità, nella realizzazione dei PPS.

Partecipazione è una parola molto usata, per indicare varie tipologie di attività che vanno da forme puramente simboliche o a carattere informativo-consultivo a iniziative che prevedono un forte potere della comunità nella determinazione delle scelte che la riguardano attraverso la formulazione del piano o la sua effettiva realizzazione.

La partecipazione della comunità nel processo di costruzione del Piano per la salute permette di conseguire importanti obiettivi come:

- il miglioramento delle conoscenze dei problemi, dei bisogni di salute e delle risorse presenti nella comunità (reti, progetti, esperienze, attori sociali,...) attraverso la raccolta e l'elaborazione degli indicatori epidemiologici e delle opinioni dei cittadini (ascolto);
- il miglioramento dello stato di salute della comunità attraverso la realizzazione di programmi di intervento efficaci;
- lo sviluppo della comunità attraverso:
  - la realizzazione di momenti di incontro e di confronto tra cittadini e istituzioni;
  - la responsabilizzazione diffusa dei diversi attori rispetto ai problemi e alle scelte di salute;
  - l'aumento del potere della comunità nei confronti della tutela della propria salute (per dare, al cittadino competenze, conoscenze e un ruolo attivo nei confronti della tutela della propria salute);
  - la creazione e lo sviluppo di reti e collaborazioni tra i diversi attori istituzionali e della società civile;
  - il miglioramento della coesione sociale e del rapporto di fiducia tra istituzioni e società civile (aprire uno spazio di partecipazione può servire a fare incontrare, a far superare dei pregiudizi e creare delle condizioni che permettano di ricostruire dei rapporti di fiducia, che è uno dei collanti fondamentali per la società).

Le Aziende sanitarie hanno tre principali funzioni da svolgere nei Piani per la salute:

- sono uno dei soggetti più influenti per lo sviluppo di azioni per la salute nel territorio, anche solo per la loro dimensione;
- dispongono delle risorse tecniche e finanziarie necessarie per il supporto alle attività;
- sono interessate a considerare le indicazioni dei Piani nella programmazione e nella gestione dell'offerta assistenziale.

In questo senso sono direttamente interessate le direzioni strategiche, le direzioni e i servizi distrettuali e i dipartimenti di sanità pubblica. Il loro contributo può limitarsi alla produzione dell'informazione (Profili di salute) o alla proposta di scelte di priorità (partnership) o anche allargarsi al coinvolgimento nella realizzazione delle azioni. Nella realtà di questa prima

fase va osservato come il coinvolgimento degli operatori e delle strutture sanitarie, sia stato ancora modesto, quasi distante. La dimensione distrettuale e il collegamento con le diverse attività assistenziali sociali e sanitarie che vi si realizzano rimane un obiettivo da perseguire.

L'intersectorialità è uno dei nodi strategici del PPS. La volontà di confrontarsi con punti di vista diversi, con angolazioni e prospettive di altri Enti o Istituzioni, con il privato sociale, con il tessuto socioeconomico, con portatori di culture, bisogni, aspettative diverse e non da ultimo anche con le altre aree della propria azienda, la gestione della complessità della intersectorialità sono da sempre uno dei punti caldi di ogni programma di lavoro che voglia coinvolgere in modo paritario ambiti diversi.

La difficoltà alla integrazione programmatica tra i progetti di Agenda 21, Città Sane, Piani per la Salute, Piani sociali di zona, Piano del traffico, è solo uno dei tanti esempi possibili.

La gestione della intersectorialità deve tuttavia tener conto di una serie di ostacoli quali ad esempio:

- mancata comprensione dei benefici che si potrebbero ottenere;
- "territorialismo": le istituzioni ed organizzazioni difendono la propria area di competenza da ciò che percepiscono come "minacce d'ingerenza", perdita di prestigio, potere;
- competitività per risorse finanziarie limitate;
- eccessiva rigidità nella procedura formale di definizione del bilancio;
- norme e normative che disciplinano ciò che un singolo settore può e non può fare;
- insicurezza circa le implicazioni di un cambiamento;
- mancanza di fiducia tra i singoli ed i settori, istituzioni e organismi;
- conflitti organizzativi e nelle pratiche di lavoro;
- organizzazione del lavoro che scoraggia il pensiero creativo e la presa di rischio;
- differenze di potere, condizione sociale ed influenza;
- "agende nascoste", sia a livello individuale che di settori, istituzioni e organismi;
- preoccupazione di offuscare i riconoscimenti;
- strutture professionali che non riconoscono o non premiano il lavoro intersectoriale;
- rapidi cambiamenti organizzativi e nel turn-over del personale;
- sistemi informativi che privilegiano singoli settori e tecniche di comunicazione che inibiscono il lavoro intersectoriale.

La partecipazione dei cittadini al Piano per la salute, presuppone tuttavia non solo un cittadino più informato e consapevole, ma anche istituzioni e organizzazioni sociali che sappiano valorizzare tale partecipazione e la trasformino in azioni concrete.

Le Conferenze sanitarie territoriali, che sono state recentemente trasformate in Conferenze socio-sanitarie territoriali con l'ampliamento della loro sfera di responsabilità, solo raramente hanno assunto i PPS come lo strumento di sintesi e di sviluppo di politiche integrate che ci si aspettava. Hanno rivolto piuttosto la loro attenzione verso strumenti più codificati, per i quali era più evidente la disponibilità di risorse o più stringente l'assunzione di impegni.

Anche i Sindacati hanno svolto un ruolo limitato in questa fase di sviluppo dei PPS ad eccezione di quelli dei pensionati che, tuttavia, hanno caratteristiche alquanto diverse. Le ragioni di questo scarso interesse possono, forse, essere ricercate nelle modalità di negoziazione che i PPS prevedono, più improntate alla condivisione che al conflitto.

### *Le priorità di salute*

Una rigorosa selezione delle numerosissime possibili priorità di salute (e delle ancor più numerose definizioni), necessaria per poter arrivare a piani concreti, ha portato a un quadro molto ricco che, tuttavia, riconosce anche elementi abbastanza simili in tutta la regione.

Gli argomenti selezionati sono di grande spessore, caratterizzati non solo dalla loro rilevanza, ma spesso anche dalla assenza di un interlocutore unico, di un'istituzione o di una organizzazione che possa farsi carico interamente del problema. Per affrontare adeguatamente questi temi è necessario uno sforzo convergente e integrato di soggetti diversi, sia sotto il profilo delle azioni possibili che sotto quello più specifico dell'offerta di servizi.

Spesso sono citate alcune grandi patologie, come i tumori e le malattie cardiovascolari. Sono stati anche inclusi alcuni comportamenti a rischio (nell'alimentazione, nell'abuso di droghe o di farmaci, etc.) o che potrebbero contribuire alla promozione della salute. Questi temi, che risentono probabilmente della influenza che i tecnici sanitari o gli amministratori hanno esercitato, sono stati eventualmente riportati a priorità più trasversali.

Le disuguaglianze nei confronti della salute non hanno trovato largo spazio tra le priorità. E' possibile che i cittadini competenti coinvolti nelle scelte non abbiano avuto gli occhi o la volontà per metterle in evidenza. I Profili di salute, tuttavia, non sono stati in grado di rappresentarle adeguatamente.

Parimenti non ha ricevuto grande attenzione il tema della salute sul lavoro: né come prospettiva delle imprese, né come impegno delle organizzazioni sindacali (con la notevole eccezione dei sindacati dei pensionati), né come rischio da combattere e neppure come opportunità per migliorare la salute.

#### *Alcune considerazioni conclusive*

Il meccanismo di avvio dei PPS è stato positivo. Si è giunti ora in una fase di passaggio verso la costruzione di risposte concrete coerenti con gli obiettivi di priorità condivisi.

I PPS non prevedono risorse aggiuntive, ma contano soprattutto sulla forza di attrazione e orientamento di quelle esistenti, sulla possibilità di esercitare una funzione catalitica e di impulso. Sono state scoperte risorse e opportunità, ma si fatica a trovare il modo per farle convergere verso direzioni comuni, per valorizzarle coordinandole in un contesto più ampio, per farle divenire grappoli di una pianta comune, spesso ibrida.

Si era, probabilmente, dato per scontato che si sarebbero attivate nuove strade piuttosto che mettere in evidenza e valorizzare quelle esistenti. E questa caratteristica di committenza più di carattere politico e culturale non è sempre pienamente compresa.

C'è il rischio di vedere i PPS come un orto recintato, separato da altri su cui lavorano istituzioni, organizzazioni, magari anche forze politiche diverse. Strade parallele, in qualche modo anche in competizione.

Si può verificare, così, un netto contrasto con l'ipotesi di utilizzare i PPS come strumento di ascolto delle comunità relativamente alle politiche per la salute e di indirizzo integratore derivante dalle scelte di priorità e dalle modalità di partecipazione dei cittadini competenti.

Peraltro è sempre assai difficile progettare interventi complessi che richiedono l'integrazione di settori diversi. Queste difficoltà hanno basi nella differenze culturali e ideologiche, nelle separazioni istituzionali, nei corporativismi di varia natura e anche nelle competizioni personali. Esistono ad ogni livello, ma sono più facili da risolvere laddove, sul campo, si affrontano concretamente i problemi.

Non va, tuttavia, dimenticato che una progettazione intersettoriale ha bisogno anche di un'adeguata competenza tecnica, cioè della capacità di giungere a un'intesa concreta e definita, di mettere insieme i fattori che concorrono alla sua realizzazione, di acquisire le risorse disponibili, di disporre di un motore che alimenti e che renda sincronici i movimenti delle varie parti. C'è bisogno di "giardinieri" che sappiano far germogliare e crescere queste che, al momento, sono solo delle ipotesi favorevoli.

La presenza di bravi giardinieri è una delle condizioni necessarie per trovare la strada che porta a sistema i diversi piani di programmazione esistenti (sociale, sanitario, ambientale, produttivo, culturale, etc.) e che rappresenta un nodo critico centrale nella attuale prospettiva dei PPS.



## Progetto Mo-Ve” Aci e Comune di Venezia

Toni Muzi Falconi\*

Il progetto Mo.Ve. è anche un caso di applicazione di una nuova disciplina di direzione delle organizzazioni definita: *stakeholder relationship management* (governo delle relazioni o dei sistemi di relazione di una organizzazione). Il progetto, in fieri, si presta a una doppia lettura: da una parte, l'impostazione del progetto è in sé una lettura dei dati, e dall'altro il progetto è anche uno strumento per la lettura dei dati.

Il progetto affronta una questione di rilievo europeo (e mondiale), la mobilità sostenibile nelle aree metropolitane, su cui l'UE ha pubblicato nel 2001 un libro verde (“La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”), in cui afferma che solo per mantenere la situazione ai livelli attuali nel 2010, occorrerebbe che i Paesi membri adottassero subito le 60 misure raccomandate dall'Unione nel documento.

Soggetto promotore di Mo.Ve è l'Automobile Club d'Italia (ACI), che si propone di assumere una leadership europea sulla questione specifica e ha coinvolto FIA Foundation (Federazione Internazionale dell'Automobile) e Università degli Studi di Milano Bicocca, incaricata quest'ultima di costituire un comitato scientifico, di cui fanno parte un rappresentante per ciascun Paese dell'Unione Europea, gli USA, il Giappone e altri.

Obiettivo politico di ACI e FIA è sviluppare un sistema di relazioni interattivo e simmetrico con i protagonisti delle politiche europee della mobilità, contribuendo a soluzioni realistiche che sappiano tenere conto delle aspettative di tutti gli stakeholder.

Dagli studi del comitato scientifico del progetto è emerso che i dati sulla base dei quali vengono decise le politiche pubbliche della mobilità sono sovente inconsistenti e inattendibili; in particolare, molti si basano sui censimenti che, come è noto, fotografano una situazione a mezzanotte, quando la gran parte degli utenti della città si trovano in altre località.

Una seconda osservazione del comitato riguarda il coinvolgimento degli automobilisti (cioè di una larga maggioranza degli abitanti e degli utenti delle aree metropolitane) nella definizione delle politiche per la mobilità, ostacolato non solo da problema culturali dei soggetti da coinvolgere, ma anche dall'opinione dominante dei decisori su di loro. Infatti, i decisori delle politiche pensano che gli automobilisti non abbiano nulla da dire in proposito, e se ce l'hanno si tratterebbe comunque di posizioni corporative, difensive e protezionistiche. Questa convinzione non corrisponde affatto alla realtà, e uno degli obiettivi del progetto Mo.Ve. è proprio cambiare questa percezione secondo la filosofia che essendo la maggior parte degli utenti automobilisti, questi sono i primi ad avere interesse a provvedimenti sostenibili, purché convincenti e assunti collegialmente.

Mo. Ve. è un Osservatorio Internazionale Permanente e Non Governativo sulla Mobilità sostenibile, definizione che contribuisce alla visibilità internazionale a cui aspira il progetto.

Il progetto poggia su tre gambe:

- un comitato scientifico, che sceglie e indaga dei temi specifici, e si è occupato tra l'altro del problema di come passare dai dati del censimento dei trasporti ai flussi reali di mobilità;
- un sito per addetti ai lavori<sup>5</sup>, che presenta le attività del progetto e ne ospita i documenti insieme ad altri materiali utili al dibattito, e permetterà agli utenti registrati di inserire dei paper, che vengono organizzati da un semplice sistema di Knowledge Management;
- un forum annuale per gli operatori del settore, la cui prima edizione, dedicata al tema “La mobilità nelle aree metropolitane d'Europa”, si è svolta a Venezia nel 2002 ed è stata seguita da un pubblico di 130 persone, composto soprattutto da sindaci ed esperti provenienti da Paesi dell'Unione Europea. La seconda edizione si tiene il 23-24 ottobre 2003 a Verona in coincidenza e in parallelo al Consiglio informale dei ministri dei trasporti europei con una sessione di chiusura comune.

---

\* Responsabile del Coordinamento del Progetto Mo.Ve.

<sup>5</sup> (<http://www.move-forum.net/ita/index.html>).

Il Forum di Venezia è stato preparato da un percorso di studio culminato con il workshop scientifico tenuto a Milano nel 2002, durante il quale un gruppo selezionato di esperti internazionali ha predisposto il documento scientifico di base. Questo documento, adattato dal comitato organizzatore, è stato discusso dal Forum, che lo ha trasformato in un documento di orientamento politico, approvandolo a conclusione dei lavori, cui ha partecipato anche il Vice Presidente della Commissione Europea e Commissario ai Trasporti, Loyola de Palacio.

Dalle attività del progetto è emerso che il problema prioritario per la definizione delle politiche pubbliche è la governance.

Secondo il comitato scientifico, per contribuire a risolverlo occorrono nuovi modelli di stakeholder relationship management, incentrati sul coinvolgimento precoce degli stakeholders, che migliora la coerenza degli obiettivi, riduce i conflitti allo stretto inevitabile, accelerando anche i tempi sia decisionali che di attuazione delle decisioni.

Il Forum ha tradotto questo suggerimento nella tesi secondo cui per evitare la paralisi della negoziazione tipica delle politiche pubbliche occorre identificare gli obiettivi insieme agli stakeholders (ovvero adottare il terzo modello della tipologia di modelli di ruolo degli stakeholders nelle decisioni pubbliche proposta da T. Muzi Falconi), e la realizzazione di questo tipo di rapporto con gli stakeholders deve divenire un criterio di valutazione delle politiche pubbliche e far parte dei parametri per la valutazione formale dei pubblici funzionari.

In preparazione del prossimo Forum, il comitato scientifico del progetto sta lavorando proprio sul tema della governance, e in particolare su due affermazioni: in ogni area deve esserci un solo soggetto responsabile delle politiche della mobilità, e gli stakeholders devono essere coinvolti nella definizione degli obiettivi delle politiche, per ridurre i dissensi e i blocchi nella fase attuativa delle decisioni.

Nella realizzazione del progetto si sono presentate tre criticità fondamentali:

- la cultura organizzativa dominante, che si oppone alle nuove modalità decisionali;
- l'anomalia del progetto, per cui non esistono precedenti analoghi;
- il fatto che molti elementi e linee di azione del progetto non sono definiti, e anzi la situazione cambia da un giorno all'altro.

Con la decisione del Consiglio Informale dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea di chiudere la loro sessione di Verona con una discussione sulle proposte che Mo.Ve elaborerà, discuterà e presenterà il 23 e 24 Ottobre, si realizza uno degli obiettivi del progetto (quello di realizzare un sistema di relazioni interattivo e simmetrico con i decisori europei delle politiche pubbliche nelle aree metropolitane).

## **Progetto AIR: Analisi di impatto della Regolazione – Regione Veneto**

Pietro Vedovato\*

Il progetto AIR si inserisce in un progetto quadro già avviato in precedenza e più ampio dal titolo “Valutazione delle leggi e delle politiche regionali”, realizzato a supporto dei processi decisionali del Consiglio Regionale del Veneto. Il progetto prende in considerazione sia le leggi che le politiche, sia perché le politiche sono legate alle leggi, sia perché l'attività di decisione del Consiglio regionale si esercita attraverso l'approvazione di leggi mentre le politiche sono, di norma, determinate dall'esecutivo.

Con l'attuale forma di governo regionale - in nuce e provvisoria finché si vuole, ma comunque quotidianamente implementata - il governo ha origine e vita autonoma e indipendente dal Consiglio. E dunque la collaborazione politico-istituzionale tra esecutivo e legislativo si è ridotta, specie in Veneto, dove, per scelta politica, gli assessori si sono dimessi da consiglieri regionali.

Trovatosi improvvisamente con minor opportunità di rapporti e di scambi di informazioni con la struttura di Giunta, il consigliere regionale - tanto di maggioranza che di opposizione - ha fin dall'inizio della settima legislatura manifestato l'esigenza di disporre di strumenti per accedere alle informazioni e quindi poter formulare proposte in maniera autonoma e indipendente dall'esecutivo regionale.

L'organizzazione di supporto all'assemblea legislativa si è così trovata improvvisamente davanti a compiti nuovi che richiedono nuove competenze ed una nuova definizione e gestione dei processi: non più semplice raccordo tra Assemblea e Giunta regionale e le sue strutture, ma produzione autonoma di informazioni, attività di monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle politiche utili a supportare i processi decisionali delle commissioni e dell'assemblea.

Il progetto parte per fornire elementi al legislatore per rispondere ad alcune semplici domande:

- Esiste realmente il problema per cui occorre approvare una legge e chi lo manifesta?
- Che cosa succede se non si fa nulla?
- Quali sono gli obiettivi che vogliamo raggiungere? Quali sono le opzioni alternative per perseguirli, quali sono i vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni e quanto costano?
- A seguito dell'implementazione della legge, gli obiettivi sono stati raggiunti o no, e perché?

Rispondere a queste domande significa attivare quello che il prof. Lanzalaco chiama il “circolo virtuoso dell'apprendimento legislativo”, che parte dalla valutazione ex ante, prosegue con il monitoraggio in itinere dell'attuazione della legge e successivamente con una valutazione ex post; le informazioni così ottenute vengono utilizzate per mettere a punto correzioni degli errori riscontrati, e la nuova proposta di modifica regolativa progettata di conseguenza viene sottoposta a valutazione ex ante.

Il progetto è stato avviato a partire dall'analisi ex post effettuando una ricognizione delle leggi regionali che prevedono forme di rendicontazione sulle modalità di attuazione. Si è così constatato che il 61,4% di queste leggi non prevede obiettivi e criteri di rendicontazione chiari ed espliciti, mentre solo nel 9,1% dei casi sia gli obiettivi che i criteri di rendicontazione sono definiti con precisione.

Inoltre è stato messo in evidenza che non esiste una procedura che permetta al Consiglio regionale di esaminare le relazioni e assumere decisioni conseguenti. La prima cosa da fare per avviare un processo valutativo è individuare una procedura per il loro esame, successivamente lavorare per introdurre nelle leggi obiettivi e criteri di rendicontazione chiari, misurabili e congruenti. A questo scopo, si sta predisponendo un nuovo sistema procedurale, secondo cui, ogni volta che la Giunta regionale presenta una relazione di rendicontazione, la commissione consiliare competente per materia la esamina con le stesse modalità previste per l'esame dei disegni di legge (che consentono tra l'altro di formulare richieste alla Giunta,

---

\* Funzionario del Consiglio Regionale del Veneto.

consultazione con gli enti, associazioni, categorie coinvolte) per poi relazionare all'Aula, che dopo la discussione può scegliere fra tre opzioni:

- prendere atto della relazione, lasciando inalterata la situazione;
- adottare una mozione di indirizzo in cui si invita la Giunta a mettere in atto determinati comportamenti;
- adottare una risoluzione che impegna il Consiglio a modificare la legge in esame, o gli stanziamenti ad essa assegnati nel caso valuti che gli obiettivi non sono stati raggiunti a causa dell'insufficiente dotazione finanziaria.

Per quanto riguarda la valutazione ex ante, abbiamo cominciato con l'analisi dei fabbisogni informativi del Consiglio. Attraverso interviste semistrutturate, i consiglieri regionali sono stati interpellati per capire cosa vogliono sapere nella fase di elaborazione delle leggi. I consiglieri hanno risposto all'iniziativa con apprezzamento ed interesse. Dalla rilevazione è emerso che lo strumento informativo più utile sarebbe un dossier sintetico di circa 20 pagine per ogni progetto di legge articolato per sezioni che contenga gli elementi significativi sotto alcuni profili: economico finanziario, socio economico, normativo ecc.

Il progetto AIR, inizialmente non previsto, è stato inserito tra questi due progetti.

La sperimentazione è stata svolta modificando e adattando il modello proposto a livello nazionale perché non era possibile attuare uno schema studiato per essere svolto presso gli esecutivi al suo svolgimento presso un'assemblea legislativa. Su proposta dello staff di progetto, il Consiglio ha deciso di sottoporre ad AIR la L.R. n. 67/87, "Disciplina dell'artigianato", con l'obiettivo di individuare forme di semplificazione delle procedure di iscrizione, modifica e cancellazione dall'albo delle imprese artigiane, riguardo alle quali gli operatori del settore avevano segnalato alcuni problemi.

Primo passo del processo è stata l'analisi della situazione esistente, attraverso una valutazione ex post della legge vigente. Tale analisi ha verificato tempi, costi e problemi delle procedure previste. Le informazioni sono state raccolte anche mediante incontri con rappresentanti delle Camere di Commercio e delle organizzazioni di categoria. Il primo problema che si è dovuto affrontare è stato far comprendere agli interlocutori, abituati a rapportarsi con il consiglio regionale solo attraverso audizioni formali con la componente politica, che questa volta il rapporto era improntato a una logica di tipo tecnico.

È stata quindi effettuata una ricognizione delle leggi sull'artigianato delle altre Regioni e Province Autonome, al termine della quale la disciplina adottata dalla Provincia di Bolzano è apparsa particolarmente in sintonia con le idee maturate nel corso del lavoro di analisi. Si è quindi deciso di valutare i costi e i benefici basandosi sulle opzioni adottate della Provincia di Bolzano applicate nel contesto regionale veneto. L'attuale legge veneta prevede che il possesso dei requisiti per l'iscrizione all'albo da parte dell'impresa artigiana venga valutato dalla competente Commissione Provinciale per l'Artigianato (CPA), composta da 18 persone. La semplificazione proposta consiste in sintesi nella soppressione delle 7 CPA e della Commissione Regionale per l'Artigianato (che decide sui ricorsi contro le decisioni delle CPA) e nell'affidamento delle procedure relative all'iscrizione, alla variazione e alla cancellazione dall'albo delle imprese artigiane alla Camera di Commercio, che già forniva alla CPA le risorse umane e tecniche necessarie al suo funzionamento e che svolgeva la fase istruttoria per le CPA. Quest'opzione abbasserebbe i costi delle procedure del 59% (€1.563.000 circa), e i costi per la Regione del 97% (€ 1.110.000 circa) riducendo nel contempo la durata della procedura da una media di circa 50 gg. a circa 3.

Questi risultati sono stati presentati alla Commissione regionale competente, e successivamente presentati in un seminario pubblico e verrà messa a disposizione sul sito del consiglio regionale<sup>6</sup>.

A conclusione del progetto, è emerso che non è possibile, se non "a martellate", inserire la valutazione ex ante delle proposte legislative ed ex post delle leggi e nell'attuale processo decisionale ed è necessario cambiare l'organizzazione degli uffici amministrativi del Consiglio regionale, costruita per rispondere al precedente modello istituzionale in cui il Consiglio si limitava sostanzialmente a ratificare le leggi decise dalla maggioranza.

Questi i principali problemi incontrati nel processo di sperimentazione dell'AIR:

---

<sup>6</sup> (<http://www.consiglioveneto.it>).



- E' indispensabile migliorare l'attività di consultazione sulle leggi, a prescindere dell'effettuazione dell'AIR. Attualmente, a livello di Consiglio regionale non esiste per tradizione una consultazione tecnica separata da quella politica e volta esclusivamente all'assunzione di dati e all'elaborazione di soluzioni ragionate di modifica delle leggi. Le consultazioni del Consiglio hanno, molto spesso, carattere rituale e sono poco utili all'attività decisionale.
- Si sta rivelando difficile l'inserimento delle valutazioni ex ante che opera nella logica tecnico funzionale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi secondo criteri di efficacia, efficienza economicità in quanto estranea alla logica decisionale del Consiglio regionale finora monopolizzata dalla componente politica, che agisce secondo la logica contrattuale per raggiungere il consenso e da quella giuridica che agisce secondo una logica di legalità che persegue il rispetto delle norme.

L'inserimento di tali metodologie di analisi fa sorgere alcuni problemi circa l'opportunità di mantenere l'attuale processo decisionale delle commissioni che parte dalla presentazione di un testo scritto e prosegue attraverso emendamenti per passare a logiche decisionali diverse che riguardano la definizione degli obiettivi, la scelta delle opzioni di intervento e la definizione delle risorse a disposizione lasciando per ultima la fase del drafting.



*I sessione: LEGGERE LA REALTÀ'*

## **Le riflessioni degli esperti**

---

### **Leggere la realtà? Sì, ma quale? E perché?**

Gianfranco Bottazzi

L'etimo della parola "statistica" è "stato", e non a caso. Il principe medievale e rinascimentale ha una prima e grossa preoccupazione, che poi sarà la stessa della sua burocrazia e della sua amministrazione, quella di sapere quanti sono i suoi sudditi e che caratteristiche questi hanno. Si tratta di una necessità facilmente comprensibile. Il nascente Stato e la sua amministrazione hanno infatti bisogno di conoscere la realtà nella quale e sulla quale operano, per l'imposizione fiscale, per la coscrizione militare, per l'ordine e la sicurezza pubblici, ma anche per la "polizia dei mercati", per la sanità pubblica e per la più generale regolazione dei fenomeni economici e sociali.

Malgrado le grandi trasformazioni e la straordinaria complessificazione della macchina amministrativa pubblica, malgrado i sudditi siano diventati, più o meno, cittadini e il principe sia stato sostituito dallo Stato democratico, la sostanza della "lettura della realtà" per le amministrazioni pubbliche di oggi non è cambiata. Per cui, la conoscenza della realtà è preliminare ad ogni agire amministrativo. Ma quale realtà e da parte di quale amministrazione pubblica?

Può apparire banale, ma questo mi dicevo pensando al contributo che mi era stato chiesto per la Summer School. E pensavo anche che declinare questo assunto generale nel contesto della complessa ed eterogenea realtà attuale della amministrazione pubblica – per chi, come chi scrive, ha "letto" tante volte la "realtà" per conto di questa o quella istituzione pubblica – significava innanzitutto fare qualche chiarezza metodologica iniziale. E questo perché:

- 1) le differenti organizzazioni pubbliche e/o le diverse parti che le compongono hanno esigenze diverse e gradi diversi di esigenza di conoscenza della realtà che le circonda;
- 2) sono diversi gli aspetti della realtà che è necessario conoscere e sono diverse quindi le informazioni di cui disporre e il modo con il quale trattarle.

Riguardo al primo punto, considerata la pubblica amministrazione come un sistema di livelli e funzioni interconnesse, vi sono evidentemente amministrazioni o parti di esse che necessitano, per il perseguimento dei loro fini istituzionali, di un ampio spettro di conoscenze della realtà, conoscenze quantitative e qualitative elaborate, strutturate, continuamente aggiornate (un Ministero, un Centro di Programmazione regionale, un grande Comune). Altre che hanno bisogno di informazioni più limitate, magari su di un singolo aspetto della realtà sociale o economica. Altre ancora, quelle maggiormente operative, che necessitano, direttamente, solo delle informazioni necessarie a costruire indicatori di performance (per esempio, del grado di soddisfazione dei bisogni dell'utente), ma che sono, al tempo stesso, le antenne che raccolgono i dati e le informazioni di base per leggere la realtà.

Quanto al secondo punto, distinguerei innanzitutto tra informazioni quantitative e informazioni qualitative. Le prime sono di fatto di tipo statistico, relative ai fenomeni demografici, economici, sociali, ambientali, catastali e così via, e vi è un pezzo di amministrazione pubblica (ISTAT) che – in Italia come negli altri paesi – è deputato a livello nazionale e locale alla raccolta, al trattamento e alla elaborazione delle informazioni. Le seconde non si limitano alla natura collettiva e appunto statistica dei fenomeni rilevanti per la società, ma puntano ad approfondimenti specifici, su temi specifici che possono richiedere studi e ricerche *ad hoc*. C'è, infine, un sotto-insieme più sfumato e delicato delle conoscenze qualitative che riguarda il contesto socio-politico nel quale le amministrazioni pubbliche operano: chi sono gli attori organizzati, i gruppi di interesse, quali le associazioni e le strutture della società civile con le quali le amministrazioni devono (o dovrebbero) interagire.

Questo era, per grandi linee, lo schema con il quale mi sono avvicinato ai lavori del gruppo di lavoro "leggere la realtà". Dalla discussione sono emersi alcuni punti che contribuiscono a gettare luce su modalità e atteggiamenti con cui molte amministrazioni

affrontano oggi il problema della lettura della realtà, e che evidenziano il lungo cammino che resta da percorrere in proposito.

Per cominciare, mi sembra che il terreno comune e condiviso, sul quale innestare il confronto e le considerazioni critiche e di prospettiva, sia tutt'altro che definito e chiarito. Questo porta a un inquadramento troppo approssimativo e talvolta fuorviante del tema; in particolare, la problematica della lettura della realtà tende spesso a diluirsi in quella della consultazione e della partecipazione, questioni su cui si è concentrato un forte interesse da parte dei partecipanti alla Summer School. Si tratta, certamente, di due aspetti molto importanti del processo di conoscenza della realtà contestuale della pubblica amministrazione. Ma non sono gli unici, né, forse, i più rilevanti.

Al di là del documento finale dei lavori del gruppo, che non è, come spesso accade, esaustivo dei temi e delle riflessioni emerse nei tre giorni di Alghero - anche fuori dai tempi ufficiali della School - credo che il tema "leggere la realtà" debba essere ancora molto approfondito.

Si veda, ad esempio, la formulazione della "raccomandazione": "*Le amministrazioni, quindi, si devono dotare di strutture organizzative capaci di produrre, acquisire ed analizzare le informazioni rilevanti per i processi decisionali*". Ritengo che i progressi della consapevolezza e del dibattito sull'analisi della realtà sociale da parte della pubblica amministrazione siano ostacolati anche da diffuse persistenze del linguaggio e della "forma mentis" di stampo burocratico, con le relative tendenze all'oscurità e alla macchinosità. Il che mi porta a suggerire di dare spazio a momenti di riflessione-formazione sulla comunicazione e sulle tecniche del linguaggio.

Ma soprattutto, l'affermazione riportata sembra richiamare (e questo mi è apparso un retro-pensiero molto presente fra i partecipanti) la necessità che ogni amministrazione, per leggere la realtà, debba dotarsi di almeno un ufficio statistico, di un ufficio studi e di un ufficio pubbliche relazioni. Che mi pare la più classicamente tradizionale delle risposte: manca l'efficienza perché non ci sono risorse sufficienti in organico.

Se, come credo, la questione della "lettura della realtà" è questione di "cultura", è cioè la consapevolezza diffusa che, piuttosto che limitarsi ad applicare norme e procedure o delegare la funzione conoscitiva totalmente all'esterno, bisogna continuamente aver presente il problema del significato, degli obiettivi, dei risultati etc., rispetto alla realtà socio-economica nella quale l'amministrazione opera, allora è forse il caso di continuare a ragionare su questa apparentemente scontatissima questione.

## **Leggere la realtà: sì ma come?**

Antonio La Spina

### *Ci sono vari modi di leggere la realtà*

Tutti noi “leggiamo la realtà” in qualche modo. Cioè selezioniamo al suo interno certi aspetti, che ci sembrano rilevanti, trascurandone o escludendone altri; individuamo i nessi tra tali aspetti, addebitando ciò che succede a questo o quel fattore; prevediamo gli sviluppi dei vari processi, in modo congruente con le nostre precomprensioni, aspettative, “letture” precedenti.

È una posizione ingenua, quindi, quella secondo cui la “realtà” si dà a noi come un oggetto univocamente e più o meno semplicemente conoscibile. Piuttosto, soggetti diversi tenderanno a trovare in essa “trame” e “chiavi di lettura” diverse, in dipendenza dai propri punti di vista, interessi, condizioni di contesto, tradizioni. Di volta in volta, sottovalutando, tagliando fuori o negando aspetti che diversamente avrebbero potuto risultare rilevanti, certe letture della realtà saranno, più o meno consapevolmente e deliberatamente, funzionali al mantenimento di assetti organizzativi, posizioni di potere, consuetudini, routines. Altre letture, invece, favoriranno, in vari modi e con maggiore o minore successo, l'innovazione.

Ciò vale sia per gli individui che per le organizzazioni, sebbene in modi diversi. Gli individui, per parte loro, tendono ad esempio a minimizzare la dissonanza cognitiva, e quindi a rifiutare informazioni che metterebbero in crisi credenze o valori cui essi sono abituati ad aderire; o a distorcere sistematicamente la probabilità degli eventi, sempre in ragione della loro posizione di partenza, ad esempio ritenendo erroneamente più probabili eventi congruenti con i propri stereotipi; o a porsi certi obiettivi d'azione non sulla base della loro effettiva realizzabilità, quanto invece soprattutto della loro desiderabilità (wishful thinking); o ancora ad autoingannarsi, assumendo come attendibili credenze già confutate; e così via. Per usare una bella espressione di Nisbett e Ross, gli individui sono “scienziati intuitivi”, nel senso che a modo loro producono letture della realtà in cui è presente l'esigenza di ordinare il complesso e il molteplice. Ma, come ci hanno insegnato anche le ricerche svolte dal recente premio Nobel Daniel Kahneman insieme ad Amos Tversky e ad altri, restano al contempo essenzialmente dei “conservatori”, in quanto tendono a costruire tali “versioni del reale” in modo da “disturbare” il meno possibile ciò che già sanno e vogliono.

Anche le organizzazioni, ovviamente, producono letture della realtà, e la tendenza a selezionare, tra quante sono astrattamente possibili, quelle meno scomode e più consone rispetto alle posizioni e agli interessi degli attori organizzativi può essere ancora più forte e strutturata di quanto non avvenga con gli individui. Tuttavia, se eccettuiamo quelle organizzazioni (autoritarie o totalitarie, che peraltro sono state e sono tuttora numerose nell'esperienza umana) in cui è ufficialmente o comunque di fatto prevista la soppressione sistematica di letture della realtà devianti o sovversive, vi sono esperienze organizzative (tra le quali, almeno in linea teorica, le amministrazioni pubbliche in regimi politici liberaldemocratici) in cui la possibilità di punti di vista plurimi, e quindi sovente tra loro divergenti o dissonanti, risulta in via generale ammessa, sia perché si tratta di organizzazioni in varia misura aperte a punti di vista provenienti dai rispettivi ambienti, sia perché al loro interno saranno ufficialmente o di fatto consentite in certa misura differenze di posizioni.

Anche in questi casi, peraltro, avremo, come è intuibile, certe letture della realtà ispirate a varie forme di resistenza al mutamento, e invece altre animate da intenti trasformativi. Questo non vuol dire che necessariamente le prime saranno “cattive” e le seconde “buone”, sia pure soltanto in termini di appropriatezza conoscitiva. Accade di frequente che chi vuole cambiare si faccia portatore di letture anch'esse parziali, che sottovalutano le difficoltà e le resistenze al mutamento, che enfatizzano e amplificano i benefici dell'innovazione e ne dimenticano i costi. Spesso, ma non necessariamente, queste distorsioni si producono in buona fede. Così come accade spesso che gli alfiere della trasformazione mirino in effetti soprattutto alla rotazione delle élites, all'occupazione delle posizioni di comando, all'indomani della quale anche la spinta riformatrice potrebbe affievolirsi e le corrispondenti “nuove letture” perdere di salienza.

Un possibile atteggiamento verso tale pluralismo delle “letture della realtà” è la semplice acquiescenza. Così, che ciascun soggetto (individuale o organizzato) “legga” le cose a modo proprio sarà esso stesso un fatto, una realtà, e non ci sarà che da registrarlo,

adeguandovisi ed eventualmente inserendosi “morbidamente” e “incrementalmente” nei processi organizzativi. Ogni lettura (anche la più retriva e oscurantista, anche la più interessata e refrattaria al controllo critico) ha le sue buone ragioni. E chi comprende ciò non potrà mettersi nella posizione di condannare o criticare alcunché. Piuttosto, se gli sarà consentito, l'analista cercherà di farsi egli stesso in qualche modo coinvolgere, “al margine” nel funzionamento quotidiano dell'amministrazione. E anche le amministrazioni più tradizionaliste vedranno così legittimato il loro peculiare modo di leggere la realtà.

È tuttavia possibile anche un atteggiamento ben diverso, che si fonda su una distinzione abbastanza netta tra analisi positiva (cioè descrittiva ed esplicativa) ed analisi applicata. In sede “positiva” l'analista darà appunto conto (assumendo però un punto di vista esterno) del modo in cui gli attori si comportano di fatto, e delle letture della realtà che essi costruiscono. In questo contesto qualunque lettura della realtà è “valida”, nel senso che l'analista/osservatore esterno ne vedrà la strumentalità alle strategie dei vari attori, indicando la bontà delle ragioni che la sostengono (beninteso, in relazione agli interessi e ai punti di vista dei vari attori in gioco).

In sede applicativa, invece, ciò non vale più. Una volta che l'analista ha assunto come date le priorità di intervento (cosa che certo non sempre avviene, ma che l'analista non deve escludere a priori, e anzi deve favorire), l'idea della “pari dignità” delle diverse letture non trova affatto cittadinanza. All'analisi della realtà andranno in questo caso applicati standard metodologici e tecnici condivisi nelle comunità scientifiche e professionali. Vi saranno allora letture difendibili e letture indifendibili, letture rigorose e letture distorte, letture complete e letture incomplete, letture oneste e letture disoneste. Alcune letture, inoltre, favoriranno l'innovazione, altre la ostacoleranno. Tali alternative non sono affatto astratte, teoriche o aprioristiche, ma possono essere incontrate in concreto nella vita di tutti i giorni delle burocrazie pubbliche.

Vi sono casi in l'amministrazione blocca le innovazioni perché funziona in modo autoreferenziale, cioè guardando soltanto alle proprie competenze, alle normative che la concernono, ai propri dipendenti e alle loro aspettative, ai propri gruppi di interesse di riferimento, e non ad altri effetti sociali, specie di vasto raggio. Vi sono poi anche casi in cui l'innovazione viene perseguita, ma è e resta largamente simbolica, retorica, inefficace. Ovvero è, come si è già accennato, nient'altro che un grimaldello per favorire la rotazione delle élites.

Ma vi sono anche casi evidenti di innovazione genuina, finalizzata ad una profonda trasformazione dell'amministrazione, in vista di una maggiore efficienza, professionalizzazione, managerialità; di una maggiore efficacia; di una più piena soddisfazione di bisogni sociali e di interessi diffusi; di un miglioramento dell'efficienza allocativa e dell'equità; di un potenziamento della capacità di anticipare e prevenire i problemi, le crisi, il sovraccarico di domanda, gli eventi “catastrofici”, e così via. Se è questa l'innovazione cui si punta, ciò che diviene cruciale non è genericamente la capacità di leggere la realtà, bensì quella di leggerla in un certo modo, vale a dire applicando metodi e tecniche propri del discorso scientifico, che “costringano” l'amministrazione a tenere conto in modo trasparente e controllabile del suo contesto e a valutare i risultati della propria azione su di esso. In tale funzione, che sommariamente definiamo di policy analysis applicata, saranno pertanto cruciali quei saperi che rinviano ad esempio ai metodi e alle tecniche della ricerca sociale, alla raccolta e alla validazione delle informazioni e dei dati statistici, all'analisi dei costi e dei benefici.

### *Letture della realtà e innovazione*

L'analisi delle politiche pubbliche applicata suggerisce di strutturare il percorso attraverso il quale vengono adottate e attuate le decisioni pubbliche al fine di rendere queste ultime per un verso più consapevoli e più efficaci, e per altro verso più trasparenti. Essa richiede ai decisori pubblici, nel trattare un problema di cui essi avvertono l'urgenza, di compiere una serie di passaggi:

- rilevare in modo attendibile, completo e preciso (anche con riguardo agli aspetti quantitativi) le esigenze sociali ed economiche cui si intende dare risposta (ivi comprese quelle non rappresentate da corrispondenti gruppi di interesse);
- consultare ampiamente i soggetti interessati a vario titolo alla politica pubblica, ai benefici che essa dovrebbe generare, ad eventuali costi diretti o collaterali che da essa deriverebbero (includendo tanto i gruppi più deboli e meno organizzati, tanto i

punti di vista di coloro che potrebbero essere toccati dall'intervento, ma non possono aver voce in capitolo, come le generazioni future);

- tenere sotto osservazione la fase di attuazione;
- valutare sistematicamente ex post i risultati e in generale l'impatto delle politiche adottate.

La lettura della realtà caratteristica della policy analysis applicata può migliorare in vari modi il rendimento dei sistemi politici ed in particolare delle pubbliche amministrazioni.

Il primo passo, per così dire in senso ascendente, riguarda la ridefinizione dei problemi in vista dell'intervento. Partendo dalle esigenze sociali, abbiamo un problema tutte le volte in cui si riscontra una insoddisfazione circa la situazione esistente, giudicata insoddisfacente rispetto a quella che si potrebbe realisticamente ottenere con un intervento modificativo. Gruppi sociali diversi avranno spesso percezioni diverse, o addirittura contrapposte, circa la medesima area problematica: ad esempio, la necessità o l'opportunità di realizzare una certa opera pubblica, o una privatizzazione, o una certa erogazione. In questo caso parliamo di esigenze espresse, in modo più o meno acuto, più o meno conflittuale. Ma può verificarsi anche il caso di esigenze latenti, vale a dire non avvertite, sebbene riguardanti beni fondamentali, come la salute, l'istruzione, la sicurezza. Ad esempio, a seconda delle sostanze che ne sono responsabili, il livello effettivo di inquinamento di un centro urbano, e i connessi rischi per la salute dei residenti, possono non essere noti a questi ultimi. Lo stesso dicasi per il livello dei rifiuti nelle discariche, per la quantità effettiva delle interruzioni e dei guasti nei servizi pubblici, per la perdita di opportunità dovuta ad una insufficiente preparazione scolastica, e l'elenco potrebbe continuare all'infinito.

In tutti questi casi, il cittadino, l'utente di una prestazione pubblica, può avere una generica percezione del disservizio, o può anche non accorgersi per nulla di ciò che perde in conseguenza di un inadeguato rendimento delle politiche pubbliche che tali beni dovrebbero tutelare. Inoltre, le esigenze sociali cui il provvedimento è inteso a far fronte sono talora dotate di grande visibilità e influenza, ma in altri casi è vero il contrario. Infine, anche gli interessi e le opinioni dei soggetti potenzialmente danneggiati dal provvedimento vanno tenuti in considerazione.

Occorre quindi definire la situazione di partenza, le ragioni dell'insoddisfazione, le caratteristiche dell'intervento, la sua fattibilità. Il problema va definito in modo il meno possibile ambiguo, il più possibile operazionalizzabile ed esaustivo, cioè tale da includere aspetti rilevanti spesso tralasciati, compresi i rischi connessi all'inerzia ovvero all'intervento, al contempo minimizzando le conseguenze della disinformazione, dei fraintendimenti o di definizioni dettate da ragioni opportunistiche, ideologiche o emozionali. Andranno utilizzati sistematicamente dati attendibili, pertinenti all'oggetto dell'intervento, reperiti attraverso le basi informative disponibili (analisi secondaria), o, se indispensabili, prodotti ad hoc (analisi primaria).

Tale attività di ridefinizione è tanto più necessaria quanto più il problema si presenta in prima battuta come politicamente controverso, ovvero come sfuggente, per la carenza nelle comunità degli "esperti" di opinioni condivise sulla sua natura, sulle sue dimensioni, sulla sua eziologia, e così via. Un approccio rigoroso, controllabile, fondato ove possibile sulla univoca definizione ed esplicitazione dei problemi e degli obiettivi, nonché su dati, indicatori e risultati attesi espressi in termini quantitativi, va quindi applicato in modo generale anche ai problemi "difficili" e apparentemente refrattari ad una trattazione non quantitativa. L'analisi risulta qui ancor più necessaria rispetto ai casi in cui le dimensioni di un problema sono note, o facilmente delimitabili, e vi è consenso sulla definizione del problema stesso.

La previsione di una appropriata procedura di consultazione di chi è interessato o potrebbe essere interessato al provvedimento è un ulteriore aspetto essenziale, anch'esso altamente innovativo e controverso, dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)<sup>7</sup>. Occorre chiarire che tale consultazione non va intesa in termini "rappresentativo-negoziali", nel senso di vedervi coinvolte soltanto le organizzazioni datoriali o dei lavoratori sindacali, ovvero (laddove esistono) le associazioni di utenti, consumatori, residenti, piccoli azionisti, etc. Per

<sup>7</sup> L'analisi di impatto della regolamentazione è un sistema integrato di metodologie a supporto della decisione politica, finalizzate a valutare sistematicamente gli impatti positivi e negativi di atti normativi vigenti o solo proposti, allo scopo di migliorarne la qualità (A. La Spina e S. Cavatorto, "L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2002).

consultazione si intende piuttosto una rilevazione delle percezioni e delle valutazioni sia dei diretti destinatari del provvedimento ipotizzato, sia di testimoni privilegiati, "osservatori esperti" del settore, circa la natura, l'entità e la distribuzione sociale, temporale e spaziale dei costi e dei benefici derivanti dall'intervento. Dovrebbe essere incluso un ventaglio di soggetti molto ampio, tra cui le realtà produttive di piccole dimensioni, così come le organizzazioni non profit, le associazioni di interesse pubblico, soggetti che parlino a nome di interessi diffusi, e infine le varie amministrazioni interessate.

Su tale base sarà possibile considerare una gamma differenziata di opzioni di intervento, anche dal punto di vista della loro concreta fattibilità; eliminare, sulla base di una previsione dei loro effetti (anche collaterali), alternative che siano irragionevolmente costose, dati i fini che la politica si prefigge; suggerire l'alternativa o le alternative che appaiono più vantaggiose, aumentando infine la rispondenza delle politiche pubbliche ai differenti bisogni sociali ed economici.

Infine, l'analisi delle politiche pubbliche richiede che le amministrazioni si abituino a tenere sotto osservazione sia il proprio funzionamento, sia il grado in cui vengono conseguiti i risultati che si desiderava conseguire, sia in genere l'insieme degli effetti (anche indesiderabili) che possono ricondursi alla messa in opera delle varie politiche pubbliche. Si tratta, in altre parole, di fare, mentre la politica viene attuata, ciò che dovrebbe farsi anche prima di adottarla. La differenza è che, mentre la valutazione ex ante ha a che vedere con previsioni di andamenti e previsioni di effetti, le valutazioni successive prendono in esame fenomeni già verificatisi, la cui rilevazione avviene ex post facto.

Va anche detto, però, che l'attività di valutazione di una politica vigente non deve limitarsi a riproporre, magari ad intervalli prestabiliti, soltanto il tipo di previsione che era possibile svolgere ex ante. Infatti, anche ammesso che la valutazione ex ante effettuata, poniamo, dieci anni fa per una politica sociale comunale volta alla predisposizione di servizi di doposcuola in quartieri con problemi di marginalità o disagio allo scopo di ridurre tali fenomeni, fosse la più completa e rigorosa possibile, il verificarsi successivo di fatti ulteriori imprevedibili al momento della decisione (ad esempio il raddoppiamento della popolazione di quei quartieri degradati, per l'insediamento di nuclei di immigrati) può alterarne l'efficacia, anche se in ipotesi la politica era assolutamente ragionevole al momento della sua adozione. Il verificarsi degli effetti desiderati, o il mancato verificarsi di effetti indesiderati, dipendono non soltanto dalla buona fattura di una data politica, ma anche dal permanere delle condizioni di partenza. Se queste mutano, potranno mutare anche gli effetti della politica, o comunque l'adeguatezza di quest'ultima alle nuove condizioni. Può darsi poi, come è intuibile, anche il caso di una politica mal congegnata fin dall'inizio, che non produce i risultati attesi, o che produce effetti indesiderati. Ecco perché la valutazione dei risultati e degli effetti è comunque necessaria, ai fini di una "manutenzione" delle politiche pubbliche, ovvero di un loro riorientamento, o infine, se opportuno, della loro soppressione. Non si tratta di guardare soltanto al momento della formulazione delle politiche, quanto anche di generare un feedback sulla loro effettiva funzionalità.

In tutte le fasi del processo riguardante una politica pubblica, pertanto, la lettura della realtà è essenziale. Ma non qualunque lettura, né una lettura qualunque. Dovrebbe trattarsi di una lettura innovativa, basata su dati empirici, tale da rendere i processi decisionali pubblici più attenti ai saperi tecnici e orientati ai problemi specifici.

Occorrerebbe pertanto apportare svariate innovazioni nelle amministrazioni affinché tali attività vengano effettivamente e adeguatamente realizzate. Le amministrazioni dovrebbero dotarsi di sensori delle esigenze, tanto espresse quanto latenti, cioè di procedure collaudate di consultazione dei gruppi sociali, quanto alle prime, e di esperti e specialisti, quanto alle seconde. Vi è anche bisogno di dati attendibili circa le aree problematiche di volta in volta in discussione, nonché di soggetti all'interno delle amministrazioni che sappiano utilizzarli. Per un verso, la funzione della "lettura della realtà", sia prima dell'adozione di una politica, sia durante la sua attuazione, permea di sé tutta l'amministrazione, ma per altro verso va in qualche modo coagulata in apposite unità organizzative, poste nelle condizioni di interloquire sia con gli altri uffici che con le istanze politiche. Tutto ciò richiede innovazioni, sia in termini di reperimento della necessaria expertise, sia in termini di una appropriata progettazione istituzionale di amministrazioni sensibili al mutamento socio-economico e al concreto impatto delle proprie attività, sia infine in termini di una profonda e pervasiva modificazione culturale, riguardante tanto il personale pubblico quanto la cittadinanza e i vari gruppi sociali.



*Resistenze all'innovazione e ruolo delle comunità professionali*

Visto che parliamo di pubbliche amministrazioni, ed in particolare della situazione italiana, va sottolineato come un'impostazione quale quella fin qui delineata sia destinata ad incontrare, apertamente o in modo strisciante, non poche resistenze. La nostra cultura diffusa, ed in particolare quella politica e amministrativa, è tuttora permeata di uno stile ideologico (cioè incentrato soprattutto sull'adesione a valori più o meno "irrinunciabili"), di un approccio legalistico, di una mentalità di ascendenza crociana (con la corrispondente svalutazione dei saperi che richiedono la controllabilità empirica), e in genere di una refrattarietà ad affrontare le questioni in termini pragmatici (con riguardo a questioni quali distribuzione dei costi e dei benefici, effetti collaterali, praticabilità).

Una burocrazia legalistica è intuibilmente allergica ad approcci e tecniche percepiti come estranei da parte di funzionari abituati a vedere il proprio lavoro come orientato più al rispetto estrinseco della legittimità che ai risultati. Per altro verso, è naturale che vi sia una resistenza verso la creazione e il consolidamento di gruppi di "tecnici" portatori di saperi poco familiari (qual è in genere la policy analysis), i quali interverrebbero su aspetti di elevata significatività politica e comunque salienti nella formazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Si potrebbero citare svariate riforme che sono state vittime di resistenze del genere. Un caso eclatante è quello dell'analisi di impatto della regolazione introdotta con la legge 50/1999, che costituisce evidentemente un'applicazione della policy analysis ad un settore importantissimo, quello della formulazione degli atti normativi. Eppure, mentre in alcune regioni si riscontra un positivo interesse verso tale strumento (anche grazie ad un progetto di formazione e sperimentazione avviato dal Formez), a livello statale l'AIR è finora rimasta lettera morta, non essendo in concreto decollata neppure la fase sperimentale prevista dalla legge. Un altro esempio di innovazione frustrata è la riforma organica della comunicazione pubblica introdotta con la legge 150/2000, che avrebbe dovuto far sì che i comunicatori pubblici divenissero i sensori delle esigenze sociali e delle aspettative degli utenti, mentre in molti casi (sebbene fortunatamente non in tutti) gli Urp - quando esistono - restano relegati ad un ruolo marginale, mentre l'attenzione si sposta verso un potenziamento in chiave di comunicazione politica degli uffici stampa. E l'elencazione potrebbe continuare.

Una comunità di innovatori (dirigenti pubblici ed esperti), alla cui costruzione mirano iniziative come la Summer School di Porto Conte, dovrebbe allora per un verso far propria l'esigenza di applicare in modo sistematico approcci rigorosi alla lettura della realtà, e per altro verso vigilare sul loro effettivo utilizzo nei non molti casi in cui strumenti di policy analysis applicata sono stati introdotti (sebbene per ora soltanto a livello di law in the books) nel nostro ordinamento.



## **I processi decisionali oggi: quale benchmark?**

Toni Muzi Falconi

Per una organizzazione, lo stakeholder è un soggetto consapevole e interessato ad avviare, a sviluppare o a consolidare una relazione su una questione specifica.

L'influente è invece un soggetto che l'organizzazione ritiene comunque rilevante per il raggiungimento dei suoi obiettivi, al punto da sforzarsi di convincerlo a farsi coinvolgere in una relazione, ma non è necessariamente né consapevole né interessato. Per capirci: i principali fornitori, gli azionisti e i clienti importanti, i dirigenti, i consulenti di una organizzazione sono stakeholder mentre l'editorialista del Corriere della Sera o l'opinion leader della comunità di riferimento sono influenti.

Per l'organizzazione, privata, pubblica o sociale che sia, governare i propri sistemi di relazione con gli uni e gli altri assume, oggi più che mai, un valore strategico per il raggiungimento efficace degli obiettivi perseguiti.

E' vero che molti influenti sono stakeholder, ma non tutti. Così come è vero che strumenti, modalità e canali di relazione che l'organizzazione attiva con le due tipologie di interlocutori sono diverse. Infatti, per dialogare con uno stakeholder l'organizzazione sa fin dall'inizio di averne l'attenzione e l'interesse, mentre per dialogare con un influente è necessario attirarne prima l'attenzione e l'interesse alla relazione.

Se analizziamo i processi decisionali di una organizzazione possiamo individuare tre modelli. Nessuna organizzazione ne adotta uno soltanto, preferendo adottarne diversi. Nel migliore dei casi, in funzione della natura della singola questione, nel peggiore (ma più comune) in funzione della ownership della questione da parte del singolo componente della coalizione dominante dell'organizzazione o, addirittura, in modo casuale.

Il primo modello postula che è l'organizzazione, in base alle sue finalità generali (missione, visione, valori guida), a decidere in autonomia l'obiettivo da perseguire e lo persegue.

Se e quando la sua azione produce conseguenze sullo stakeholder e la reazione di quest'ultimo accelera o frena il raggiungimento dell'obiettivo, si attua una relazione (dialogo, conflitto, alleanza).

E' un modello push, ed è il più comunemente adottato

Il secondo modello postula che è l'organizzazione, sempre in base alle sue finalità generali (missione, vision, valori guida), a decidere in autonomia l'obiettivo da perseguire e lo persegue attivando - prima però del trasferimento dei messaggi chiave agli influenti per ridurre il potenziale conflitto o rafforzare l'alleanza - una intensa fase di ascolto delle loro aspettative per adattare i messaggi perché siano più efficaci. E' il classico modello del marketing, sempre push ma questa volta bidirezionale, e viene prevalentemente adottato dalle organizzazioni con forte cultura di marketing.

Il terzo modello postula infine che l'organizzazione, sempre in base alle sue finalità generali (missione, visione, valori guida), prima di definire l'obiettivo da perseguire ascolta le aspettative dello stakeholder, ne tiene conto per poi sviluppare la sua azione messaggistica verso gli influenti trasferendo loro i messaggi chiave. E' un modello pull, bidirezionale e simmetrico verso lo stakeholder, e viene adottato dalle organizzazioni più avanzate e di maggiore successo. Questo terzo modello, al di là delle più immediate apparenze, ha ben poco a che vedere con l'abitudine di molte organizzazioni, soprattutto (ma non solo) pubbliche, che adottano un processo decisionale di natura consociativa e paralizzante.

Gli stakeholder, in questo caso tenuti ben distinti dagli influenti, vengono ascoltati prima della definizione dell'obiettivo non per appeasement, ma per individuare tutte le alleanze possibili attuando magari anche qualche sfumatura di percorso e, soprattutto per prevedere tutte le resistenze possibili, valutando con la massima consapevolezza la effettiva realizzabilità dell'obiettivo.

E' un modello che postula una organizzazione laica, flessibile e genuinamente interessata ad ampliare il consenso sociale, pur se talvolta rinunciando a perseguire obiettivi irrealistici. In questo senso, dal punto di vista concettuale e metodologico non c'è differenza se

l'organizzazione è privata, pubblica o sociale. Si intende però che l'applicazione del modello subisce sostanziali variazioni operative a seconda della tipologia dell'organizzazione che lo attua.

Nel caso dell'Amministrazione Pubblica, ad esempio, va da sé che la normativa esistente, la cultura professionale, le competenze specifiche dei soggetti che lo applicano, ne influenzano fortemente le modalità di attuazione.

In particolare, l'ascolto degli stakeholder (prima o dopo la definizione dell'obiettivo a seconda del modello prescelto: in questo caso l'argomentazione non muta) è spesso vincolato da obblighi di legge che, pur pensati per assicurare la partecipazione degli stakeholder ai processi decisionali, normalmente garantiscono soltanto la paralisi della decisione sull'obiettivo specifico da perseguire. E anche quando la decisione finalmente arrivasse, la sua implementazione, subendo comunque tutte le ben note lentezze attuative, fa sì i tempi di attuazione sono talmente lunghi da trasformare una decisione a suo tempo corretta in una decisione sbagliata poiché nel frattempo è cambiato di nuovo tutto.

E' quella che si chiama "paralisi consociativa" che non va in alcun modo confusa con l'attuazione del terzo modello che si propone proprio il contrario: e cioè l'efficacia del processo decisionale.

Peraltro, questo fenomeno di lentezza procedurale che rende controproducente la decisione assunta, si presenta sovente anche all'interno di molte grandi organizzazioni private che operano in settori tecnologicamente dinamici. Da un lato ci sono i tempi di attuazione dei processi di influenzamento legittimo (autorappresentazione) della decisione pubblica relativa ad un tema; dall'altro i tempi per cui le posizioni espresse – all'interno delle organizzazioni - arrivano finalmente sul tavolo del decisore pubblico: intanto le tecnologie hanno già superato la questione. Questo fenomeno, a sua volta, contribuisce a rendere obsoleta, quando non addirittura controproducente, la decisione pubblica prima ancora della sua approvazione.

## **Tre modi per “leggere la realtà”: controllare le organizzazioni, interpretare i bisogni o valutare gli effetti delle politiche pubbliche?**

Marco Sisti

I dirigenti pubblici che hanno partecipato alla sessione tematica *Leggere la realtà*, durante i loro interventi, hanno più volte espresso l'esigenza di avere a disposizione strumenti e metodologie di analisi per allargare ed arricchire l'insieme di conoscenze relative alla “realtà” nella quale operano. Tanto viva è questa esigenza che ai primi due punti del loro documento d'intenti, redatto al termine di una lunga giornata di lavoro, hanno scritto:

1. *Le amministrazioni devono conoscere la realtà in cui operano per svolgere al meglio le loro finalità istituzionali.*
2. *Le analisi e le conoscenze della realtà sono strumenti finalizzati ad orientare, motivare e legittimare le decisioni.*

L'appello poi prosegue dichiarando la necessità che gli stessi dirigenti conoscano l'esistenza e il possibile uso dei diversi metodi d'analisi e che le amministrazioni si dotino di strutture organizzative capaci di produrre e rielaborare informazioni utilizzabili in seno al processo decisionale. Da queste affermazioni (e dalle discussioni che ne hanno preceduto la redazione), traspare quindi un bisogno concreto, accompagnato allo stesso tempo da una sorta di disagio, dovuto soprattutto alla difficoltà di mettere a fuoco quali sono, esattamente, le competenze professionali e i nuovi saperi che ancora mancano all'interno delle amministrazioni.

Cosa significa infatti leggere la realtà? A quale problema cognitivo si allude facendo uso di questa espressione? Quale sarebbe la realtà che si intende conoscere? Di quali informazioni (e di quali metodi analitici) hanno bisogno le amministrazioni pubbliche per soddisfare tale bisogno conoscitivo e, in definitiva, per decidere “meglio”?

Queste domande sono state il punto di partenza per le riflessioni che propongo in questo breve contributo. La relazione si divide in tre parti: nella prima tento di chiarire quali diverse esigenze conoscitive potrebbero celarsi dietro la richiesta di nuovi strumenti di analisi; nella seconda esprimo una certa preoccupazione per la mancanza di abitudine, assai diffusa nelle pubbliche amministrazioni italiane, a porsi quesiti relativi ad un particolare aspetto del “reale”, ovvero gli effetti delle politiche pubbliche; nella terza, contagiato dall'entusiasmo e dall'ottimismo che hanno pervaso le aule del convegno di Alghero, tento di formulare una proposta per una futura iniziativa.

### 1. DIVERSE “REALTÀ” DA LEGGERE

Dietro la generica richiesta di disporre di “analisi e conoscenze” per comprendere la realtà nella quale operano, sono ravvisabili differenti esigenze conoscitive che meritano di essere esaminate separatamente. Senza la pretesa di essere esaustivi, è possibile riconoscere almeno tre distinte finalità che stanno alla base di tale richiesta. Si domandano informazioni (e quindi la disponibilità di metodi per raccoglierle ed elaborarle) al fine di:

- gestire al meglio le risorse che si hanno a disposizione e far funzionare senza troppi intoppi la macchina organizzativa;
- interpretare problemi e bisogni emergenti nella collettività di riferimento e, di conseguenza, compiere scelte che vadano incontro ai desideri e alle necessità dei cittadini;
- valutare il “successo” degli interventi pubblici nell'affrontare problemi collettivi e apprendere lezioni che servano ad orientare future decisioni di *policy*.

Sofferamoci un istante su ciascuna di queste finalità per analizzarne in modo più approfondito i contenuti ed individuare le specifiche caratteristiche delle attività analitiche ad esse connesse.

### *Quando al centro dell'analisi si trova l'organizzazione*

Molto spesso, dietro alla richiesta di strumenti e tecniche di analisi da parte degli amministratori pubblici, vi è il bisogno di avere informazioni su *come allocare e gestire al meglio le risorse che si hanno a disposizione e come far funzionare la macchina amministrativa senza troppi sprechi ed inefficienze*. In questo caso l'oggetto fondamentale dell'analisi (la "realtà" che si intende leggere) è la stessa *organizzazione pubblica*, concepita come soggetto che ha quale compito prevalente quello di produrre e/o erogare servizi per la collettività. Lo scopo principale dell'analisi è dunque tenere sotto controllo gli aspetti cruciali dell'attività dell'organizzazione, ovvero quelli che possono rivelare a chi ha un ruolo di vertice se l'organizzazione, o parti importanti di essa, si stanno muovendo nella direzione desiderata.

A partire dai primi anni Novanta<sup>8</sup> l'impegno a "guardarsi dentro", cioè ad analizzare e mettere in discussione le modalità di lavoro interne all'amministrazione, alla ricerca di nuove soluzioni organizzative e gestionali, è entrato nell'agenda di molti enti pubblici italiani, a livello sia centrale che locale. Come sottolinea giustamente il documento di apertura della Summer School, la spinta innovativa delle prime riforme amministrative ha condotto all'introduzione di strumenti e metodi finalizzati ad esaminare principalmente gli aspetti gestionali ed organizzativi dell'agire amministrativo. Carichi di lavoro, contabilità analitica, valutazione delle prestazioni, *benchmarking*, *project management*, *balanced scorecard*; nel tempo sono cambiate, e continuano a cambiare, le tecniche di riferimento (e le etichette di maggior moda), ma l'obiettivo di fondo resta comunque sempre lo stesso: conoscere i processi che stanno alla base della produzione/erogazione dei servizi pubblici per migliorarne le modalità di funzionamento, accelerare i tempi di lavoro, correggere anomalie e *performance* inadeguate.

Non si tratta, d'altra parte, di una tendenza esclusivamente italiana. In tempi di risorse scarse sono molti i paesi che tentano di indurre le amministrazioni pubbliche a cambiare il loro modo di operare attraverso l'adozione di nuovi strumenti e tecniche d'analisi, mutuati in gran parte dalle esperienze maturate nel mondo delle aziende private. Ad iniziare dagli Stati Uniti dove nel 1993 l'amministrazione Clinton, fedele al motto di "*Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*", varava il *National Performance Review*, un vasto programma di riforma della pubblica amministrazione che prevedeva anche l'applicazione, su larga scala, di sistemi di misurazione dei prodotti e dei risultati delle agenzie federali<sup>9</sup>.

L'introduzione di tali strumenti analitici sembra dunque rappresentare un passaggio essenziale del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione in qualunque parte del mondo. E la spinta verso una maggiore efficienza sembra sempre passare attraverso l'invito (o l'obbligo) rivolto alle amministrazioni di dotarsi di metodologie innovative, capaci di tenere sotto controllo spese e funzionamento dell'organizzazione. Tuttavia appare altrettanto chiaro che non sono solo questi gli strumenti che occorrono alle amministrazioni per "conoscere la realtà nella quale operano". Spesso, anzi, l'uso esclusivo di tali strumenti dà una visione assai limitata (e distorta) della realtà. Le organizzazioni totalmente concentrate in operazioni di misurazione delle loro attività e di analisi della loro struttura interna continuano infatti a correre il grosso rischio dell'*autoreferenzialità*. Insomma ci si guarda dentro, ma immersi in questa "lettura introspettiva" si dimentica, o non si ha tempo e voglia, di guardar fuori. Si conta, fino all'ultima unità, ciò che si è prodotto e si calcola, fino all'ultimo euro, quante risorse sono state spese nel farlo, senza però porsi alcuna domanda su quali siano *le reali conseguenze* per i cittadini di ciò che si è fatto<sup>10</sup>. Riprenderò più avanti queste considerazioni.

### *Aprire una finestra sulla società*

Un'altra pressante aspirazione conoscitiva, affiorata più volte nel corso delle discussioni con i partecipanti alla sessione tematica, riguarda la capacità dei decisori pubblici di avere una *chiara rappresentazione dei bisogni e dei problemi della collettività di riferimento*. E, in effetti, i

<sup>8</sup> A questo periodo possiamo far risalire l'inizio del processo di riforma della pubblica amministrazione italiana. Per una ricostruzione delle premesse, degli orientamenti e dei primi risultati di quella stagione di innovazioni si consiglia la lettura del volume *Riformare la pubblica amministrazione*, Studi e Ricerche, Fondazione Giovanni Agnelli, 1995.

<sup>9</sup> In particolare il riferimento è alla legge approvata nel 1993 dal Congresso federale, *Government Performance and Results Act*. Per saperne di più: General Accounting Office, *Executive Guide: Effectively Implementing the GPRRA*, Washington D.C., 1996.

<sup>10</sup> Un esempio estremo di questa autoreferenzialità è raccontato all'inizio di un suo articolo da Burt Perrin, un esperto canadese in sistemi di misurazione della performance nelle organizzazioni pubbliche: "*Durante il socialismo in Polonia la performance delle aziende produttrici di mobili veniva misurata in termini di "tonnellate di mobili prodotte". Il risultato è che i polacchi oggi possiedono i mobili più pesanti del mondo.*" Perrin, B., "Effective Use and Misuse of Performance Measurement", in *American Journal of Evaluation*, vol. 19, no. 3, 1998.

responsabili delle amministrazioni avvertono anche la necessità di “guardare fuori”, di aprire una finestra su quanto avviene all'esterno della loro organizzazione, nella società. Per questo motivo domandano agli esperti e ai consulenti di settore strumenti e metodi per avere descrizioni, attendibili e certe, della realtà che li circonda. Nelle loro intenzioni questa nuova conoscenza dovrebbe servire a disegnare nuovi interventi e a programmare attività pubbliche capaci di rispondere in modo più incisivo alle necessità individuate.

Estremizzando e semplificando molto, dietro a tale richiesta è possibile scorgere due diverse motivazioni, legate a differenti concezioni del processo decisionale pubblico. La prima, più tradizionale, segue una logica di tipo razionale. Secondo questa concezione, lo scopo del decisore pubblico è di giungere ad una decisione capace di affrontare, nel migliore dei modi possibili, il problema che si trova dinanzi. Per fissare gli obiettivi della sua azione il decisore ha quindi la necessità di essere perfettamente informato sui diversi aspetti che caratterizzano tale problema e sui vantaggi e gli svantaggi legati alle differenti soluzioni adottabili. In base a questa impostazione la decisione può essere davvero letta come una sorta di calcolo basato interamente sulle regole della razionalità<sup>11</sup>; le analisi e le conoscenze richieste per “conoscere la realtà” diventano quindi l'input informativo principale, che entra nella formula di calcolo e che determina la decisione finale. Date le informazioni di partenza, la decisione segue (o dovrebbe seguire) in modo quasi automatico. Sono legati a questa concezione del processo decisionale molti metodi d'analisi, proposti come strumenti di “aiuto alla programmazione” o, usando il gergo legato ai fondi strutturali europei, di “valutazione ex-ante”; dall'analisi costi-benefici all'analisi SWOT (*Strengths-Weaknesses/Opportunities-Threats*), dall'uso di matrici *Input-Output* alle tecniche GIS (*Geographical Information Systems*). A questa logica può essere ricondotta anche la RIA (*Regulatory Impact Analysis*), particolarmente in voga negli ultimi tempi.

La richiesta di avere maggiori informazioni sui bisogni ed i problemi dei cittadini può però avere una diversa lettura. Essa può essere legata alla visione di un processo decisionale basato non tanto sulla fiducia che vi possa essere un decisore perfettamente informato e potenzialmente in grado di adottare la decisione “ottima” (ovvero quella più razionale), quanto sulla necessità di individuare soluzioni condivise, che tengano conto di opinioni e punti di vista differenti. Tale modello decisionale si basa sulla consapevolezza che non esiste nella realtà un attore che possiede tutte le conoscenze necessarie a prendere le decisioni più giuste (o ad evitare quelle sbagliate). Secondo tale impostazione, piuttosto che massimizzare la quantità di dati a disposizione del decisore, occorre aprire l'arena decisionale ad altri attori (identificati fino a questo momento genericamente con i termini di “cittadini” o di “collettività”), capaci di portare informazioni utili ma, soprattutto, nuovi convincimenti ed argomentazioni riguardo al problema che deve essere affrontato e al modo migliore per farlo. Al campo della razionalità si preferisce dunque quello dell'interazione e della partecipazione. Sulla base di questa impostazione si sono sviluppate diverse metodologie e procedure per ascoltare e mettere insieme le “voci della società”; perlopiù tali tecniche vengono fatte rientrare nei filoni della programmazione negoziata e della progettazione partecipata.

Negli approcci più legati ad un modello fortemente razionale, lo scopo dell'analista consiste essenzialmente nell'osservare i diversi attori (famiglie, imprenditori, commercianti, dipendenti pubblici, abitanti di un quartiere, membri di associazioni ambientaliste,...) e il contesto nel quale vivono ed operano; nel misurare le loro caratteristiche, condizioni ed attività; e nel riportare una qualche rielaborazione di tali informazioni al decisore. Spetta poi al decisore utilizzare la mole di informazioni ricevute e scegliere, di conseguenza, la soluzione migliore (ovvero quella che, secondo il modello d'analisi adottato, riesce a massimizzare i benefici per la collettività). Nel secondo caso la funzione dell'analista è assai diversa. Il suo obiettivo principale è coinvolgere direttamente all'interno del processo decisionale i numerosi soggetti interessati all'attuazione e ai risultati di un particolare intervento pubblico (spesso denominati con il termine *stakeholders*<sup>12</sup>). L'ambizione è riuscire, attraverso la composizione dei diversi interessi e delle molteplici definizioni del problema date dagli attori partecipanti, ad individuare soluzioni altrimenti non concepibili e che hanno maggiori probabilità di essere attuate con successo.

Quanto queste due motivazioni conoscitive siano così nettamente separate, e quanto invece convivano, nella generica domanda di metodi per produrre informazioni e conoscenze sulla realtà, è difficile dirlo. Non è un caso però che il gruppo di lavoro di Alghero abbia

<sup>11</sup> L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano, 1996.

<sup>12</sup> “Il termine *stakeholders* denota l'insieme di soggetti che hanno un qualche interesse, una qualche posta (*stake*) nel gioco di policy. Essi ne sono i destinatari consapevoli, diretti o indiretti”. G. Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.

autonomamente deciso, ad un certo punto della discussione, di separarsi in due sottogruppi; il primo dedicato appunto all'*analisi* e l'altro alla *partecipazione* e *consultazione*.

#### *Valutare gli effetti degli interventi pubblici*

La terza esigenza conoscitiva riguarda *gli interventi attuati dalle pubbliche amministrazioni e la capacità di tali interventi di affrontare i problemi collettivi che ne hanno motivato l'esistenza*. Per "problema collettivo" possiamo intendere una situazione socialmente percepita come insoddisfacente e quindi meritevole di cambiamento grazie all'intervento pubblico. La lista di situazioni considerate insoddisfacenti socialmente (cioè da un numero sufficientemente ampio di membri della collettività) è molto lunga. Dalla congestione del traffico nei centri urbani alla diffusione delle sostanze stupefacenti tra i *teenagers*, dal bisogno di assistenza degli anziani non autosufficienti, alla scarsa competitività delle piccole e medie imprese, i problemi per cui si invoca l'intervento pubblico sotto forma di destinazione di risorse e/o di imposizione di regole sono potenzialmente infiniti. Gli interventi, promossi e attuati da amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di risolvere o alleviare problemi di questo tipo, possono anche essere definiti "politiche pubbliche"<sup>13</sup>.

In questo caso l'oggetto dell'analisi non è l'organizzazione incaricata di attuare l'intervento, e nemmeno la definizione del problema collettivo che sta alla base dell'intervento stesso; ciò che interessa conoscere è la capacità di una determinata strategia d'intervento di produrre dei cambiamenti sul fenomeno ritenuto problematico. In sostanza, per riprendere la metafora usata nel titolo, non ci accontentiamo di leggere la realtà, ma vogliamo capire *se e in che modo* le attività della pubblica amministrazione hanno provocato dei cambiamenti in tale realtà. L'insieme di metodi e tecniche d'analisi che tentano di soddisfare questa esigenza conoscitiva rientrano nel vasto campo della "valutazione delle politiche pubbliche", che traduce in italiano l'espressione anglosassone *program evaluation*.

In effetti la valutazione delle politiche pubbliche nasce negli Stati Uniti verso la fine degli anni Sessanta proprio con l'intento di "valutare gli effetti" degli interventi promossi dal Governo federale. La sua nascita è legata alle ampie e dispendiose riforme contenute nel programma di "Guerra alla povertà" di Johnson. In questo periodo, infatti, gli USA investono molto sulla riduzione della povertà e delle disuguaglianze dei redditi, in particolare attraverso interventi di assistenza sociale e di politica del lavoro e della formazione<sup>14</sup>. Sorge quindi l'esigenza da parte degli amministratori di capire quali sono gli interventi più efficaci nell'affrontare tali problemi. A tale esigenza si accompagna l'idea di promuovere la "sperimentazione sociale"<sup>15</sup>: le riforme, prima di essere adottate su larga scala, devono essere oggetto di esperimenti finalizzati a verificarne le probabilità di successo. "*Poiché in America – contrariamente ai sistemi istituzionali canadese ed europeo continentale – si ha poca fiducia nell'intervento dello Stato nelle questioni sociali, prima di adottare un nuovo provvedimento si vuol essere ben sicuri che funzioni, e lo si fa tramite la sperimentazione*"<sup>16</sup>.

La valutazione delle politiche da allora si è molto evoluta ed arricchita dei frutti di un'esperienza più che trentennale. Ha abbandonato un certo positivismo che ne caratterizzava gli inizi e la stessa metodologia, tipica degli esperimenti sociali, è stata sottoposta a molteplici critiche<sup>17</sup>. Oggi la valutazione sperimentale costituisce soltanto una minima parte dell'insieme di studi valutativi svolti ogni anno negli USA. Nel contempo si è registrato un vero e proprio boom della valutazione a livello mondiale: sono molte le amministrazioni pubbliche che commissionano valutazioni ad enti di ricerca e società di consulenza, e le associazioni che raccolgono, a livello nazionale ed internazionale, valutatori di ogni provenienza disciplinare (statistici, urbanisti, sociologi, psicologi, economisti,...) si fanno sempre più numerose e frequentate.

Anche in Italia, ormai da una decina d'anni, si parla molto di valutazione delle politiche. Grazie soprattutto ai finanziamenti legati alla valutazione dei fondi strutturali, la quantità di analisi, ricerche ed indagini che vanno sotto questo nome è davvero notevole. Ma quante tra queste "valutazioni" rispondono ad interrogativi sugli effetti delle politiche? Ed esiste un vero interesse per questo tipo di domande?

<sup>13</sup> Si tratta naturalmente di una definizione particolarmente restrittiva del concetto di politica pubblica. Per una sintetica rassegna sulle possibili definizioni da attribuire a tale concetto si veda G. Capano, M. Giuliani, op. cit.

<sup>14</sup> Maynard R., "Sociologi, economisti, psicologi...o semplicemente buoni valutatori? Lezioni dall'esperienza statunitense", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 17/18, gennaio-giugno 2000.

<sup>15</sup> Campbell D., "Reforms as Experiments" in *American Psychologist*, vol. 24, n. 4, 1969.

<sup>16</sup> N. Stame, *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998, pag. 45.

<sup>17</sup> Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation*, London, SAGE Publications, 1997.



## 2. LE DOMANDE CHE NESSUNO SI PONE (SERIAMENTE)

La valutazione sta sempre di più entrando a far parte del modo di operare e del linguaggio della pubblica amministrazione italiana. Esistono oggi decine, forse centinaia, di documenti ed atti ufficiali (regolamenti comunitari, leggi statali e regionali, delibere, ordinanze,...) che rimandano alla necessità (o all'obbligatorietà) di valutare, da diversi punti di vista, le attività pubbliche. Le esortazioni e i richiami diretti alla valutazione degli effetti delle politiche in articoli di giornali, paper ed interventi a convegni dedicati al tema non si contano neppure. In questi ultimi anni, infine, sono stati creati nelle amministrazioni pubbliche numerosi nuclei, organismi, uffici e strutture dedicati esclusivamente, o quasi, ad attività di valutazione.

Qual è allora il problema? Perché un titolo così pessimistico, proprio adesso che la valutazione sta trovando, finalmente, una sua collocazione istituzionale?

Come ho accennato nel paragrafo precedente, alla base della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche ci sono domande del tipo: "*Quali conseguenze ha prodotto questo particolare intervento pubblico? Ha causato qualche cambiamento nel problema collettivo che ne motiva l'esistenza? Cosa sarebbe successo se l'intervento non avesse avuto luogo? Il fenomeno sul quale si è intervenuti (la disoccupazione di lungo periodo, la delinquenza giovanile, la dispersione scolastica, l'inquinamento acustico,...) sarebbe ugualmente diminuito/aumentato in assenza di intervento? In che misura l'intervento ha prodotto effetti indesiderati?*".

Rispondere a queste domande è tutt'altro che facile. Spesso un tale impegno richiede la disponibilità di competenze ed *expertise* professionali, ancora non diffuse all'interno della pubblica amministrazione (e non sempre presenti sul mercato italiano delle "consulenze"), e ovviamente di risorse finanziarie adeguate. Il problema cognitivo principale in questo tipo di valutazione consiste nel riconoscere un nesso di causa-effetto tra l'attuazione dell'intervento pubblico e un cambiamento osservato nella realtà (un aumento nel tasso di occupazione, una diminuzione nel traffico cittadino, un abbassamento nel livello d'inquinamento,...).

Prima, però, di interrogarsi sui presupposti tecnici necessari per svolgere la valutazione degli effetti, dovremmo chiederci se davvero esiste un attore, all'interno della pubblica amministrazione, sinceramente interessato a porsi domande di questo genere. Se c'è davvero qualcuno, con adeguato potere decisionale, che nutre un "ragionevole dubbio" sull'efficacia di determinati interventi pubblici. E quali sono i reali incentivi che dovrebbero indurre i *policy-makers* a mettere in discussione il successo di politiche, molto spesso, da loro stessi promosse e attuate.

Questo tipo di valutazione ha l'obiettivo di far apprendere, ai diversi attori coinvolti nel disegno di una certa politica pubblica, elementi nuovi che possono essere utili per decisioni di riforma-mantenimento-estensione-eliminazione dell'intervento stesso. Possiamo dire che lo scopo fondamentale è quello dell'*apprendimento*<sup>18</sup>. Affinché tale scopo possa essere soddisfatto, occorre però che vi sia qualcuno che voglia *veramente* apprendere qualcosa di nuovo sull'efficacia di quella politica e abbia almeno l'intenzione di usare le conoscenze apprese per orientare decisioni future. In assenza di serie e forti motivazioni di questo genere, ogni sforzo valutativo rischia di essere un inutile dispendio di tempo e di risorse pubbliche.

Farsi domande sull'efficacia di un intervento pubblico significa fondamentalmente metterle in discussione la stessa ragion d'essere; prendere cioè in seria considerazione l'ipotesi che la soluzione adottata possa non risolvere, o comunque non affrontare adeguatamente, il problema. Utilizzando una metafora non troppo ardita, possiamo dire che occorre adottare lo stesso atteggiamento "scientifico" del ricercatore medico impegnato a testare l'efficacia di una certa terapia farmacologica.

Se osserviamo la realtà italiana<sup>19</sup>, notiamo che assai raramente alla base della valutazione vi sono dubbi di questa natura; e ancor più raramente incontriamo committenti disposti a sposare un atteggiamento di questo tipo. Molto più spesso i committenti (politici o burocrati), che sono poi gli stessi che hanno disegnato e/o attuato la politica, "si innamorano" dell'intervento adottato, tanto che difficilmente ammettono la possibilità di una valutazione negativa e faticano ad accorgersi dell'esistenza di soluzioni alternative. Piuttosto che immedesimarsi con il problema al quale devono dare risposta, si identificano con la soluzione già

<sup>18</sup> A. Martini, *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*, Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1997. Scaricabile da [www.prova.org](http://www.prova.org).

<sup>19</sup> Il problema è comune ad altri paesi europei. Per una disamina critica del difficile processo di istituzionalizzazione della valutazione in Francia, si veda: B. Perret, *L'evaluation des politiques publiques*, Ed. La Decouverte, Parigi, 2001.

intrapresa, sulla quale probabilmente hanno investito parte della loro visibilità pubblica, o della loro carriera, e per la quale hanno sacrificato tempo, impegno e risorse personali. In sostanza hanno difficoltà a concepire la differenza esistente tra un giudizio sull'efficacia dell'intervento e quello sull'operato dell'organizzazione. A ciò si somma il peso ideologico che spesso grava sul disegno e l'implementazione degli interventi. Si teme, cioè, che se la valutazione sull'intervento non dà esiti positivi, ne possa in qualche modo risentire la robustezza dell'apparato "ideologico", o la credibilità della parte politica, che lo ha sostenuto e promosso.

La stessa valutazione dei fondi strutturali imposta dall'Unione Europea non ha molto aiutato la diffusione di un nuovo modo di interrogarsi sugli effetti delle politiche. Nonostante le enunciazioni di principio, quel tipo di valutazione viene letta, un po' da tutti i soggetti coinvolti, come un grandioso sistema di rendicontazione, all'interno del quale si dà appunto conto agli uffici della Commissione dell'entità delle risorse spese e della quantità di prodotti realizzati. Un adempimento amministrativo che si va ad aggiungere agli altri già esistenti nel processo di gestione ed erogazione dei finanziamenti che giungono dall'Europa. Tutti gli strumenti impiegati in tale ambito sembrano finalizzati a questo scopo "rendicontativo". Quanto apprendimento, e quale conoscenza, sull'efficacia delle politiche nasce realmente dall'adozione di tali sistemi di valutazione?

Ben difficilmente la richiesta di valutazione proveniente dalla UE indurrà le amministrazioni, sotto osservazione speciale da parte dei finanziatori di Bruxelles, a porsi domande sugli effetti delle politiche. La loro maggiore preoccupazione resterà sempre quella di dimostrare che tutte le risorse stanziare sono state erogate nei tempi previsti e che gli impegni assunti sono stati portati felicemente a compimento. Sotto questo aspetto la stretta identificazione della "valutazione" con le attività di raccolta di informazioni svolte in relazione ai fondi strutturali rischia, anzi, di essere controproducente. *"La domanda che ci poniamo"* si interrogano a questo proposito due esperte valutatrici italiane<sup>20</sup> *"...è se si ritiene corretto e adeguato che le P.A. si appiattiscano" sulle proposte comunitarie e rinuncino a fare una valutazione secondo regole e criteri autonomi"*.

Insomma, nonostante petizioni di principio e suggestive evocazioni, sembra ancora lunga la strada da percorrere prima che domande sull'efficacia delle politiche inizino a circolare, e ad essere prese sul serio, in seno al processo decisionale pubblico.

### 3. PERCHÉ NON PROVARCI?

Dopo questa buona dose di pessimismo, sembra quasi doveroso rilanciare con una proposta gravida di ottimismo e di speranza per il futuro. Se è vero, infatti, che le domande sugli effetti delle politiche faticano ad emergere nei processi politico-amministrativi tradizionali, non significa che non vi possano essere, al di fuori dei circuiti classici dell'amministrazione pubblica, altri soggetti interessati alle risposte offerte da questo particolare tipo di valutazione.

Negli Stati Uniti, ad esempio, le grandi Fondazioni private, come la *Ford Foundation*, la *Kellogg Foundation* o la *Pew Charitable Trusts*, per citare solo alcune tra le più ricche, svolgono un ruolo fondamentale nella generazione di conoscenza sull'efficacia delle politiche. *"Con le loro immense risorse, queste fondazioni aspirano a dare un contributo alla soluzione dei grandi problemi nazionali, soprattutto ai problemi sociali come la povertà, la discriminazione, la criminalità e la mancanza di accesso universale all'assistenza sanitaria"*<sup>21</sup>. La lontananza di queste istituzioni dalla concreta implementazione degli interventi, da un lato, e dalla disputa politica, dall'altro, permette loro di avere un atteggiamento più distaccato circa i possibili esiti delle valutazioni. Non temono troppo eventuali giudizi negativi in quanto la loro missione non è legata al successo di un particolare approccio ad un problema, ma alla ricerca dell'approccio migliore e, infine, alla riduzione del problema stesso. Il loro interesse più diretto è di natura conoscitiva; vogliono sapere quali sono gli interventi che hanno più successo per poterne sostenere l'attuazione con le risorse finanziarie a loro disposizione. Ed in effetti gran parte delle valutazioni condotte a livello nazionale vengono finanziate, anche solo parzialmente, da tali enti.

Ma le Fondazioni non sono gli unici attori esterni alle amministrazioni che entrano nel gioco della valutazione. Un ruolo importante nella diffusione degli esiti della valutazione viene

<sup>20</sup> D. Oliva, F. Pesce, "Aggiungi un posto a tavola", in *Valutazione 2001*, a cura di N. Stame, Franco Angeli, Milano, 2001, pag. 50.

<sup>21</sup> A. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire). L'esperienza americana della policy analysis*, Fondazione Agnelli, Torino, 1996, pag. 62.

svolto dai mass media. Il dibattito pubblico sulle politiche viene infatti alimentato dagli organi di informazione, i quali sono molto attenti al mondo della ricerca applicata e attingono a pieni mani dagli studi di valutazione condotti da *think tank* e istituti di ricerca che si occupano di *program evaluation* e *policy analysis*. La grande risonanza data ai risultati di tali studi contribuisce a restituire credibilità ed interesse all'intero processo di valutazione. Esso non si consuma esclusivamente negli uffici delle amministrazioni pubbliche, come accade attualmente in Italia, ma tende ad uscire fuori e a coinvolgere l'arena esterna della *policy*. La partecipazione dei mass media costituisce inoltre una motivazione basilare per gli altri attori pubblici a prendere sul serio gli esiti delle valutazioni.

Infine il gioco della valutazione coinvolge anche associazioni e gruppi di interesse, che partecipano attivamente al dibattito pubblico sull'efficacia delle politiche portando nuove argomentazioni, dati alternativi, controdeduzioni. Anche queste organizzazioni, sebbene non siano neutrali rispetto alle diverse strategie di *policy* da adottare, sono sicuramente più disposte a mettere in discussione la *ratio* degli interventi attuati. Il loro interesse principale è portare il problema sociale che esse rappresentano ai primi posti nell'agenda delle priorità politiche e far proseguire la ricerca e l'implementazione delle possibili soluzioni.

Veniamo alla proposta dunque. Se si ritiene che gli effetti delle politiche siano davvero un aspetto della realtà meritevole di attenzione e di "lettura" da parte delle pubbliche amministrazioni, occorre far convergere l'attenzione di diversi attori, con differenti e molteplici risorse a loro disposizione, in questa direzione. E' illusorio infatti aspettarsi che solo attraverso l'imposizione di regole, che obblighino dall'alto le amministrazioni a svolgere attività di valutazione, si riesca a far emergere nuove esigenze conoscitive. E' necessario piuttosto stimolare l'interesse di altri soggetti che, senza particolari obblighi o vincoli di legge, inizino ad esprimere (e richiamare l'attenzione su) un certo tipo di domande sulle politiche pubbliche, elaborino strategie per darvi risposta e facciano pressione sulle amministrazioni affinché si attrezzino seriamente su questo versante.

Un obiettivo realistico potrebbe essere l'organizzazione di una serie di iniziative formative, *workshop* e seminari interamente dedicati a questo tema, magari fin dalla prossima *Summer School*. A tali iniziative dovrebbero partecipare non soltanto dirigenti e funzionari pubblici, ma anche politici (in particolare coloro che svolgono la loro funzione all'interno di assemblee legislative o consiliari<sup>22</sup>), responsabili di fondazioni private (in particolare le ex-bancarie), rappresentanti di associazioni e gruppi d'interesse, giornalisti e professionisti dell'informazione, studiosi appartenenti a *think tank* ed istituti di ricerca. Attraverso la presentazione di esperienze concrete e l'apertura di tavoli di discussione sulle reali possibilità di valutare gli effetti di interventi pubblici, potrebbe a poco a poco nascere una comunità di persone davvero interessate a porsi domande sull'efficacia delle politiche e, soprattutto, con le risorse e gli incentivi necessari a cercare delle risposte. L'invito, quindi, è di dare il via, con iniziative di questo tipo, ad un processo di evoluzione culturale lungo e dagli esiti incerti; una vera e propria scommessa. Certo non sarà solo con la realizzazione di una proposta "minimalista" come questa che le cose cambieranno, ma questo potrebbe comunque rappresentare un primo, seppur piccolissimo, passo avanti nella direzione giusta. Dopotutto, perché non provarci?

---

<sup>22</sup> Le assemblee elettive, in cerca di un ruolo in seno ai sistemi di governo regionale e locale, possono diventare promotori ed utilizzatori di attività di analisi e valutazione delle politiche. A questo proposito si veda Bin R. (a cura di), *Il ruolo del Consiglio regionale nei nuovi Statuti*, Le Istituzioni del Federalismo, n. 6/2002, Maggioli; Brasca A. e Morisi M. (a cura di), *Democrazia e governo locale - Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino. Bologna, 2003.



## II Sessione: DARE RISPOSTE

---

### Introduzione

Giancarlo Vecchi - Programma Cantieri

#### 1. Obiettivo della Sessione

La sessione “Dare risposte” prende le mosse da riflessioni sui temi della modernizzazione amministrativa che possono essere riassunti dalla seguente citazione, tratta dalle Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche, elaborate nell’ambito del progetto Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica:

*“È importante che le amministrazioni migliorino la capacità di elaborare e attuare le politiche pubbliche, per perseguire in modo concreto la propria missione istituzionale, confrontandosi con l'esterno e integrandosi rispetto ad altri soggetti pubblici e privati. È quindi opportuno che le amministrazioni sviluppino la capacità di ricercare e ascoltare le esigenze espresse dalla società (...) per assumere decisioni più informate, consapevoli e motivate (Dipartimento della funzione pubblica, 2002, p, 14-15).*

Al centro dell’indagine sta, quindi, la questione del “confronto” tra una pubblica amministrazione e il suo ambiente esterno, formato da altre organizzazioni pubbliche e dalle varie articolazioni della società civile (cittadini, imprese, non profit, gruppi di interesse, ecc.). L’ipotesi assunta dalla sessione è che sia necessario sviluppare capacità specifiche nelle amministrazioni per affrontare questi compiti.

In letteratura sono almeno due i filoni di dibattito che possono costituire un utile riferimento. Il primo è quello sul new public management, in particolare per quegli aspetti in cui sottolinea l’esigenza per il settore pubblico di assumere un ruolo di direzione delle politiche piuttosto che di gestione, sottolineando l’opportunità di coinvolgere il settore privato e quello non profit nella produzione ed erogazione di servizi. Il secondo è quello concentrato sui problemi di governance, che in cui si sottolinea come molti ambiti l’efficacia delle politiche sia assicurata dalla capacità delle amministrazioni di agire come mediatore di conflitti e di sviluppare meccanismi di cooperazione fra varie categorie di soggetti. Ciò che particolarmente rileva, in questo caso, è che i processi decisionali attraverso cui vengono elaborate e attuate le politiche pubbliche raramente possono essere concepiti come processi interni ad una unica organizzazione amministrativa. Così che al centro della riflessione deve essere posta la questione delle capacità di governo delle politiche pubbliche in contesti caratterizzati da costellazioni di attori che si trovano ad operare in una situazione di relativa interdipendenza, dove le pubbliche amministrazioni si trovano ad agire senza i tassi di autoritatività del passato ma comunque sulla base di una legittimazione che richiede loro di garantire il perseguimento dei migliori livelli di bene comune.

#### 2. Temi di focalizzazione

La Sessione sarà focalizzata su due ambiti tematici.

Il primo riguarda la questione del governo del sistema dei servizi pubblici in contesti caratterizzati da fenomeni di forte esternalizzazione dei processi di produzione ed erogazione. Il cuore della riflessione dovrebbe essere quindi rivolto alla questione del rapporto fra amministrazione e soggetto attuatore, affrontando quindi la questione dei meccanismi di programmazione e controllo, gli aspetti attinenti la creazione e manutenzione di mercati concorrenziali, il problema della definizione e gestione dei contratti.

Il secondo ambito tematico si concentrerà sugli aspetti di complessità dei processi decisionali che, in particolare, riguardano lo sviluppo di capacità di operare in contesti caratterizzati dalla (ineliminabile oppure ricercata) presenza di molteplici attori. Alcuni esempi possono essere utili per chiarire l’ambito di questa riflessione:

- nell’ambito delle politiche ambientali e di sviluppo delle infrastrutture, sono molti gli interventi che innescano conflitti nella collettività tali da mettere in discussione la

capacità di dare una risposta ai problemi all'origine di tali interventi (si pensi alla costruzione di inceneritori, di infrastrutture con alto impatto territoriale, ecc.);

- nell'ambito delle politiche di sviluppo locale è considerato un fattore rilevante per il successo dei programmi la capacità di sviluppare la cooperazione fra i vari soggetti delle collettività locali, al fine di individuare e mobilitare le risorse endogene di un territorio;
- nel contesto degli interventi di rigenerazione urbana, l'attivazione di programmi di intervento è spesso considerata una modalità non solo di migliorare situazioni degradate, ma anche un modo attraverso cui i vari soggetti coinvolti per competenza (urbanisti, esperti di servizi sociali, economisti, ecc., vari livelli amministrativi, promotori edili, associazioni del volontariato, ecc.) acquisiscono conoscenze per migliorare la capacità del sistema nel suo complesso di affrontare queste problematiche;
- l'evoluzione in senso federalista di molti stati, tra cui quello italiano, e lo sviluppo di istituzioni sopranazionali (es. l'Unione europea) influenza fortemente i meccanismi dei processi decisionali, aumentando il loro carattere multilivello.

### *3. Metodo di lavoro*

Il metodo di lavoro utilizzato nella Sessione sarà incentrato su tre parti. Nella prima parte, dopo l'introduzione dei coordinatori, sono state presentate due esperienze emblematiche rispetto ai temi da affrontare. La prima, realizzata dal Comune di Torino attraverso il Progetto speciale "Periferie", dove troviamo elementi che possono permettere di sviluppare sia la questione della promozione di forme di cooperazione fra amministrazioni e società civile, sia la questione delle capacità di integrare competenze afferenti a più livelli istituzionali. La seconda è quella della Regione Campania, incentrata sull'attuazione del Programma operativo regionale per le aree Obiettivo 1 ed in particolare focalizzata sulle modalità di realizzazione dei progetti integrati territoriali; in questo caso, oltre ai temi precedenti, rileva la capacità di governo di processi potenzialmente conflittuali poiché riguardanti anche temi di distribuzione delle risorse tra aree territoriali concorrenti.

La seconda parte della Sessione è stata dedicata al lavoro di due gruppi di lavoro, uno orientato alle questioni connesse allo sviluppo di capacità strategiche per governare il complesso dei soggetti coinvolti nella produzione di servizi; l'altro indirizzato al tema della gestione dei conflitti e della promozione di processi cooperativi tra istituzioni e società civile.

La terza parte è stata finalizzata alla sintesi dei lavori svolti, al fine di fare emergere le varie declinazioni proposte dagli intervenuti, in termini sia di problematiche che di possibili soluzioni, con particolare enfasi ai contenuti in grado di contribuire allo sviluppo delle competenze dei dirigenti pubblici.

## II Sessione: DARE RISPOSTE

**I casi****Programmi complessi di rigenerazione urbana: il Progetto Periferie della Città di Torino**

Susanna Canestri\*

L'esperienza presentata dalla Città di Torino riguarda il Progetto Speciale Periferie, costituito nel dicembre 1997 nell'ambito dell'Assessorato al Decentramento e all'integrazione urbana, per attuare politiche di rigenerazione urbana come risposta al degrado fisico e sociale delle periferie della città.

La scelta effettuata dall'Amministrazione comunale rappresenta un'innovazione a livello non solo locale ma nazionale; il PSP opera con un approccio integrato e include interventi fisici e sociali a tutti i livelli: culturale, educativo, scolastico, occupazionale, di intervento pubblico e privato.

Le azioni che sono state realizzate hanno visto il coinvolgimento degli abitanti e delle organizzazioni del territorio per costruire politiche di sviluppo locale e favorire, nelle diverse fasi di progettazione e di intervento, un ruolo attivo e propositivo dei soggetti sociali.

Negli anni di attività gli interventi per migliorare gli spazi pubblici, le strade, i giardini, le case, i servizi e per aumentare la qualità della vita nelle periferie sono stati comunicati, progettati e realizzati con l'aiuto dei cittadini.

Gli elementi per comprendere il contesto e la specificità del PSP (Progetto Speciale Periferie) sono:

**1989** si costituisce la rete europea "*Quartier en crises*" (finanziata dall'art.10 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale promuove la riqualificazione urbana dei quartieri degradati e la partecipazione dei residenti ai processi di rivitalizzazione) cui la Città di Torino aderisce;

**1994** l'Unione Europea introduce il Programma Urban I (il suggerimento è che agli interventi infrastrutturali vengano affiancate azioni di rivitalizzazione socio-economica ed ambientale);

**1995** la Regione Piemonte recepisce il suggerimento dell'UE e, nel definire le procedure di programmazione dei PRU (Programmi di Recupero Urbano), prevede l'approccio integrato e consente di dare un'interpretazione innovativa per utilizzare i fondi da utilizzare in ambito PRU, "lega il mattone all'aspetto socio-economico";

**1997** PPU (Progetto Pilota Urbano) "The Gate", finanziato dall'UE tramite il FESR;

**1997** la Città di Torino, con delibera del Consiglio Comunale, prevede, nell'ambito dell'Assessorato al Decentramento e all'Integrazione urbana, la costituzione di una struttura operativa con piena autonomia funzionale, dotandosi di uno strumento, il progetto "speciale", per operare in modo trasversale e multidisciplinare nella realizzazione di politiche di rigenerazione della città attraverso processi di Integrazione, partecipazione, innovazione come risposta al degrado fisico e sociale delle periferie per attuare programmi complessi, dinamici, flessibili, sistemici, che si attuano con fondi straordinari (nazionali ed europei) e fondi ordinari (comunali).

Il PSP (Progetto Speciale Periferie) svolge un ruolo di regia dei programmi di rigenerazione urbana nelle varie zone di intervento, che vengono individuate con delibera della Giunta Comunale, e basa il suo intervento sulla trasversalità delle azioni (si passa dal lavoro per competenze a quello per progetti) e sull'intersettorialità degli interventi, in cui confluiscono le diverse professionalità e si crea cooperazione sia a livello di soggettività sia a livello di azioni concrete.

Le modalità attraverso le quali opera il PSP sono:

\* Responsabile del Servizio Azioni di Sviluppo Locale Partecipato – Settore Periferie – Servizio Centrale Gioventù, Periferie e Cooperazione Internazionale – Comune di Torino.

- **APPROCCIO INTEGRATO:** promuovere la rigenerazione di un luogo attraverso un insieme di azioni di trasformazione fisica e ambientale, di promozione economica, sociale e culturale.
- **PARTECIPAZIONE:** promuovere, sostenere e coordinare la partecipazione dei cittadini alla definizione e realizzazione di programmi di rigenerazione (Tavoli sociali, Laboratori).
- **INNOVAZIONE:** sperimentare procedure innovative nell'ambito amministrativo, nelle forme organizzative, lavorare per "progetti".

La metodologia di lavoro si basa su:

- Progettazione partecipata, intesa come valorizzazione del patrimonio di conoscenza degli abitanti, di chi lavora ed opera nel territorio per costruire progetti di riqualificazione condivisi.
- Lo sviluppo di comunità, che coinvolge i cittadini e gli attori locali, sostiene il protagonismo e la responsabilizzazione degli abitanti nei processi di rigenerazione promossi localmente, tramite processi di sostegno alla cittadinanza attiva e di empowerment individuale e di comunità.
- La costruzione di identità e memoria dei luoghi, per rafforzare il senso di appartenenza al territorio da parte degli abitanti e far emergere la vocazione dei luoghi.

In questi anni sono stati realizzati programmi di intervento per 500 milioni di Euro di investimento costituiti da:

- **AZIONI DI SVILUPPO LOCALE PARTECIPATO:** San Salvario, Basso San Donato, Via Luserna di Rorà, Corso Taranto, Falchera, Barriera di Milano, Via Ghedini, Le Vallette.
- **PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO:** Via Ivrea, Via Artom, Corso Grosseto, affiancati da PAS (Piano di Accompagnamento Sociale).
- **CONTRATTI DI QUARTIERE:** Via Arquata (in corso di candidatura Via Ghedini, Via Parenzo, Via Dina).
- **PROGRAMMI DI INIZIATIVA COMUNITARIA:** Urban 2 - Mirafiori Nord.
- **AGENZIE DI SVILUPPO LOCALE:** Comitato Porta Palazzo – The Gate.

Cui si affiancano anche progetti intersettoriali ed azioni congiunte con vari Settori (Gioventù, Cultura, Lavoro, Riqualificazione spazio pubblico, Risorse Educative, Edilizia Residenziale Pubblica) che interessano in generale tutto il territorio cittadino, come il *Progetto Teatro e Comunità*, il *Progetto Centopiazze per Torino*, *Il Laboratorio della città sostenibile dei bambini e delle bambine*, *il Laboratorio di scrittura creativa*, il sostegno alle imprese attraverso il *DM 225/98*.

Nel 2001 il PSP si trasforma in una struttura stabile del Comune di Torino, il Settore Periferie, che svolge una funzione di promozione, regia e supporto alle diverse Divisioni coinvolte nell'attuazione della politica di rigenerazione della città attraverso il Progetto Periferie, alla cui base permane la logica con cui si attuano gli interventi, quella dell'approccio integrato.

Il passaggio da PSP a Settore Periferie non fa venire meno la specificità dell'azione innovativa che ha sempre connotato il PSP, ma ha determinato una revisione del funzionamento della struttura, in particolare quella costituita dal gruppo di operatori distaccati (inizialmente 40, che operavano con un distacco di 12 ore settimanali) selezionati non sulla base della qualifica professionale ma dal sapere della competenza, garanzia di multidisciplinarietà.

Torino ha rappresentato un laboratorio di sperimentazione per la rigenerazione urbana e lo sviluppo locale, elaborando un proprio metodo di lavoro, inedito ed innovativo, e lo ha applicato a modelli europei ed internazionali. Il valore aggiunto che si è originato è rappresentato dalla capacità di integrare interventi di riqualificazione fisica, rigenerazione sociale e sviluppo locale facendo convergere misure e progetti di tipo diverso.



*Il contratto di quartiere di Via Arquata*

E' un quartiere di Edilizia Residenziale Pubblica, realizzato negli anni '20, composto da edifici tutelati dalla Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici, formato da 850 alloggi, di cui 160 ceduti, abitato da 1600 residenti.

Il contratto di Quartiere è un particolare tipo di PRU, introdotto con legge finanziaria del 1997, che destina parte dei fondi ex-Gescal proponendo un nuovo strumento di programmazione delle politiche urbane per riqualificare i quartieri degradati.

Il progetto di riqualificazione urbana costituisce un caso studio esemplare di percorso partecipativo del quale si riportano gli elementi del processo:

1996 una società di consulenza, Avventura Urbana, riceve l'incarico di redigere uno studio dell'area da parte della Circoscrizione I per conoscere le esigenze e le potenzialità dell'area

1997 raccolta di firme di cittadini per attuare il progetto proposto dallo studio sopraccitato

1998 con delibera della Giunta Comunale viene approvato il programma relativo all'ambito di Via Arquata in vista della presentazione della candidatura per ottenere il finanziamento per il Contratto di Quartiere. La Città finanzia opere di sistemazione e ristrutturazione degli spazi pubblici di relazione (indipendentemente dalla vincita della candidatura) e Azioni di sviluppo locale partecipato

1999 si avvia il Laboratorio di quartiere e si apre lo sportello delle assemblee condominiali

2000 la vincita della candidatura rende fattuale:

- approvazione dello schema finanziario definitivo:

**Ministero LL.PP.:** 20 miliardi (61%)

**Regione Piemonte:** 1.772.364 (14%)

3.800.000 (anticipo all'Agenzia Territoriale per la Casa tramite Fondo di Investimenti Piemonte, il fondo di rotazione a copertura degli interventi a carico dei privati)

**ATC:** 315.000.000 (5%) per la manutenzione straordinaria impianto idrico-sanitario

**Comune di Torino:** 7.297.916 (18%) di cui:

4.500.000 Progetto sistemazione spazio pubblico

1.746.356 Progetto occupazionale

1.051.560 Progetto di Accompagnamento Sociale

- stipula del Protocollo di Intesa (aprile 2000) tra Città di Torino, ATC e Ministero LL.PP., che individua l'insieme coordinato di interventi di trasformazione e riqualificazione urbana attraverso integrazione di azioni di natura diversa: fisica e ambientale, riorganizzazione e miglioramento dei servizi, promozione economica, occupazionale, sociale e culturale del territorio
- approvazione dell'Accordo di Programma tra Città di Torino, Regione Piemonte, ATC, ASL 1, Provveditorato agli Studi e Agenzia per lo Sviluppo Locale di Via Arquata, ONLUS, la cui costituzione rappresenta un elemento di rilievo nel processo, essendo un organismo di natura giuridica a base locale, che realizzerà la progettazione sociale.

La struttura organizzativa attraverso la quale si realizzano le azioni del Contratto di Quartiere:

- gli interventi di tipo fisico, relativi agli spazi pubblici e al patrimonio;
- le Azioni di Sviluppo Locale Partecipato, che riguardano l'ambito sociale e quello occupazionale, e che sono contenute nel PIAS: Programma di Integrazione alle Azioni Sociali) che prevede la realizzazione di una serie di progetti suddivisa per settori di intervento (partecipazione e rete, cittadinanza attiva e servizi sociali-sanitari, accompagnamento ai lavori di ristrutturazione, occupazione e lavoro, scuola e giovani).

*PIC URBAN II – Mirafiori Nord: il futuro del quartiere, il quartiere del futuro*

Interessa un'area molto estesa a sud di Torino, a ridosso del polo industriale di Fiat Mirafiori, abitata da circa 25.000 persone. La presenza di un tessuto industriale disposto a modernizzarsi e di ampi spazi aperti da riqualificare costituiscono l'occasione per cambiare il volto dell'area.

Nel 2002 l'area viene selezionata, insieme ad altre 10 aree italiane, dall'Unione europea per il Programma di Iniziativa Comunitaria Urban II e si avvia il più grande intervento integrato di riqualificazione urbana mai attuato in città, per un finanziamento di oltre 38 milioni di euro.

Si individuano tre obiettivi principali:

- ridare un centro, in senso ambientale e urbanistico
- rimettere in movimento, in senso imprenditoriale e culturale
- rimettere al centro, in senso sociale, attraverso attività e servizi esemplari

Che si realizzano attraverso 3 assi:

- dimensione fisica
- dimensione economica
- dimensione sociale

Il modello gestionale prevede:

- Autorità gestionale e Comitato di vigilanza (previsti, obbligatoriamente, dall'Unione europea)
- Comitato di gestione: la sua composizione rappresenta la specificità del modello scelto dal Settore Periferie per interagire con il privato, e la novità assoluta è la presenza delle strutture di coordinamento progettuale, che sono tavoli tematici formati da operatori pubblici e privati che gestiscono gli interventi
- Consiglio Direttivo: la sua composizione garantisce la rappresentanza del Forum per lo Sviluppo Locale (che è l'evoluzione del Tavolo sociale ed è riconosciuto con Delibera della Consiglio Circostrizionale) ed il riconoscimento dei privati (anche cittadini) nel processo di assunzione delle decisioni.

## **Progettazione integrata e agenda 2000. Alcuni dati sull'esperienza della Regione Campania**

Tiziana Arista\*

### **La Nuova Programmazione**

L'individuazione delle priorità strategiche e degli strumenti di perseguimento degli obiettivi mediante l'applicazione dei "principi" cardine della gestione dei programmi.

#### I Progetti Integrati in Campania

*"complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario..."*

I principi trasversali della Nuova Programmazione

- ✓ Integrazione
- ✓ Concentrazione
- ✓ Sussidiarietà e decentramento
- ✓ Concertazione
- ✓ Addizionalità
- ✓ Partenariato
- ✓ Sostenibilità ambientale
- ✓ Pari opportunità

### **Integrazione**

L'applicazione del principio di integrazione nei PI deve rispondere ad almeno una delle seguenti condizioni minime:

- essere cofinanziati da almeno due fondi strutturali
- fare riferimento ad almeno due misure

e inoltre:

- contenere al loro interno operazioni afferenti a misure integrabili FSE dell'Asse 3

Le dotazioni finanziarie destinate ai PI sono state individuate dalla Giunta Regionale distinguendo tra:

- misure totalmente integrate
- misure parzialmente integrate
- misure non integrate

#### L'organizzazione dell'Ente Regione:

- Comitato di Coordinamento
- UPI Unità Progetti Integrati
- NRVIP Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica sugli Investimenti Pubblici
- Servizio Pari Opportunità
- Autorità Ambientale
- Responsabili di Misura
- Responsabili Regionali di PI

### **Concentrazione**

#### Concentrazione strategica

Sei Assi nella strategia di sviluppo delineata del POR:

- Risorse naturali
- Risorse culturali
- Risorse Umane
- Sistemi locali di sviluppo
- Città
- Reti e nodi di servizi

Nella Progettazione Integrata, focalizzazione di un'idea guida di sviluppo e di approntamento di una strategia coerente con uno degli Assi del POR

#### Concentrazione tematico-territoriale

Gli ambiti specifici di realizzazione dei PI identificati dal CdP

---

\* Responsabile tecnico del Dipartimento per l'Economia della Regione Campania.

- Parchi Nazionali e Regionali
- Città Capoluogo
- Filiera Termale
- Filiere Agroalimentari
- Intermodalità (Interporti)
- Filiera delle materie prime seconde
- 7 Distretti Industriali
- Portualità Turistica

Ulteriore specificazione/articolazione degli ambiti di realizzazione dei PI:

- sistemi locali a vocazione industriale o turistica
- grandi attrattori culturali
- poli e filiere produttive
- itinerari culturali generali
- territori interessati da problemi di miglioramento delle caratteristiche di stabilità e sicurezza
- territori interessati da problemi di miglioramento del tasso di protezione sociale

Individuazione degli ambiti territoriali attraverso la sottoscrizione del Protocollo Quadro tra Regione Campania e Province

Concentrazione finanziaria

Il P.O.R. Campania ha individuato nel 40% del proprio piano finanziario l'ammontare delle risorse da destinare alla spesa integrata, attribuendo alla Progettazione Integrata il 33% delle risorse complessive. La Giunta Regionale della Campania ha individuato i "tetti indicativi di risorse" per la progettazione dei singoli PI a valere sulle condizioni minime di integrazione, distribuendo le risorse finanziarie tra le misure del P.O.R. che contribuiscono alla realizzazione del progetto. La Giunta Regionale della Campania ha approvato l'iter procedurale per l'ammissione a finanziamento dei **progetti aggiuntivi** contenuti nei PI approvati e relativi a misure integrabili diverse da quelle minime. I progetti aggiuntivi possono: afferire a misure da finanziare singolarmente attraverso una "procedura a sportello" gestita dai RdM competenti, o essere operazioni scelte all'interno di Piani Regionali di settore in grado di apportare valore aggiunto al PI.

**Sussidiarietà e decentramento**

Il processo di costruzione dei PI

Sono previste due diverse modalità di interazione della Regione con gli altri soggetti istituzionali a seconda che siano:

- PI promosso direttamente dalla Regione
- PI promosso dagli Enti Locali

Nel primo caso la Regione assume la responsabilità diretta del coordinamento della progettazione e dell'attuazione del PI. L'UPI di concerto con i Responsabili di Asse e di Misura e con la partecipazione delle parti economiche e sociali elabora l'idea forza su cui costruire la strategia del PI.

Nel secondo caso l'attività di coordinamento della progettazione e dell'attuazione del PI è diretta responsabilità di un ente Capofila, scelto dai soggetti coinvolti, tra i quali la Provincia, oppure identificato dal CdP come per gli Enti Parco e le Città Capoluogo. L'idea forza su cui si fonda la strategia del PI è elaborata dal Tavolo di Concertazione

L'intervento delle altre istituzioni

Per la fase di costruzione e per i PI promossi dagli Enti Locali la Regione assegna all'ente Capofila € 41.316,55 per definire il progetto. Per la fase di attuazione, per entrambe le modalità di PI, la Regione assegna al Capofila/Assessorato regionale un contributo finanziario per le spese di coordinamento.

Strumenti di supporto per la Progettazione Integrata

Misura 7.1 - Azione d) "Sostegno all'implementazione e all'attuazione dei PI"

Misura 7.2 – "Azioni di sistema per rafforzare il partenariato istituzionale"

Misura 3.10 – Bando di gara per l'affidamento della sicurezza di attività di accompagnamento dell'esercizio delle funzioni di Ruolo dei responsabili di PI per la Campania 2000/2006

Progetto POSTIT- Piano Operativo di Supporto Tecnico Per l'Integrazione Territoriale

Progetto SPRINT – Sostegno alla Progettazione INTEgrata

**Concertazione**

Intesa come confronto tra i diversi soggetti istituzionali nelle fasi del processo decisionale e programmatico per il perseguimento di scelte condivise e partecipate

Il Tavolo di Concertazione

L'istituzione del Tavolo di Concertazione costituisce il momento centrale della Progettazione Integrata:

Tra i componenti: legali rappresentanti, o loro delegati, degli enti pubblici e dei soggetti della programmazione negoziata.

Gli obiettivi: elaborazione del documento di orientamento strategico del PI e definizione della proposta di progetto da sottoporre a valutazione

Per entrambe le tipologie di PI i Tavoli di concertazione devono ultimare la progettazione entro 90 giorni dalla contemporanea sussistenza dell'istituzione del Tavolo, del tetto indicativo delle risorse finanziarie e delle schede e linee guida del NRVVIP.

Supporto e affiancamento

Il processo di concertazione prevede il supporto e l'affiancamento da parte del NRVVIP al soggetto capofila nella fase di progettazione.

Entro 60 giorni il NRVVIP esprime parere vincolante, dopo aver acquisito il parere di coerenza dei RdM interessati nonché il parere dell'Autorità Ambientale

Il Cronogramma degli interventi

Ciascun PI approvato contiene il cronogramma degli interventi con la relativa indicazione dei progetti portanti.

I Tavoli possono, tuttavia, rivedere il cronogramma degli interventi inviando, tramite il RdPI, una nuova proposta al NRVVIP entro 90 giorni perentori, naturali e consecutivi dalla comunicazione dell'UPI al soggetto capofila.

In caso di mancato rispetto del cronogramma si procede a revoche della decisione del finanziamento o a sostituzioni con altri interventi del medesimo PI e della medesima misura

PI promossi direttamente dalla Regione

Successivamente all'approvazione del PI da parte della G.R., i componenti del Tavolo, tra i quali il Responsabile Regionale di PI in qualità di coordinatore, sottoscrivono un Accordo di Programma, il cui schema è stato precedentemente approvato dalla G.R.

All'Accordo di Programma è allegata la Delibera di approvazione del PI.

La spesa può iniziare anche in assenza dell'Accordo

Accordo di Programma per i PI promossi dalla Regione

- Impegno dei B.F. al rispetto del cronogramma per il completamento della progettazione. Il mancato rispetto determina la revoca del cofinanziamento delle operazioni in presenza di specifiche condizioni.
- Compiti di supporto ai B.F. da parte del Responsabile regionale del PI.
- Eventuale allargamento della platea dei destinatari delle attività di supporto.
- Processo partenariale con i soggetti sociali da realizzare durante l'attuazione del progetto.
- Strategia scelta a garanzia del rispetto del principio delle pari opportunità di genere e dello sviluppo sostenibile.

Tavolo di Concertazione dei PI promossi dagli Enti Locali

Successivamente all'approvazione del PI da parte della G.R., tra i componenti del Tavolo ed il Presidente della G.R. viene sottoscritto un Accordo di Programma, il cui schema è stato precedentemente approvato dalla G.R. All'Accordo di Programma è allegata la Delibera di approvazione del PI. La spesa può iniziare anche in assenza dell'accordo.

Accordo di Programma per i PI promossi dagli Enti Locali

- Impegno dei B.F. al rispetto del cronogramma per il completamento della progettazione. Il mancato rispetto determina la revoca del cofinanziamento delle operazioni in presenza di specifiche condizioni.
- La scelta del Capofila.
- La convenzione per lo svolgimento associato delle funzioni relative all'attuazione ed al coordinamento, sottoscritta dai partecipanti al tavolo e precisante il ruolo di supporto del Capofila nei confronti degli altri B.F.
- Modalità di svolgimento dei compiti del Capofila.

- Eventuale allargamento della platea dei destinatari delle attività di supporto.
- Processo partenariale con i soggetti sociali da realizzare durante l'attuazione del progetto.
- Strategia scelta a garanzia del rispetto del principio delle pari opportunità di genere e dello sviluppo sostenibile.

### **Addizionalità**

L'azione dei Fondi Strutturali non si sostituisce, ma si aggiunge alla spesa pubblica nazionale. I Tavoli di Concertazione possono inserire all'interno del PI i progetti esistenti provenienti da altre programmazioni ed avviati successivamente alla data di ricevibilità dell'intervento, ovvero il 5 ottobre 1999, purchè coerenti con:

- obiettivi globali e specifici del QCS e del POR;
- disposizioni comunitarie e nazionali pertinenti;
- disposizioni specifiche di QCS, POR, CdP per i singoli assi e misure.

Le rinvenienze finanziano nuove operazioni dello stesso PI.

### **Partenariato**

Le procedure dei PI, secondo le linee tracciate del CdP, prevedono:

- la partecipazione dei partner economici e sociali del Comitato di Sorveglianza al processo di identificazione;
- il coinvolgimento del partenariato, espressione di interessi diffusi, all'interno del Tavolo di Concertazione sia nella fase di identificazione che in quella di attuazione del PI.

### **Sostenibilità ambientale**

*"...Il NRVVIP ha l'obbligo di acquisire la Valutazione Ambientale Strategica redatta dall'Autorità Ambientale per tutti i progetti sottoposti al parere del Nucleo stesso..."*

L'Autorità Ambientale opera:

- ai fini dell'integrazione della componente ambientale in tutti settori di azione dei fondi
- in una prospettiva di sviluppo sostenibile;
- per assicurare la conformità delle azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente.

### **Pari Opportunità**

Nel corso del processo valutativo il NRVVIP esaminerà anche la coerenza con le priorità trasversali del POR, ponendo particolare attenzione, in particolare .. alle pari opportunità, ..."

Nelle schede di valutazione predisposte dal NRVVIP è prevista una specifica sezione dedicata alle pari opportunità.

E' in corso di elaborazione il documento "Linee Guida per l'impatto delle Pari Opportunità nei Progetti Integrati".

### **...oltre i PI**

L'applicazione del principio d'integrazione, sta assumendo sempre più rilevanza nell'attuazione anche di altre politiche regionali definite dalla strategia di sviluppo del POR Campania, in particolare:

- Piano Regionale dei Trasporti
- Organizzazione dei Centri di Competenza
- Formazione
- Piani di Zona Sociali (PZS)

II Sessione: DARE RISPOSTE

## Le riflessioni degli esperti

---

### Implementare, diffondere o tradurre in pratica il cambiamento?

Silvia Gherardi

Intendo proporre uno schema analitico per la lettura dei processi di cambiamento amministrativo come "apprendimento istituzionale". Con questo termine faccio riferimento al sapere che circola entro i processi di cambiamento e che viene istituzionalizzato entro il processo di traduzione in pratica di una qualsiasi ipotetica riforma.

Tradurre una riforma in pratica sarà la mia chiave interpretativa, ma sarebbe fuorviante intendere questa espressione quale sinonimo del brutto neologismo "implementare".

L'espressione "implementare una riforma" evoca quella fase della *policy* che si colloca dopo la decisione e prima della valutazione, entro un modello logicamente e temporalmente lineare. Richiama inoltre un rapporto di potere tra politica ed amministrazione di tipo asimmetrico, in cui alla seconda viene assegnata una funzione esecutrice e ancillare. Il linguaggio dell'implementazione rimanda subito ad un modello interpretativo che si colloca nell'alveo delle teorie sulla decisione razionale (o della *public choice*), sia pure con presupposti di razionalità più o meno limitata, più o meno incrementale (Gherardi, 1985).

Rifiutare il vocabolario dell'implementazione implica dunque differenziarsi da una analisi razionalista, da una metodologia di analisi dei processi decisionali e da un modello di attore che agisce sulla base dei feed-back che riceve dall'ambiente rispetto alle azioni messe in atto. Poco importa che il nostro "attore-che-implementa" sia un decisore più o meno razionale o un soggetto che apprende sulla base del modello stimolo-risposta, poiché in entrambi i casi i modelli interpretativi cibernetici - a single loop piuttosto che a double loop - hanno mostrato appieno la loro debolezza per quanto riguarda sia il prendere decisioni che l'apprendere (Gherardi, 1994). Paradossalmente il maggiore contributo offerto dagli studi sull'implementazione consiste proprio nelle spiegazioni delle conseguenze inattese dell'azione, dei cicli di azione incompleti e del gap fra politiche progettate e politiche emergenti (Baier, March, Saetren, 1993).

Tradurre in pratica non è usato neppure come sinonimo di "diffondere l'innovazione". Se il termine "implementare" richiama alla mente l'immagine di un decisore e di un esecutore ed implica che il potere normativo sostenga (e sanzioni) la reciproca relazione, nell'immagine della diffusione il carattere volitivo degli attori sociali si attenua. Affiorano invece alla mente le analogie con i processi di diffusione di un'epidemia o di una moda, il diffondersi incontrollato di una voce di corridoio oppure i processi evolutivi che premiano la sopravvivenza del più adatto (o del più forte), tanto in natura quanto tra le popolazioni di organizzazioni o ad opera della mano invisibile del mercato.

Il concetto di diffusione - per replica, imitazione, selezione o isomorfismo istituzionale - ha il pregio di valorizzare gli aspetti di complessità dei sistemi d'azione sociale, di indebolire il concetto di razionalità strumentale e di sollevare gli attori sociali da un eccesso di responsabilità. Ha però il limite di costituire uno schema interpretativo autogiustificatorio: ciò che è stato "ritenuto" (in senso evolutivo) possiede una intrinseca superiorità rispetto a ciò che è stato scartato. Quanto è divenuto egemone ha maggior ragione rispetto a quanto è stato marginalizzato e sconfitto. Con il modello della diffusione non si comprendono né la sopravvivenza di sistemi (tecnologici, ma non solo) che sub-ottimizzano, né le forme di apprendimento mancato (Hedberg, 1981), di apprendimento vicario o superstizioso (Levinthal e March, 1993).

Ad onor del vero occorre dare atto, tanto ai sociologi quanto agli scienziati politici, della loro sensibilità al tema del potere e quindi del loro aver importato con molte riserve tanto il modello della diffusione, quanto il concetto di diffusione dell'innovazione.

Alla fine degli anni Ottanta in Italia il libro di Donolo e Fichera *Le vie dell'innovazione* fece scuola, specie là dove gli autori mostravano come le teorie - e le culture - dell'innovazione sono diverse in campi diversi del sapere: nella scienza, nella tecnologia, nell'organizzazione, nella progettazione, nell'arte e quindi anche nella politica. Donolo e Fichera (1988: 211-269)

fanno una comparazione assai istruttiva sull'uso situato di uno stesso termine entro teorie diverse. Nella loro definizione di innovazione, in riferimento alle amministrazioni, vi era un prendere le distanze tanto dal "nuovo" quanto da ciò "che avviene nel mutamento puro e semplice". Innovazione è pertanto:

“quell'incremento di forme di razionalità sociale e politica che risulta tale, alla fine, agli occhi degli attori interessati. (...) L'innovazione è positiva o negativa solo alla luce dell'intelligenza che riescono ad averne gli attori, è efficace se è apprendimento, e non mero adattamento preferenziale, per qualcuno.” (Donolo e Fichera, 1988: 23).

Tuttavia lo stabilire linee di confine - tanto dal punto di vista oggettivo, quanto soggettivo - tra innovazione, cambiamento e mutamento continua a rivelarsi un compito tanto arduo quanto storicamente sconfitto dal nuovo lessico degli anni Novanta: il managerialese (Gherardi, Jacobsson, 2000). Nel frattempo però il lessico dell'innovazione (e del suo riconoscimento soggettivo e a posteriori) aveva aperto la strada alla considerazione dell'innovazione come processo di apprendimento: sul piano culturale (Bifulco e de Leonardis, 1997; D'Albergo e Vaselli, 1997), cognitivo (Lanzara, 1993) e simbolico (Battistelli, 1998). Su questo punto torneremo in seguito, ma occorre riconoscere come la scuola francese di sociologia dell'amministrazione, identificabile attorno al lavoro di Meny e Thoenig (1991) e al concetto di “sistema di azione”, proponga un modello di analisi delle politiche pubbliche che si situa proprio alla convergenza fra il modello della implementazione e quello della diffusione. Nel considerare che nel sistema concreto di azione convergono tanto le politiche *top down* quanto quelle *bottom up*, tale scuola ha indicato una metodologia di analisi che coglie il carattere socialmente situato dell'azione globale di riforma entro un contesto di azione locale. La scuola francese delle politiche pubbliche potrebbe pertanto essere considerata come l'antecedente storico del filone di studi sul contemporaneo processo di globalizzazione e localizzazione tanto nell'economia quanto nell'amministrazione.

“Tradurre in pratica” non viene dunque usato come sinonimo né di implementazione né di diffusione, ed il chiarirlo costituisce un prendere le distanze tanto dai rispettivi lessici quanto dai modelli interpretativi che li hanno prodotti. Si tratta ora di rendere esplicito sia il background teorico - costituito dalla sociologia della traslazione, più comunemente nota come *Actor-Network Theory* (ANT) - sia la metafora che ne fonda il lessico. “Tradurre una riforma in pratica” costituisce una metafora basata sull'analogia fra la riforma ed un artefatto e sul duplice e contemporaneo processo dell'interpretare e del contestualizzare un oggetto nel suo ambiente di uso (Gherardi, Lippi, 2000). Questa metafora ci consente uno studio “situato” dei processi di riforma in ambienti che svelino gli usi intenzionali della conoscenza ivi applicata.

La metafora della traduzione ha una duplice fondazione che rimanda ora ad un ambito di interpretazione ora all'altro:

- in ambito linguistico richiama il processo di conversione di un concetto da una lingua ad un'altra e la difficoltà nel rendere il significato di una parola di una lingua con quella di un'altra. Le sfumature di significato, la musicalità delle parole, i termini “intraducibili”, i concetti che esprimono tutta la cultura di un popolo costituiscono la gioia ed il tormento di ogni buon traduttore che ha la consapevolezza che nel processo di traduzione qualcosa va perduto e magari qualcosa di non voluto va ad aggiungersi. Il detto di senso comune è che tradurre è sempre un po' tradire. Il funzionario burocratico come traduttore è colui che interpreta i testi legislativi (ma non solo), ne riempie i silenzi, ne fornisce una esegesi e, nel farlo, li tradisce e li trasforma. La sua funzione come “colui che sta in mezzo a”, cioè come “intermediario” negli spazi di incompletezza delle regole ha un precedente nell'interpretazione del mutamento istituzionale di March e Olsen (1992) e del neo-istituzionalismo;

- in ambito geometrico, richiama il processo di spostamento di una prospettiva o di un oggetto nello spazio. Le idee del movimento e della materialità focalizzano l'attenzione sul fatto che i significati si formano e viaggiano in un continuum spazio-temporale. Troppo spesso la materialità del sociale è stata resa virtualmente assente collocando i pensieri, le idee, la politica, le leggi e la cultura in un contesto diafano o esistente solo nel mondo delle idee e nella testa delle persone. Le retoriche dell'amministrazione (o delle riforme) hanno una consistenza materiale, sono iscritte in carta stampata, oggetti simbolici, artefatti e cerimonie che viaggiano da un posto ad un altro portando con sé la persistenza della loro origine, i segni dell'uso e del mutamento di destinazione che ne fanno le comunità che le ricevono e le propagano. Una circolare è un artefatto che viaggia da un posto ad un altro e trasporta (traduce, incorpora) la volontà del legislatore. La cultura è materiale (come ci ricordano gli archeologi ad esempio) e la materialità del sociale offre tanto resistenza quanto opportunità di usi creativi di un artefatto.



“Tradurre una riforma in pratica” è la metafora che ci consente di guardare tanto ai processi interpretativi, quanto ai processi sociali e materiali che fanno viaggiare la conoscenza da un posto ad un altro e la materializzano in una pratica situata entro uno specifico contesto organizzativo.

Per dare un esempio di cosa intendiamo per conoscenza situata e per ruolo degli artefatti si pensi ad un banale contesto di azione come “versare la minestra nei piatti”. Abituamente per compiere l'azione pertinente useremmo un mestolo, ma in assenza di un mestolo per versare la minestra nei piatti potremmo utilizzare una tazza, cioè un oggetto originariamente progettato per bere. Il mestolo incorpora lo *script*, ovvero il copione di azione, “versare”, mentre la tazza quello di “bere”. Il fatto che l'attore in un contesto di azione situata non rispetti le prescrizioni inscritte negli artefatti può essere interpretato come “flessibilità interpretativa” di un artefatto tecnologico che consente un certo numero di usi alternativi in contesti pratici situati.

Per esplorare l'idea che i concetti sono sia situati, sia sviluppati progressivamente attraverso l'uso che se ne fa, Brown, Collins e Duguid (1989: 33) propongono una analogia tra concetti e strumenti: “(gli strumenti) possono essere compresi appieno solamente attraverso il loro uso e l'usarli comporta sia il mutamento nella visione del mondo di chi li usa, sia l'adozione del sistema di credenze proprio della cultura nella quale vengono adoperati”.

Se vogliamo dunque definire una riforma come uno strumento (o un artefatto) e comprenderla nel suo contesto d'uso e non dal punto di vista di chi l'ha progettata, questo comporta interrogarsi su come è cambiata la visione del mondo di chi la usa e su quale sia il sistema di credenze di chi l'ha posta in atto in contesti locali di applicazione.

Gli studiosi di simbolismo organizzativo (Strati, 1995) con il termine “artefatto” intendono designare tutte le manifestazioni visibili “le quali - mentre hanno una esistenza indipendente da quella dei loro creatori - si affidano a tutti i poteri di comprensione dei loro destinatari, piuttosto che alla loro capacità di sperimentarne le qualità formali attraverso i sensi” (Gagliardi, 1990: 3). La categoria di artefatto designa tanto gli oggetti fisici creati da una cultura, quanto le manifestazioni verbali (scritte e parlate), quanto le forme comportamentali (rituali, cerimonie, modalità comunicative). In forme fisiche, comportamentali o verbali, gli artefatti sono espressione “situata” di norme culturali, di valori e di assunti.

Stiamo dunque proponendo di analizzare una riforma come espressione di un contesto d'azione globale che trasferisce sapere manageriale attraverso un linguaggio specialistico. Questo nuovo “latino” viene tradotto e acquista significato in contesti d'uso locali, e per essere trasportato da un luogo all'altro si avvale di intermediari, ossia di traduttori umani e di artefatti materiali, linguistici e comportamentali che operano la traslazione dal globale al locale e viceversa.

### *Conclusioni*

Un quadro interpretativo del cambiamento nella pubblica amministrazione che sappia leggere la realtà come un insieme di pratiche situate che vengono sostenute e cambiate attraverso un processo di apprendimento istituzionale si basa sulle seguenti chiavi di lettura:

- a) *l'interpretazione dell'amministrazione pubblica* come un insieme di pratiche situate ed emergenti. Il vantaggio interpretativo del concetto di pratica risiede nella sua capacità di annullare gli artificiali confini organizzativi e di non attribuire dunque all'organizzazione una id/entità unitaria. Lo studio dell'organizzare e dell'amministrare va dunque a sostituire quello delle organizzazioni e delle amministrazioni. Nello studiare i processi e non le entità gli aspetti di istituzione e di organizzazione diventano compresenti quando il ricercatore sceglie di seguire un corso di azione pratica per identificare quanti (persone e oggetti) vi prendano parte;
- b) *l'interpretazione dell'apprendimento istituzionale* come partecipazione ad una pratica sociale che produce e fa circolare la conoscenza entro un sistema distribuito di saperi situati;
- c) *l'interpretazione della riforma* come processo di traduzione ad opera di un actor-network, ossia di un attore reticolare.

## Bibliografia

- Baier, V.E., March, J. G., Saetren, H. (1993) L'ambiguità dell'implementazione, March, J. G.(1993) *Decisioni e organizzazioni*. Il Mulino, Bologna.
- Battistelli, F. (1998) *Burocrazia e mutamento: persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*. Angeli, Milano.
- Bifulco, L., de Leonardis, O. (1997) *L'innovazione difficile*. Angeli, Milano.
- Brown, J. S., Collins, A., Duguid, P. (1989) Situated Cognition and the Culture of Learning. *Educational Researcher*, 18 (1), pp. 32-42.
- D'Albergo, E., Vaselli, P. (1997) *Un'amministrazione imprenditoriale?* SEAM, Roma.
- Donolo, C. e Fichera, F. (1988) *Le vie dell'innovazione*. Feltrinelli, Milano.
- Gagliardi, P. (1990) (a cura di) *Symbols and Artifacts*. De Gruyter, Berlin.
- Gherardi, S. (1985) *Sociologia delle decisioni organizzative*. Il Mulino, Bologna.
- Gherardi, S. (1994) Imparare a decidere. In: Demetrio, D, Fabbri, D., Gherardi, S. *Apprendere nelle organizzazioni*. NIS, Roma.
- Gherardi, S., Jacobsson, B. (2000) *Managerialese as the new Latin for a Common Europe*. *Scandinavian Journal of Management*, special issue, 3.
- Gherardi, S., Lippi A. (2000) *Tradurre le riforme in pratica: la sociologia della traslazione*, Milano, Cortina.
- Hedberg, B. L. T. (1981). 'How Organizations Learn and Unlearn', in P. C. Nystrom and W. H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design* (Vol. 1). Oxford, UK: Oxford University Press, 3-27.
- Lanzara, G.F. (1993) *Capacità negativa*. Il Mulino, Bologna.
- Levinthal, D., March, J. (1993) The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, 14, pp.95-112.
- Meny Y., Thoenig J.C. (1991) *Le politiche pubbliche*. Il Mulino, Bologna.
- Strati, A. (1995) L'approccio simbolico allo studio delle organizzazioni. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 42 (1), pp.49-76.

## **Progettazione delle politiche pubbliche e progettazione istituzionale: su di alcune competenze emergenti della dirigenza pubblica**

Augusto Vino

*Premessa. Innovazione delle politiche ed innovazione della Pubblica Amministrazione*

Nelle note che seguono vorrei ragionare intorno a due considerazioni, distinte seppur in qualche misura complementari.

La prima è che, dopo un decennio in cui la innovazione della P.A. è stata “trainata” dall’innovazione gestionale e dei meccanismi operativi, oggi l’innovazione, anche gestionale, della P.A. è piuttosto “trainata” dalla innovazione delle politiche di intervento.

La seconda è che l’azione delle Pubbliche Amministrazioni, riguardata come processo di progettazione ed implementazione di politiche di intervento, sempre più si caratterizza da un lato per la rilevanza dei processi di progettazione e costruzione di “istituzioni” e dall’altro per la necessità di attivare e governare processi di apprendimento organizzativo.

Gli anni '90 sono stati caratterizzati da processi di riforma della P.A. ispirati in larga misura al principio della “apertura al mercato”: privatizzazione – del rapporto di lavoro, di numerosi servizi – adozione di tecniche aziendali di pianificazione, controllo di gestione, valutazione del personale.

Le competenze che si andavano definendo come caratteristiche del dirigente pubblico erano una declinazione più o meno originale delle competenze del manager privato: capacità organizzative e gestionali, capacità di condurre gruppi di lavoro e motivare i collaboratori, capacità di negoziare, capacità di concludere contratti, etc.

Nel frattempo però si producevano diversi fatti nuovi, due dei quali di rilevante importanza:

- a) una ridefinizione dei rapporti e delle competenze distintive dei diversi livelli della P.A.;
- b) una ridefinizione di diverse politiche pubbliche, incentrate su di una nuova rilevanza della nozione di territorio.

Si tratta di modifiche che hanno innovato in profondità le modalità di operare della P.A., provocando forti tensioni anche nei modelli gestionali e nel ruolo della dirigenza pubblica.

### *1. Il territorio e le politiche pubbliche*

Vi sono almeno tre casi in cui questi processi si manifestano con grande evidenza: le politiche dello sviluppo locale, le politiche del lavoro e della formazione, le politiche del “welfare” locale.

Il primo caso è senz’altro il più noto, e quello su cui la riflessione e l’elaborazione è più avanzata.

Non siamo qui tanto in presenza di singoli interventi legislativi – come invece nei due casi successivi – quanto piuttosto di una modifica profonda del modo in cui, sul piano culturale e sul piano operativo, si affrontano i temi dello sviluppo. A partire dalla riflessione teorica sulla esperienza italiana dei “distretti industriali”, e sul ruolo del territorio e delle istituzioni nella promozione e sostegno dei processi di sviluppo economico, si sono definiti una serie di strumenti di intervento – andati sotto la definizione di programmazione negoziata – per giungere fino alla attuale esperienza dei Progetti Integrati Territoriali (PIT), strumento attraverso il quale, nelle Regioni del Mezzogiorno, si sono canalizzate quote considerevoli delle risorse comunitarie per finanziare progetti di sviluppo territoriale.

Il secondo caso che si può ricordare è quello delle politiche del lavoro e della formazione. Qui, a partire dalla riforma degli strumenti di gestione del mercato del lavoro contenuta nel Decreto legislativo 469/1997 - che riforma gli uffici di collocamento, trasformandoli in Centri per l’Impiego - si definiscono strumenti di intervento che puntano ad integrare le politiche del lavoro e quelle della formazione, individuando nella Provincia l’Ente responsabile di tali politiche, e nei bacini territoriali il livello nel quale costruire, intorno ai Centri per l’Impiego, reti di intervento che vedano l’azione di una pluralità di soggetti, dalle agenzie formative agli enti locali.

Il terzo caso è rappresentato dalla legge di riforma dell'assistenza – la n. 328 del 2000 - che da un lato ridefinisce finalità e strumenti delle politiche sociali, dall'altro individua ancora una volta nel livello territoriale il punto di riferimento per la progettazione e pianificazione dell'offerta dei servizi, ma anche per la loro gestione, sollecitando la costituzione di forme di gestione associata, dai consorzi alla associazione di Comuni.

I tre casi citati hanno alcuni elementi in comune, che qui vorrei sottolineare.

In primo luogo, si parte da una ridefinizione del problema, e quindi delle politiche: la questione dello sviluppo si definisce come la necessità di valorizzare le risorse locali per avviare processi autosostenuti di sviluppo economico e sociale; la questione dell'assistenza si definisce come la necessità di garantire diritti universalistici, attraverso la definizione della offerta di servizi, delle modalità di accesso e di formule gestionali che puntano alla aggregazione dei diversi soggetti; la questione delle politiche del lavoro e della formazione diviene quella di costruire reti di intervento tra una pluralità di soggetti, in grado complessivamente di accompagnare, offrendo gli adeguati servizi, i cittadini nella ricerca del lavoro elevandone risorse e competenze, e non invece di regolare l'accesso al lavoro per i disoccupati, come nella tradizione degli Uffici di Collocamento.

In secondo luogo, la centralità della dimensione territoriale. Il territorio diviene il termine cui riferirsi per la individuazione delle risorse in grado di sostenere lo sviluppo, ovvero per l'individuazione di bisogni di assistenza e per la definizione delle modalità gestionali più opportune per fornire le adeguate risposte, ovvero la dimensione cui riferirsi per adeguare reti di servizi alle caratteristiche dei bacini territoriali del lavoro.

Ne deriva non solo la ridefinizione dei servizi resi per la attuazione delle differenti politiche, ma anche la ridefinizione delle forme gestionali, in cui il tema della integrazione diviene quello dominante: all'unitarietà del territorio deve far fronte l'unitarietà delle formule gestionali, in grado di integrare la pluralità di soggetti – pubblici e talvolta privati – e dei livelli istituzionali competenti per materia. Si creano così Uffici Unici, in comune tra più Amministrazioni, per la realizzazione delle opere previste dai PIT, reti di agenzie intorno ai Centri per l'Impiego – e relative reti di protocolli e convenzioni – forme associate per la gestione dei Servizi Sociali.

## *2. Reti e Istituzioni*

E' a partire dalla centralità del territorio che si ridefiniscono le reti di intervento per l'attuazione delle politiche pubbliche – almeno nei tre casi indicati. Ed è a partire dalla centralità della nozione di territorio che si costruiscono nuovi livelli istituzionali, volta per volta differenti, perché diversi sono i confini del "territorio" rilevante a seconda delle differenti politiche.

Le reti interistituzionali per l'attuazione delle politiche di intervento sono reti che presentano alcune caratteristiche peculiari. Esse connettono e rendono disponibili tre tipologie di risorse fondamentali:

- capacità di azione e competenze professionali;
- informazioni, ad esempio nelle reti per lo sviluppo locale, dove una delle questioni centrali è la messa in comune delle informazioni dei diversi attori, nella logica di individuare e sostenere le "risorse nascoste" caratteristiche di ogni territorio;
- legittimazione: si costruiscono reti anche perché diversi sono i soggetti che detengono risorse di legittimazione.

La negoziazione in queste reti – a differenze delle reti di imprese – non è tanto o solo sulle ragioni di scambio e sugli impegni reciproci, ma innanzitutto è negoziazione sugli obiettivi, sulle definizioni dei problemi, sui significati da attribuire agli interventi/progetti.

Le reti di cui parliamo sono quindi qualcosa di meno delle strutture di implementazione, ma anche qualcosa di più.

Qualcosa di meno, perché non sono sempre legate da programmi di azione e quindi da un sistema di impegni chiaramente definiti, non sono strutture che si articolano intorno alla realizzazione di un singolo progetto o programma, ma più in generale attorno alla definizione e realizzazione di una politica (di welfare locale, di sviluppo, di gestione del mercato del lavoro) che a sua volta può generare famiglie di programmi e progetti, ed una vasta gamma di servizi.

Sono però anche qualcosa di più perché hanno la forza di orientare i comportamenti non solo dei partner, dei soggetti della rete, ma più complessivamente dei soggetti presenti nell'ambiente in cui operano, e ridefiniscono aspettative e strategie di azione di una pluralità di attori. Questa è per lo meno la scommessa su cui puntano, ad esempio, i progetti di sviluppo locale: la possibilità che si mettano in moto processi virtuosi di costruzione di "capitale sociale" che trascendano i confini delle organizzazioni associate alla definizione del Patto o PIT.

La scelta della dimensione territoriale, dei partner da associare nella progettazione degli interventi, delle modalità gestionali – in grado di integrare in maniera più o meno forte le strutture organizzative dei singoli Enti coinvolti – diviene infatti presupposto e parte integrante della progettazione delle politiche di intervento. Ed anzi a seconda delle scelte che si effettuano su questi ambiti, i contenuti stessi delle politiche risultano modificati.

La questione non riguarda soltanto la costruzione di partnership per definire e sostenere la progettazione delle politiche, o la scelta di forme di partecipazione in grado di associare gli "utenti" delle politiche – o più spesso le loro rappresentanze – al processo di definizione dei contenuti degli interventi. Molto spesso si tratta anche di dar vita a strutture organizzative nuove – magari risultanti dalla integrazione di strutture già esistenti – per dare attuazione ai programmi e progetti definiti. E' questo il caso delle forme associate per la gestione dei servizi sociali, o della creazione degli Uffici unici per l'attuazione degli interventi previsti dai Progetti Integrati Territoriali, o ancora delle diverse formule di agenzie di sviluppo nate dalla stagione dei patti territoriali per lo sviluppo, o infine della rete di convenzioni ed accordi che connettono e portano a sistema in molte realtà Centri per l'impiego, Agenzie formative, Agenzie private specializzate nell'orientamento o nella gestione dei tirocini e via dicendo.

E' in questo senso che si tratta della progettazione e costruzione di istituzioni, o se se vuole, di *quasi-istituzioni*, perché più labili delle istituzioni cui siamo abituati a pensare, essendo la loro permanenza condizionata dalla volontà dei diversi partner.

La progettazione di istituzioni diviene così elemento centrale della progettazione delle politiche.

### 3. La Pubblica Amministrazione in azione: un paradigma emergente

L'innovazione organizzativa e gestionale che negli anni '90 ha fortemente attraversato la Pubblica Amministrazione ha visto l'imporsi di modelli gestionali incentrati sul paradigma "programmazione/controllo/incentivazione". In sostanza, si tratta della traduzione in ambiente P.A. del *Management by objectives*, che aveva innovato i modelli manageriali nella industria privata a cavallo degli anni '70, consentendo al tempo stesso l'adozione di modelli organizzativi maggiormente decentrati - resi possibili dalla definizione di obiettivi a livello di sottosistemi organizzativi e dal loro conseguente controllo - e la responsabilizzazione del management rispetto al conseguimento degli obiettivi aziendali.

L'introduzione di questo paradigma gestionale nella P.A. ha conseguito ugualmente indubbi risultati: ha consentito di promuovere una cultura del risultato, in quanto i risultati attesi vengono definiti a priori ed in qualche misura monitorati; ha consentito di tracciare una linea di demarcazione tra le responsabilità politiche e quelle gestionali, secondo la nota formula "i politici fissano gli obiettivi ed i dirigenti operano perché vengano realizzati", formula che, a ben pensarci, sarebbe stata priva di senso in assenza di una strumentazione che consentisse di definire obiettivi, di ricavare da obiettivi di tipo generale obiettivi più operativi, e di monitorarne la realizzazione; ha inoltre aperto lo spazio di azione nel quale si è inserita la figura del Direttore Generale in Comuni e Province, responsabile per l'appunto della definizione del piano degli obiettivi e della loro attuazione. Ed occorre notare come l'introduzione del DG abbia costituito uno snodo importante nei più complessivi processi di innovazione gestionale ed organizzativa di Comuni e Province.

Tale paradigma gestionale risulta però parzialmente inadeguato a fornire strumenti per il governo dei nuovi processi che interessano la P.A. e che abbiano esemplificato nei paragrafi precedenti, per diversi motivi.

È focalizzato sulla definizione e misura della quantità e qualità degli output della P.A., e non invece sugli outcome, dimensione che diviene sempre più rilevante quanto più l'azione della P.A. non si esaurisce nella produzione di servizi, ma intende innescare e governare processi di cambiamento sociale. E' rivolto soprattutto all'interno di ogni singola organizzazione, quando invece la dimensione della funzionalità delle reti diviene centrale. Ipotizza una sequenza logica e temporale di tipo lineare tra definizione degli obiettivi, definizione delle risorse organizzative e

finanziarie per conseguirli, controllo sul loro raggiungimento; sappiamo tutti invece che i processi decisionali ed attuativi sono più complicati, hanno forma ricorsiva, e, soprattutto in situazioni in cui le politiche emergono dalla interazione di più attori, questa rigida sequenza logica e temporale diviene irrealistica e poco produttiva di strumenti per la gestione dei processi di azione della P.A.

Un paradigma gestionale emergente, senz'altro maggiormente in grado di fornire strumenti per il governo dei processi, è quello incentrato sulla sequenza – questa solo logica e non temporale – progettazione/valutazione/apprendimento.

### 3.1 Progettare e non (solo) programmare

La novità del tema sta nel fatto che sempre più l'attenzione si pone alla progettazione dei percorsi e delle reti di intervento, lasciando che sia l'interazione tra gli attori così chiamati in causa a produrre i contenuti delle politiche: gli specifici programmi di intervento. In un rapporto tendenzialmente paritario tra i diversi livelli della P.A. locale, così come prevede il nuovo titolo V della Costituzione.

Se si pone al centro dell'attenzione la dimensione della progettazione in luogo di quella della programmazione, anche il nodo – eternamente presente ed impossibile da recidere – del rapporto tra sfera politica e sfera tecnico-amministrativa risulta ridefinito.

L'accento sulla programmazione rende possibile distinguere – in termini logici ed anche temporali – tra la definizione degli obiettivi strategici, la loro declinazione in obiettivi concreti di programmi e progetti e la loro successiva traduzione in scelte operative ed azione amministrativa, consentendo quindi di tracciare una linea di demarcazione tra ambiti di azione della politica – la definizione degli obiettivi strategici – ed ambiti di azione della sfera amministrativa; con l'unica area di sovrapposizione che inevitabilmente permane nel passaggio dalle scelte strategiche agli obiettivi di programmi e progetti, traduzione che vede necessariamente in campo entrambe le dimensioni – e gli attori che le rappresentano – dell'agire della Pubblica Amministrazione.

Se però l'accento cade sul tema della progettazione, i confini si fanno più labili e sfumati, perché per definizione l'attività di progettazione è un'attività ricorsiva, in cui obiettivi generali ed obiettivi particolari si definiscono vicendevolmente e traggono significato gli uni dagli altri, la valutazione delle scelte attuative precede e non segue la definizione degli obiettivi, ed infine la realizzazione dei programmi è ciò che rivela di fatto quali fossero gli obiettivi delle scelte strategiche.

Nella logica della progettazione non vi è una consequenzialità tra obiettivi e forme di attuazione, ma semplicemente la presenza di differenti sistemi di riferimento per i politici ed i tecnici in termini di differenti – e comunque perfettamente legittime, ed anzi necessarie – logiche di azione, sistemi di vincoli, orizzonti temporali, fonti di legittimazione (il consenso per gli uni, la correttezza tecnico-legale per gli altri).

### 3.2 Valutare e non (solo) controllare

Se il controllo è, per così dire, l'altra faccia della programmazione, la valutazione lo è per la progettazione.

Nella logica ricorsiva della progettazione, infatti, è la valutazione la dimensione che consente di alimentare la progettazione, precisando o modificando gli obiettivi, le scelte attuative, il sistema di competenze attivato.

Quando però la progettazione ha anche contenuti di progettazione di "istituzioni" – nel senso in cui ne abbiamo parlato al paragrafo precedente – anche la valutazione diviene attività più complicata.

Le istituzioni – come sottolinea per esempio Offe – devono essere valutate infatti non solo sotto il profilo della capacità di produrre servizi e di conseguire gli outcome per i quali sono nate, ma anche sotto il profilo della capacità di *produrre senso per l'azione*.

Occorrono quindi non solo metodologie ed approcci per la valutazione dei programmi e progetti – per la valutazione cioè dei risultati conseguiti e dei costi sostenuti – ma anche strumenti per la valutazione dei processi e dei percorsi, e per la valutazione della capacità di costruire orizzonti di senso. Se infatti le istituzioni agiscono modificando gli atteggiamenti degli attori, sono allora queste modifiche – il senso dell'azione così come ricostruito dagli attori – che

devono costituire oggetto di valutazione. Ed in questo senso, il tema è quello della specificità della Pubblica Amministrazione, e del ruolo delle istituzioni nella costruzione di beni pubblici.

In termini estremamente schematici, se la definizione delle politiche e dei programmi e progetti definiti in cui si articolano è rimessa alla negoziazione tra attori pubblici e privati – emblematico il caso delle politiche di sviluppo locale – quale ruolo può e deve giocare la Pubblica Amministrazione? Perché non limitarsi alla costruzione di “arene decisionali” rimettendo al libero gioco degli attori la definizione concreta delle scelte?

Il punto è proprio che qui si ha a che fare con la costruzione di dimensioni istituzionali, e con la produzione di sistemi di senso che ispirano l'azione dei differenti attori. Il processo di costruzione di istituzioni può avere speranza di successo – anche sul piano dell'efficacia operativa – se si ispira a valori come la fiducia, l'imparzialità, la correttezza tecnica. Vi è qui – o vi dovrebbe essere – uno degli specifici dell'azione della P.A., nell'indicare la direzione valoriale nella quale produrre sistemi di relazioni tra gli attori.

### *3.3 Apprendere e non (solo) incentivare*

Le riflessioni nell'ambito delle teorie sull'apprendimento organizzativo hanno rivelato la contraddizione potenzialmente insita tra apprendere ed incentivare: apprendere richiede la capacità organizzativa di riconoscere l'errore; incentivare con riferimento diretto ai risultati può portare invece ad occultare gli errori.

Assumere la centralità della dimensione dell'apprendimento – come risultante del binomio progettare/valutare – piuttosto che quella dell'incentivazione – come ricaduta gestionale del binomio programmare/controllare – implica scelte organizzative di non poco peso. Significa operare per costruire culture organizzative in cui sia possibile sbagliare e riconoscere l'errore; in cui sia possibile soprattutto accogliere e confrontare punti di vista diversi.

La costruzione di sistemi di autovalutazione è forse la strada più proficua in questa direzione, così come questa strada impone il riesame critico di molte esperienze di “knowledge management”, che sono, per dirla in una battuta, più orientate a rendere trasparenti i sistemi di conoscenza già presenti, che non a promuovere la costruzione e condivisione di nuova conoscenza.

## *4. Le competenze della dirigenza pubblica*

Se le considerazioni fin qui sviluppate hanno una qualche plausibilità e generalizzabilità, ne consegue che il profilo di competenza dei dirigenti pubblici – ed in particolare di quelli che operano nel sistema delle autonomie locali – si va profondamente modificando.

La progettazione delle politiche ed al suo interno la progettazione istituzionale, così come lo sviluppo del paradigma progettazione/valutazione/apprendimento, sollecitano la costruzione di sistemi di competenze professionali parzialmente differenti da quelli definiti in un passato anche recente. Dove ovviamente le “nuove” competenze sono aggiuntive, piuttosto che sostitutive, sia rispetto a quelle più consolidate – in primis le competenze di natura giuridico-legale – sia rispetto a quelle più recenti – costruite appunto sulla filiera programmare/controllare/incentivare. In un quadro però in cui il senso complessivo è profondamente differente, e forse per la prima volta sottolinea la specificità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Gli anni '90, proprio a partire dai contenuti e dalla direzione del processo di riforma della P.A., hanno visto assegnare alla formazione la funzione di trasferire tecniche e strumenti dal privato – dove il paradigma programmazione/controllo/incentivazione è stato elaborato e sviluppato – al pubblico: si trattava infatti di accompagnare il processo di riforma colmando la “lacuna” di competenze specifiche della dirigenza pubblica sulle problematiche gestionali.

Lo scenario si va forse oggi modificando. Siamo in presenza infatti di competenze che si vanno già sviluppando dall'interno della P.A., dove la dirigenza è chiamata a far fronte comunque ai processi di innovazione che abbiamo sintetizzato, elaborando un proprio “sapere pratico”, modalità e criteri di azione adeguati al nuovo orizzonte in cui si definiscono ed attuano le politiche pubbliche. È quindi corretto parlare di competenze emergenti, e di un ruolo della formazione che non può essere che di accompagnamento allo sviluppo di tali competenze: strumento perché gli attori possano riconoscere e meglio padroneggiare le competenze che si vanno definendo, affinarle, portarle ad un livello di maggiore consapevolezza teorica.

Si tratta, come detto, di competenze che hanno a che fare con la progettazione e valutazione delle politiche pubbliche – e con la progettazione istituzionale al loro interno – e con la gestione dei processi di apprendimento organizzativo.

La progettazione e costruzione di istituzioni è fondamentalmente una attività che possiamo rappresentare con la metafora del *bricolage*: si tratta di mettere insieme elementi che già esistono, conferendo loro significati nuovi in virtù del nuovo contesto in cui sono inseriti.

La competenza chiave è qui proprio la capacità di individuare gli elementi – ciò che ogni attore può portare utilmente al disegno complessivo – e di comporli in maniera tale che ne emerga un quadro complessivo dotato di una propria autonomia e funzionalità. Si tratta quindi di definire e ridefinire nuovi contesti di significato – che altro non sono che gli obiettivi della politica che si intende perseguire – che siano in grado di mantenere una loro coerenza interna, ma anche di riqualificare gli elementi preesistenti.

Ma non basta. Si tratta di sviluppare la capacità di costruire coalizioni ampie, negoziare significati ed impegni, aprire spazi pubblici di discussione ed elaborazione, condurre gli attori fuori da un angusto orizzonte negoziale, di composizione degli interessi, per tentare strade che guardino alla individuazione e realizzazione di interessi collettivi. Si tratta in definitiva di costruire senso, e di recuperare il senso della azione della P.A.

### **Riferimenti bibliografici**

Argyris C., Schon D.A., *Organizational Learning II*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts 1996.

Becattini G., (a cura di) *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna 1987.

Bifulco L., de Leonardis O., *Partnership o partecipazione. Una conversazione sul tema*, in Karrer F., Arnorfi S., *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Alinea Editrice 2003.

Bobbio L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in “Stato e Mercato”, n. 58, aprile 2000.

Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997.

Lanzara G.F., *Perché è difficile costruire le istituzioni*, in “Rivista italiana di scienza politica”, n. 1, aprile 1997.

Mayntz R., *la teoria della governance: sfida e prospettive*, in “Rivista italiana di scienza politica”, a. XXXIX, n. 1, aprile 1999.

Offe C., *Si possono progettare le istituzioni?*, in “Stato e Mercato”, n. 44, agosto 1995.



### III Sessione: CAMBIARE L'ORGANIZZAZIONE

---

#### **Introduzione**

Valeria Spagnuolo - Formez

Questo gruppo si occuperà di quello che ieri è stato definito, in maniera generale ed aggregata, il rapporto fra l'amministrazione pubblica e "il modo di agire dei funzionari dell'amministrazione pubblica".

Provo soltanto a riassumere alcuni punti rilevanti emersi dalle relazioni di ieri e che ci suggeriscono alcune linee di approfondimento.

Prima questione. Come e quanto si ripercuote l'integrazione precaria di cui ha parlato Loredana Sciolla che caratterizza la società attuale nel funzionamento della P.A. o meglio nelle aspettative dei cittadini rispetto alle modalità con cui la P.A. produce i servizi.

Alcuni esempi concreti per spiegarmi meglio. Io vengo da Napoli, come alcuni dirigenti del gruppo. Veniamo, dunque, da situazioni di forte disagio in cui l'amministrazione pubblica è stata identificata come il referente generico di una serie di problematiche che sicuramente hanno nell'amministrazione pubblica uno dei tanti possibili referenti ma non l'unico possibile. Il caso di Napoli è forse un caso estremo ma non è il solo e credo che dia il senso della difficoltà oggi per le organizzazioni pubbliche nel trovarsi di fronte a una domanda crescente e probabilmente non sempre opportunamente orientata e la conseguente difficoltà a trovare un codice di risposte e di comunicazione valido per tutti i cittadini.

Seconda questione. La dicotomia, di cui parlava il prof. Cammelli, tra il cambiamento delle pubbliche amministrazioni e la difficoltà a cambiare gli schemi culturali anche di molti di noi che ci lavorano dentro. Non ho risposte a questo proposito, ma se questa dicotomia ci trova d'accordo dovremmo sondare quali sono poi le cause e gli effetti sul funzionamento della P.A.

Terza questione. Il rapporto tra amministrazione e politica. Come deve essere costruita una relazione virtuosa tra i programmi di governo e l'attività amministrativa e, se esiste, e fino a che punto esiste, il problema dell'affidabilità della dirigenza rispetto allo sviluppo dei programmi di governo.

Quarta questione. L'amministrazione pubblica e le amministrazioni pubbliche: come si differenziano, come dovrebbero relazionarsi tra di loro e quale è la caratteristica e il valore tra i diversi soggetti.

Queste ripeto sono alcune suggestioni venute a me ascoltando le relazioni di ieri ma ce ne possono essere anche altre. Noi dovremmo fare lo sforzo in questa giornata di declinarle da una parte come approfondimento critico, individuandone le criticità, le aree problema e dall'altro cercando di identificare delle proposte di soluzione coerentemente con i tempi a disposizione.

Abbiamo il mandato di sviluppare una discussione quanto più partecipata, in una parità di ruoli che vede coinvolti con le stesse caratteristiche noi, voi e gli esperti; esperti che nella maggior parte dei casi hanno già lavorato con Formez e Cantieri e che proporranno, accanto al punto di vista di chi lavora nelle pubbliche amministrazioni, anche quello di chi ha accumulato, a partire da esperienze diversificate, una esperienza di pari dignità.

Mauro Bonaretti - Programma Cantieri

E' importante focalizzare l'attenzione sulle possibili linee di congiunzione tra la giornata di ieri, in cui il tema della complessità è stato analizzato da diversi punti di vista e il tema che affrontiamo oggi.

Ieri è stato centrale, negli interventi dei relatori, il tema di questa società disarticolata, che diventa sempre più complessa e la conseguente difficoltà di creare quei cerchi concentrici che avevano caratterizzato la storia, anche industriale, e che in qualche modo rendevano prevedibili la vita e le attese delle persone. In questo scenario è possibile rintracciare due elementi di fondo: il primo è una maggiore complessità dei bisogni, la loro maggiore

differenziazione e imprevedibilità. Di conseguenza diventa sempre più difficile prevedere questi bisogni e adeguarsi alla velocità con cui cambiano questi bisogni.

E' sempre più difficile per l'amministrazione interpretare i bisogni della collettività e dei cittadini.

Il secondo dato è che la disarticolazione si riflette sul tema della rappresentanza: ecco quindi l'emersione di nuovi soggetti di rappresentanza e di nuovi attori nel sistema delle politiche. In questo senso i processi decisionali diventano più complessi perché formulati con il coinvolgimento di nuovi attori anche istituzionali per soddisfare bisogni più articolati e più "veloci".

Anche io faccio un piccolo esempio. Reggio Emilia, un comune di qualche decina di migliaia di abitanti ha il 10% della popolazione immigrata. Ciò impone di ripensare completamente la politica abitativa, la politica di trasporti, la politica della sicurezza, la politica dell'educazione. E va ripensata non una volta per sempre: questo 10% di popolazione immigrata è composto attualmente da una vasta comunità sikh, ma in futuro potremmo avere nuove forme di immigrazione, differenti etnie, nuove forme di mobilità.

Si pone dunque per le amministrazioni la difficoltà a fronteggiare situazioni in rapido mutamento, a risolvere ogni nuovo problema e a erogare servizi adeguati.

I problemi sono più frequenti e più veloci nel cambiare, e da qui la nasce la difficoltà a rispondere coi tradizionali strumenti: dato un problema diamo un servizio. E' difficile allocare risorse stabili rispetto a problemi che non restano mai uguali a se stessi.

Osservo nelle amministrazioni tre grandi tendenze nell'affrontare queste questioni.

La prima è quella di coordinare a livello strategico le diverse politiche tra di loro e di definire i piani strategici.

La seconda è quella di operare sempre più sulla base di politiche integrate: più soggetti intervengono rispetto alla stessa politica.

La terza tendenza è quella di ricorrere sempre più al tema della sussidiarietà e dell'outsourcing, come è accaduto nel mondo industriale: di fronte a una domanda di flessibilità nell'erogazione dei servizi si dà una risposta in termini di flessibilità organizzativa con il ricorso all'outsourcing. Questo sta modificando radicalmente la struttura organizzativa di alcune amministrazioni. Un comune di 30.000 abitanti ha 48 dipendenti cioè un rapporto altissimo abitanti/dipendente. Significa che non fa più niente direttamente, che gestisce tutto in altre forme.

Tutto ciò pone tutta una serie di problemi fondamentali. Sul piano strategico: chi formula il piano strategico? I consulenti? Chi lo gestisce? il vecchio tecnico comunale?

Si pongono molti problemi sul piano delle professionalità, così come su quello delle politiche. Ieri abbiamo parlato del problema delle reti. Dobbiamo essere consapevoli che gestire per reti non è un problema banale. Vuol dire gestire il consenso, gestire le relazioni. Questo cambia la professionalità del management: gestire relazioni non è la stessa cosa che gestire persone.

Governare un sistema a rete o di sussidiarietà o di outsourcing, fare governance sia nel senso di governare l'outsourcing sia nel senso di governare sistemi a sussidiarietà significa "diversa professionalità" rispetto a quella abituale, il che non è una cosa semplice.

Allora il problema è quello di capire di quale management c'è bisogno: come cambia il management rispetto alle amministrazioni che cambiano.

Si parlava ieri della fine del New Public Management: il problema non è puramente ideologico, di dire sì o no al New Public Management. Il problema è domandarsi di quali figure di management abbiamo bisogno, come cambia e si configura il management rispetto a un'amministrazione che cambia.

Forse un errore di questi anni è stato quello di vedere le strategie di innovazione organizzativa come se fossero una politica che si aggiunge alle altre politiche. Ho avuto la sensazione che lavorassimo su due piani paralleli: da un lato c'era chi si occupava delle politiche pubbliche dall'altro c'era chi faceva i nostri contratti e chi scriveva che bisognava fare il sistema di gestione. Tutto ciò come se questi due sistemi - il mondo delle strategie e il mondo dell'organizzazione - non fossero tra di loro collegati. La relazione tra strategie e organizzazione

è una variabile che è stata poco investigata. Come se l'organizzazione, le risorse umane, l'innovazione organizzativa fossero una dimensione in sé e non una dimensione che deve essere coerente rispetto al piano delle strategie e delle politiche pubbliche.

Allora il problema non è New Public Management “sì o no”, ma in che modo l'organizzazione e la dimensione della gestione delle risorse sia in grado di aiutare un'amministrazione a sviluppare le proprie politiche.

Le domande chiave che io cercherei di pormi sono: “dove vanno le amministrazioni”. È vero che tutte le amministrazioni pubbliche stanno andando verso l'outsourcing e si stanno trasformando in amministrazioni holding oppure è una tendenza in atto ma ci sono ancora tante amministrazioni che producono beni e producono servizi?

La seconda questione è: se questa è la tendenza, come cambia il management, come cambia in relazione alle strutture, in relazione ai meccanismi operativi - dove con questi si intendono i meccanismi di coordinamento e controllo, di valutazione, la gestione dei processi, la gestione delle tecnologie - come cambia l'idea di comunicazione?

Ad esempio. La funzione-comunicazione si risolve con l'urp o con la newsletter o il problema è come gestire relazioni all'interno di un sistema complesso?

Come cambiano le esigenze e come cambiano le risposte che gli strumenti operativi del management possono dare?

Come cambia infine una variabile fondamentale che è quella della leadership? Come cambia il potere all'interno di queste organizzazioni? come si distribuisce lungo la gerarchia? E la gerarchia si accorcia o meno? E quale autonomia va assicurata alle persone all'interno di queste organizzazioni? Quale autonomia decisionale?

Giorni fa Cantieri ha avuto un seminario con i dirigenti olandesi del dipartimento delle tasse che, per esempio, hanno fatto una profonda ristrutturazione organizzativa sul vecchio modello delle isole della Olivetti: lavorando sui processi, accorciando la catena gerarchica e riducendo moltissimo i livelli della struttura gerarchica.

Le questioni sono: come cambia dunque la leadership intesa come ruolo della dirigenza. Che cosa chiediamo ai nuovi dirigenti. Il dirigente è un gestore di risorse o in un quadro di questo genere è anche in grado di creare condivisione di senso e di significato all'interno delle organizzazioni? Se è vero che ci sono meno risorse da gestire il problema è quello appunto di essere in grado di gestire le risorse o di essere in grado di sviluppare le organizzazioni e di renderle capaci di apprendere?

L'ultima questione sulla quale vale la pena di riflettere è come cambia il modo di cambiare. Spesso noi abbiamo discusso di cambiamento come se fosse un evento, come se fosse un salto. Il cambiamento è un elemento di processo continuo, è un atteggiamento verso il lavoro: vuol dire modificare i propri processi di lavoro in base alle esigenze che cambiano. Cambiare il modo di cambiare può essere dunque un aspetto interessante, cioè fare cambiamento significa fare un grande intervento risolutivo o pensare ai processi e al lavoro in modo continuo? Come cambiano queste organizzazioni che cambiano e queste organizzazioni che diciamo debbano cambiare e i sistemi di management che devono cambiare? (se devono cambiare!). Attraverso quali processi, quali percorsi, quali momenti di sviluppo e quali presidi?

Queste sono le aree-problema sulle quali vorremmo articolare la discussione. I casi che seguiranno hanno la funzione di spunto per la discussione e non sono intesi come best practices. Non vogliamo best practices ma elementi sui cui attivare la discussione per cercare di rispondere alle questioni che ci preoccupano, lasciando da parte la litania sulle ideologie manageriali che non sempre danno i risultati che ci aspettiamo.



### III Sessione: CAMBIARE L'ORGANIZZAZIONE

#### I casi

---

#### **L'agenda per la modernizzazione: un caso di innovazione organizzativa e amministrativa**

Gaudenzio Garavini\*

L'agenda per la modernizzazione è strettamente legata al DPEF (Documento di politica economico finanziaria) strumento di programmazione che la Giunta si è data fin dal suo insediamento.

Contrariamente a quello che succede per i comuni non abbiamo un documento di programmazione obbligatorio e non a caso si chiama documento di politica economico finanziaria e non di programmazione

Non avendo poi ancora sul piano finanziario una completa gestione autonoma e federata delle risorse, il documento è più orientato all'attuazione di politiche di legislatura che discendono dal programma della giunta e del presidente.

Le finalità principali sono quelle di favorire la leggibilità e l'interpretazione del bilancio quindi in chiave di bilancio sociale, dotando le amministrazioni di uno strumento conoscitivo e relazionale.

Lo stile di management credo sia collegato allo stile di governance. Questo aspetto del DPEF come strumento relazionale con l'intera società regionale, è un elemento che ricorrerà spesso nei mie ragionamenti e da questo strumento e dalla parola chiave "relazionale" discende una delle strategie di fondo di questa legislatura.

Altra finalità è quella di identificare gli obiettivi rispetto ai quali valutare la congruenza tra gli stessi e i risultati conseguiti e quindi come verifica delle politiche.

Si compone di diverse parti:

- La descrizione del contesto di riferimento
- L'individuazione delle scelte strategiche
- Il collegamento con i capitoli di bilancio e con l'analisi delle compatibilità economico finanziarie relative.

Il DPEF individua cinque aree strategiche.

- A. "Nuova Regione" / Strategie per l'innovazione nel sistema di governo
- B. "Welfare" / Strategia per il benessere dei cittadini
- C. "Sapere, lavoro, sviluppo" / Strategia per la competitività del sistema economico produttivo
- D. "Sicurezza" / Strategia per la sicurezza
- E. Ambiente e territorio / Strategia per il territorio e per l'ambiente

Accanto a queste cinque aree strategiche tutta una serie di schede progettuali configurano le priorità operative dell'anno.

Io mi soffermerei sulle strategie per l'innovazione nel sistema di governo cioè la Nuova Regione perché maggiormente collegata alla discussione di stamattina.

Intanto Nuova Regione perché è qualcosa di diverso da quello che c'era prima dell'avvio di questa legislatura. Abbiamo avviato a fine '99 un progetto di modernizzazione e innovazione organizzativa denominato Agenda per la modernizzazione che si poneva l'obiettivo di lavorare sulla micro-organizzazione partendo dal presupposto che in questi 10 anni erano stati introdotti forti input di innovazione sul piano istituzionale e su quello ordinamentale e legislativo nel cambiamento della P.A.

---

\* Direttore Generale della direzione Organizzazione, sistemi informativi e telematica della Regione Emilia-Romagna.

Abbiamo pensato che forse poco si era fatto nella Regione in termini di cambiamento processuale chiedendoci che impatto avevano avuto tutti questi input dei 10 anni precedenti sull'organizzazione, sul modo di lavorare, sulla struttura organizzativa.

Attualmente la Regione ha circa 3000 dipendenti articolati in 10 direzioni generali dal punto di vista gestionale. Quando siamo partiti col programma c'erano invece 15 d.g. quindi durante l'attuazione del programma si è intervenuti sulla struttura organizzativa e gerarchica cercando di renderla più coerente con le esigenze di snellimento, flessibilità e integrazione dell'organizzazione che erano tra gli obiettivi principali di questo programma.

Quindi le motivazioni fondamentali alla base erano proprio cercare di dare una risposta sul piano dei cambiamenti dentro il contesto organizzativo e lavorativo ai cambiamenti più generali che hanno coinvolto le P.A. in questi anni.

L'avvio del progetto, avvenuto a fine legislatura, si è impattato subito con la nuova legislatura caricandosi di ulteriore significato: cosa voleva dire dal punto di vista operativo affrontare il tema Nuova Regione.

Nuova Regione intesa come federazione di città e di territori. Quindi un'idea di governance molto chiara e precisa che ci ha messo nella condizione di interrogarci sul significato che acquistava per il dirigente regionale e per le modalità operative con cui realizza il suo lavoro.

Se questa parola chiave in sostanza era da trattare solo in chiave politica o anche in chiave operativa e gestionale.

Nuova Regione quale federazione di città e territori da un'idea relazionale diversa dalla Regione come struttura sovraordinata rispetto agli altri enti locali della regione. Quindi il programma si è sviluppato, non come capita ad altri programmi di governo che a seguito del cambiamento degli assetti istituzionali in qualche modo cambiano o si ridefiniscono, e ha avuto un grande rilancio nel tentativo di interpretare dal punto di vista operativo quest'idea di governance lanciata dalla nuova legislatura e poi ripresa in modo forte dal DPEF che ha ricompreso in una delle aree strategiche l'agenda per la modernizzazione.

Tra gli obiettivi di quest'ultima: minori tempi di attraversamento interni all'amministrazione regionale, una maggiore facilità nel mettere a disposizione risorse non solo regionali ma anche europee, miglioramento della conoscenza del territorio e delle sue esigenze da realizzare attraverso nuove modalità di relazione tra la regione e le autonomie locali.

Intendere la Regione come un punto della Rete in cui passano nuove relazioni voleva dire interrogarci su quali competenze manageriali e non solo manageriali sono necessarie per gestire Reti, per gestire relazioni.

Abbiamo lavorato molto sulle competenze del personale e sullo sviluppo di modalità di lavoro di tipo cooperativo; cercando di introdurre una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro tenendo conto che non è una modalità così facile da realizzare nella P.A.

Per questo abbiamo cercato di lavorare più sulla flessibilità dell'organizzazione che su quella del lavoro, avendo come obiettivo il miglioramento dell'integrazione tra i diversi settori dell'ente. Questo punto critico ha avuto come impatto la riforma dell'organizzazione e delle direzioni generali: cambiamenti sulla struttura gerarchica, sull'organizzazione degli uffici attraverso lo snellimento, la semplificazione, l'accorciamento della struttura di comando.

Il programma si articola in tre strumenti innovativi:

I laboratori per l'innovazione: gruppi di progetto attraverso cui realizzare gran parte dell'attività lavorativa dell'Ente; punti di ascolto: modalità di interazione non solo coi dipendenti coinvolti nei laboratori, cioè momenti non strutturati in termini logistici per capire se quello che si stava realizzando era meglio o peggio rispetto a quello che si faceva prima; Forum per il cambiamento nei quali periodicamente tutti i collaboratori delle diverse Direzioni generali vengono coinvolti sui risultati dei laboratori per l'innovazione. Il tutto con un approccio meno ideologico possibile.

Siamo partiti dal presupposto che la coerenza è il primo elemento che dà credibilità a qualsiasi proposta di cambiamento in qualsiasi organizzazione e ancora di più in una P.A. sapendo che questa coerenza doveva articolarsi in questi 4 ambiti: i cambiamenti nell'organizzazione, le relazioni sindacali, i sistemi incentivanti, la formazione del personale. Cercando di fare queste cose con un basso livello di conflittualità. Nella P.A. infatti il

cambiamento non si fa con livelli di conflittualità alti. Abbiamo quindi monitorato la coerenza in questi 4 ambiti.

Parallelamente a questo terreno sull'organizzazione abbiamo ragionato in termini di strumenti e di supporti ulteriori per il cambiamento in pezzi più hard dell'organizzazione: i sistemi informativi.

Abbiamo dato vita all'inizio del 2001 al progetto Sapere, nel senso che abbiamo dato inizio alla verifica di mercato per capire quale ERP era il più adeguato alla nostra situazione, alla fine la scelta è caduta su SAP.

Il progetto Sapere è ora in una fase di avanzamento ed è dentro al programma "Agenda per la modernizzazione" che "impone" anche un cambiamento dei nostri sistemi informativi basati su sistemi tradizionali.

Poi vedremo l'ultimo pezzo, quello dell'e-government, che ha visto l'E.R. come altre regioni impegnate su questo fronte. Accanto a servizi innovativi e di cambiamento abbiamo ritenuto importante lavorare sul back office e quindi sui sistemi informativi dell'Ente.

Quindi l'agenda per la modernizzazione, il progetto Sapere e l'attività di e-government hanno caratterizzato il lavoro di questi anni.

Perché la scelta di un forte intervento sui sistemi informativi? Primo perché avendo avviato il controllo strategico e avendo bisogno di rafforzare il controllo di gestione se non si ha concretamente la condivisione delle informazioni non si può realizzare nessuna di queste due attività. Il sistema informativo deve essere uno strumento che aiuta l'integrazione di un'organizzazione complessa, dei diversi settori; che valorizza i contributi di tutti evitando i comportamenti non coerenti.

Il progetto non è solo uno strumento tecnico informatico ma di gestione del cambiamento e quindi si interconnette dunque con l'agenda per la modernizzazione ma anche di gestione della conoscenza e quindi si interconnette con la formazione.

Il progetto SAPERE è partito su questi cinque processi: il ciclo passivo (gli acquisti), la contabilità finanziaria, la contabilità generale, il controllo di gestione, la pianificazione e il controllo strategico. Nel senso che accanto a Sapere vi è un progetto che è proprio quello relativo all'avvio del controllo strategico. Ci può essere poi una disquisizione sulla differenza tra controllo strategico e controllo delle politiche ma adesso è già una cosa troppo raffinata per essere approfondita in questa sede ma l'abbiamo chiamato così proprio per intendere l'attività di "rendere conto delle politiche".

Ultima cosa che vorrei mostrarvi è l'attività di e-government non tanto in termini di progetti ma come modello: in che modo abbiamo realizzato quest'attività di e-government e cioè la concretizzazione di quest'idea di Nuova Regione, federazione di città e territori.

All'inizio di aprile 2002 abbiamo definito il piano telematico dell'Emilia-Romagna. Una delle principali attività della regione è erogare e regolare risorse finanziarie.

Noi negli anni precedenti abbiamo erogato risorse agli enti locali per mettere a punto progetti di sistemi informativi. (circa 12 milioni di euro nel 2001 di investimenti). Ma non ci sembrava che questo impegno aiutasse questo cambiamento nelle P.A. e discutendo con gli enti locali (che co-finanziavano le iniziative quindi movimentando risorse) abbiamo cercato un approccio diverso.

Dal 2002 abbiamo messo a punto il piano telematico regionale il cui obiettivo fondamentale è stato quello di portare l'eccellenza a sistema. Non tanto quello di innalzare il livello di consapevolezza sull'importanza del cambiamento e dell'informatizzazione, già molto diffuso nei nostri Enti locali.

Il piano telematico si è strutturato in diversi ambiti e per gli anni 2002-2005 investe circa 120 milioni di Euro: un ambito trasversale - i presupposti per la società dell'informazione - e alcuni ambiti settoriali: il territorio digitale cioè le infrastrutture di rete; la società la cultura l'istruzione la sicurezza il lavoro, l'amministrazione pubblica i suoi servizi, la sanità la qualità della vita, le imprese. Questi sono i progetti che fanno parte del piano telematico e approvati dal piano di e-government.

Quello che voglio mettere in evidenza è il grande risultato che quest'idea di governance ha avuto su questo versante. Abbiamo dato vita a un tavolo con regione province comuni capoluogo e il piano telematico è quello della regione (con la r minuscola!); abbiamo valutato e deciso che le attività e i progetti dovevano avere la caratteristica di essere dentro il Piano

telematico regionale per essere presentati al primo avviso nazionale di e-government. Abbiamo fatto una valutazione dei progetti da presentare sulla base di questi approcci, senza imporre all'ente locale la non presentazione dei progetti, se lo riteneva opportuno, a patto che avessero le caratteristiche del bando. Poi qualcosa è "scappato": qualche ente locale ha ritenuto di dover comunque presentare dei progetti che però alla fine non sono stati approvati. Abbiamo presentato 10 progetti, 8 erano quelli del tavolo e quindi condivisi, 7 quelli approvati.

La regione E-R è la regione che ha avuto il maggior numero di progetti approvati su quelli presentati.

Questo un elemento che non sempre viene messo in evidenza nelle varie statistiche del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ma noi lo riteniamo un grande risultato perché ha dimensionato molto l'impegno nella progettazione.

E su quel tavolo si è concretizzata, sul piano gestionale, quest'idea di governance: le 20/25 persone del tavolo che hanno lavorato a questi progetti, hanno evidenziato una modalità di come tradurre dal punto di vista operativo gestionale le competenze dei dirigenti perché ha comportato fare Rete, utilizzare metodologie di lavoro di gruppo, di comunità di pratica. Ha rappresentato un importante tassello sul piano delle competenze e delle relazioni. Un dirigente quindi che ha competenze tecniche ma che ha la capacità di gestire relazioni al di fuori del territorio. E un'evidenza che stiamo cercando di mettere a valore anche sull'organizzazione del personale. Contemporaneamente abbiamo attivato un osservatorio sulle politiche del personale e la contrattazione che ha fatto una prima elaborazione dei risultati sullo stato della contrattazione integrativa nella nostra regione.

Anche su questa problematica stiamo cercando di costruire un tavolo che metta insieme e configuri quest'idea della regione come federazione di territori.



## **Dall'organizzazione della rete interna all'organizzazione della rete delle reti: il caso della ULSS 16 di Padova**

Fortunato Rao\*

Uno dei problemi più rilevanti che ho affrontato in questi ultimi anni nella mia esperienza di dirigente pubblico è la costruzione delle reti organizzative, a partire dalla rete interna. Una prima difficoltà è data dal fatto che quanto più una rete organizzativa è complessa, tanto più tende a diventare autoreferenziale, cioè a perdere la propensione a dialogare con gli altri soggetti del territorio, perché tende ad appropriarsi di funzioni di cui non ha la titolarità esclusiva e a sostituirsi agli altri soggetti coinvolti, e cerca di programmare, progettare e gestire tutti i servizi di suo interesse. Questo non vale solo per le reti interne dei soggetti pubblici, ma comincia a valere anche per i soggetti privati, che spesso pensano di poter mettere in piedi una rete tale da permettere loro di supplire completamente al pubblico, anche nel governo del sistema dei servizi alla comunità.

Questo mette in discussione i modelli di rete interna, e soprattutto la rete complessa di un grande soggetto istituzionale pubblico o privato (come le grandi cooperative). Infatti, se il modello lavora in modo autoreferenziale, presenta una scarsa propensione a cogliere le domande emergenti e i nuovi bisogni e a strutturare diversamente i servizi per darvi risposta; tende a coprire tutto l'arco dei bisogni, ma producendo solo i servizi che è in grado di produrre o che è in grado di produrre meglio.

Al contrario, in questi ultimi anni la comunità locale chiede di incidere fortemente nella programmazione, nella progettazione e nella realizzazione degli interventi, attraverso un'azione di partecipazione.

Siamo dunque di fronte a un serio dilemma organizzativo. La recente riforma costituzionale ha sancito i principi di sussidiarietà che avrebbero dovuto dare ordine al sistema. Specificamente, il principio di sussidiarietà verticale doveva dare ordine al sistema di competenze degli enti pubblici; il principio di sussidiarietà orizzontale, a livello della comunità, doveva dare ordine al sistema dei soggetti privati, attribuendo ad essi una parte importante delle attività.

Ma il principio di sussidiarietà non si è realizzato ovunque, e comunque è di difficile realizzabilità se non si costruiscono delle reti interne di soggetti che siano orientate al dialogo. In mancanza di reti simili, si verificano larghe sovrapposizioni di competenze, ripetizioni di attività, sprechi di risorse e inefficacia degli interventi, mentre il cittadino attende una risposta efficace che soddisfi i suoi bisogni, indipendentemente dal fatto che a gestire il servizio sia un soggetto pubblico o privato. Al cittadino interessa il risultato, e in particolare interessa che l'attività sia efficiente ed efficace, ovvero che dia ai suoi bisogni una risposta puntuale, rapida, se possibile personalizzata e quanto più possibile di qualità, ossia tale da rispondere in modo adeguato alle sue richieste in termini di quantità e qualità dei servizi. Questo vuol dire che, partendo da un'organizzazione complessa, occorre costituire un sistema di rete interna aperto e orientato al dialogo verso la rete esterna.

La ULSS 16 di Padova ha cercato di risolvere questo problema realizzando un collegamento tra soggetti pubblici e tra essi e i soggetti privati in forma di rete di reti, allo scopo di migliorare la risposta data ai cittadini, in particolare sotto il profilo della qualità e dell'efficienza dei servizi. L'organigramma della ULSS mostra la complessità organizzativa che questo disegno comporta.

La Regione Veneto è l'unica ad avere istituito nelle ULSS la figura del direttore dei servizi sociali (che di fatto si occupa dei servizi sociosanitari), con la stessa autorità e lo stesso stipendio del direttore sanitario e del direttore amministrativo; in altre regioni esiste il ruolo di coordinatore dei servizi sociali, collocato però in una posizione inferiore.

Al vertice della ULSS si trova il direttore generale, che insieme al direttore dei servizi sociali, al direttore sanitario e al direttore amministrativo forma la direzione strategica. Il direttore generale, e attraverso di lui la direzione strategica, ha in staff una numerosa serie di uffici, che devono essere i primi a farsi carico del progetto della rete di reti; tra questi, particolarmente coinvolte sono l'unità informatica, a cui spetta la gestione della piattaforma che

---

\* Direttore Generale dell'Azienda Ulss 16 di Padova.

consente la comunicazione tra le reti, e l'unità statistica, che deve dialogare con il sistema statistico dei Comuni.

Le competenze relative al campo sociosanitario sono distribuite tra numerosi enti di cui i principali sono ULSS, Comuni e Provincia. Di conseguenza, questi enti devono fortemente integrarsi tra loro, oltre che con i numerosi soggetti privati del settore.

Proprio a questo scopo è stata creata l'area sociosanitaria della ULSS 16, gestita congiuntamente dal direttore sanitario e dal direttore dei servizi sociali, area che presenta un alto livello di integrazione, anzitutto tra servizi sociali e sanitari. A questi due dirigenti fanno capo tutte le diramazioni territoriali dell'azienda, ovvero i circa 70 distretti sociosanitari, piccoli e grandi. Le stesse due cariche, sempre insieme e con pari dignità, coordinano una serie di unità interaziendali: il dipartimento per le dipendenze, l'unità integrata di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, il dipartimento interaziendale di salute mentale (che copre sia l'area ospedaliera sia tutte le unità del territorio, ed è uno dei dipartimenti in rete con l'università di Padova, oltre che con i soggetti privati) e il complesso sociosanitario "Ai Colli", che si occupa di disabili e di altre attività a valenza sia sanitaria che sociale.

Per avere un'idea delle dimensioni del sistema, si consideri che ULSS 16 e azienda ospedaliera universitaria regionale gestiscono complessivamente 2000 posti letto di tipo sanitario, mentre il settore sociosanitario, gestito dal direttore dei servizi sociali, dispone di circa 2500 posti letto extraospedalieri di tipo sociosanitario (in RSA e comunità alloggio). Inoltre, il territorio della ULSS 16 comprende 20 Comuni, e vi operano in campo sociosanitario numerosi soggetti privati. Mettere in rete queste risorse è importantissimo per la qualità dei servizi.

Dal 2000 la ULSS 16 ha messo in rete le funzioni dell'area sociosanitaria, che sono divenute livelli essenziali di assistenza. Il distretto sociosanitario, inteso come ripartizione geografica, è la porta unica di accesso ai servizi: presso il distretto si dà la risposta ai cittadini, mettendo insieme le risorse della ULSS e di altri soggetti pubblici e privati.

L'area in cui gli enti locali e le aziende sanitarie e sociosanitarie condividono i problemi è a tutt'oggi in netta espansione. Nel 2003 la ULSS 16 ha cominciato a estendere la stessa azione di rete realizzata per il settore sociosanitario anche al campo sanitario. È in corso la costruzione di un sistema informatico che fa dialogare non solo le diverse aziende sanitarie, ma anche la ULSS con i soggetti pubblici e privati che operano nel campo dell'integrazione sociale: Comuni, case di riposo, comunità alloggio per disabili, ecc.

Fra un anno, il sistema della ULSS dialogherà con quello dei Comuni, quindi il gruppo di valutazione degli interventi potrà disporre di tutte le informazioni necessarie per disegnare un intervento personalizzato rivolto a un individuo: di quali risorse dispongono i Comuni, quali sono i servizi che i Comuni erogano nei confronti di quella persona e della sua famiglia, cosa fa al riguardo la ULSS, ecc.

Per costruire le reti interorganizzative occorre anzitutto comporre gli interessi tra i diversi soggetti della P.A. Questo implica una serie di scelte, che nel caso della ULSS 16 sono state guidate da una serie di principi:

- Efficacia, efficienza ed economicità (intesa, quest'ultima, come il migliore livello di qualità compatibile con i costi, ovvero la migliore soluzione possibile rapportata al costo - qualità).
- Collaborazione tra i diversi livelli di governo operanti sul territorio: occorre mettere insieme competenze e risorse degli enti territoriali dal livello comunale a quello nazionale (anche con il federalismo amministrativo, importanti funzioni sul territorio rimangono a livello statale).
- Attribuzione di responsabilità ai soggetti pubblici, che significa identificare chiaramente le responsabilità per il funzionamento dei servizi e delle attività amministrative. Se più enti cooperano in rete per adottare e implementare dei piani di intervento su un certo territorio, la gestione di ogni progetto (per esempio: un progetto di appalto) deve essere affidata a un solo soggetto, attraverso un chiaro sistema di delega delle competenze correlate da parte degli altri enti, che gli consenta di esercitare pienamente la responsabilità di gestione.
- Adeguatezza organizzativa: significa porre in relazione la capacità organizzativa rispetto all'esercizio, anche in forma associata, delle funzioni. Per attribuire a un soggetto pubblico la responsabilità di una funzione o un progetto, si deve prima di tutto valutare

l'idoneità organizzativa del soggetto, intesa come concreta capacità di esercizio di quella funzione.

- Autonomia organizzativa: il soggetto a cui vengono attribuite delle funzioni deve acquistare l'autonomia organizzativa necessaria per esercitarle. L'autonomia viene proprio dalla responsabilità; questo vale sempre, non solo per le organizzazioni ma anche per i dirigenti. Autonomia e responsabilità sono due facce della stessa medaglia, nel senso che il grado di autonomia corrisponde al grado di responsabilità: un qualunque soggetto non può avere una responsabilità maggiore dell'autonomia che ha ottenuto.

- Libertà di forma per gli accordi tra amministrazioni per l'esercizio delle funzioni e la gestione dei servizi, sancita anche da alcune norme di legge. La principale di queste è l'art. 15 della L. 241/90, che stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono sempre accordarsi tra di loro per soddisfare un interesse pubblico. Questo importantissimo articolo viene spesso utilizzato per dare libertà di forma agli accordi tra amministrazioni.

Spesso i soggetti associativi comprendono sia enti pubblici che privati, per cui al loro interno e tra essi e gli utenti si creano rapporti molto complessi. L'ente pubblico è sempre titolare della funzione, anche quando abbia delegato l'esercizio della funzione stessa o la gestione del servizio a un altro soggetto pubblico o privato, e ha comunque l'obbligo di valutazione degli interventi, oltre al finanziamento e a quant'altro resta di sua competenza. Per esempio, la funzione dei servizi sociali è chiaramente dei Comuni, e nessuno può espropriarli di questa funzione, che oggi è attribuita loro dagli art. 117 e 118 Cost.

Questa complessità di relazioni richiede un'opportuna organizzazione, la qualificazione degli operatori, la definizione di standard qualitativi e quantitativi da conseguire, l'assunzione di responsabilità secondo criteri di partecipazione, e la precisazione di correlati criteri di valutazione. L'insieme di questi elementi garantisce la funzionalità degli interventi. La rigosità nella formulazione di strumenti giuridici che siano adeguati per la gestione dei servizi pubblici garantisce invece la certezza dei rapporti: gli accordi stipulati tra i soggetti pubblici e tra questi e i soggetti privati non devono lasciare zone d'ombra, ma devono essere estremamente chiari, specie nel definire in capo a chi riportare la responsabilità sugli interventi, intesa come attribuzione di competenze e non come responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile. Sempre di più queste distinzioni tra tipi di responsabilità si superano: per esempio, oggi l'UE conosce un solo tipo di responsabilità, sia nei confronti degli enti che nei confronti dei dirigenti: la responsabilità di risultato, per liberarsi dalla quale - e poter quindi provare di aver svolto bene il proprio compito - non basta dimostrare di avere posto in essere degli atti formalmente ineccepibili, ma occorre dimostrare di avere raggiunto il risultato in relazione alle risorse assegnate.

Passiamo ora a un esempio concreto, riguardante il primo progetto di rete fra reti realizzato dalla ULSS 16 di Padova: il dipartimento delle dipendenze, che offre una rete integrata di servizi sostenuta appunto da una rete fra reti che raccorda tutti i soggetti operanti nel campo delle dipendenze.

Per creare questa rete, la ULSS ha utilizzato il modello dell'accordo di programma, che è stato scelto perché lo possono sottoscrivere tutti i soggetti pubblici del territorio. L'entrata all'interno dell'accordo di programma è assolutamente volontaria, però una volta che un soggetto ha siglato l'accordo diviene impegnato a rispettarne i contenuti per la parte che lo riguarda. La certezza e la congruenza del rispetto dell'accordo di programma sono garantite in modo obbligatorio dal collegio di vigilanza, la cui costituzione deve essere prevista per legge nell'accordo stesso. L'accordo contiene di norma anche le modalità di attivazione di un collegio arbitrale per risolvere eventuali controversie.

Il processo che porta all'accordo si apre con l'individuazione dei bisogni da soddisfare e del bacino di utenza, seguita dalla conseguente predisposizione di un progetto di intervento da parte dei tecnici. Si ha quindi una fase politica: la conferenza dei rappresentanti degli enti, che decidono se sottoscrivere l'accordo di programma e per quali parti, e quali attività e risorse mettere in comune. È in questo snodo politico forte che si manifesta la volontà di mettersi insieme per la gestione di alcuni servizi o di parte di essi. Vengono quindi quantificate le risorse umane, strutturali e finanziarie disponibili, e ciascuno si impegna su cosa mettere in rete; infine, si definiscono le modalità organizzative e le responsabilità dei singoli soggetti.

L'accordo di programma può contenere una disposizione importante: il raccordo tra soggetti pubblici e privati, e in particolare il modo in cui si raccordano i soggetti pubblici per la scelta dei soggetti privati con cui dialogheranno per la scelta dei servizi. Si possono indicare

anche i livelli di qualità richiesti e i criteri per la scelta dei soggetti privati che erogheranno i servizi. I soggetti privati per legge non possono firmare l'accordo di programma; per connetterli alla rete si usa lo strumento legale della convenzione, che ha portata generale.

In sintesi, la rete parte dall'interesse comune affinché si soddisfino nel modo più efficace possibile i bisogni delle persone; la persona è il centro intorno a cui si dispongono i soggetti pubblici. Questi ultimi concludono tra loro l'accordo di programma, quindi stipulano con il privato sociale delle convenzioni per la gestione dei servizi.

Questo è il modello seguito dalla ULSS 16 per il piano triennale 2000-2002 e quello 2003-2005 dell'area delle dipendenze.

Sul piano dei flussi finanziari, alcune amministrazioni sono direttamente interessate, anche per indicazione regionale, nella gestione dei progetti: la Regione Veneto versa i finanziamenti alla ULSS, la quale garantisce i flussi finanziari per i progetti, che per volontà della Regione vengono gestiti in parte dalla stessa ULSS, in parte dai Comuni e in parte dal privato sociale.

I soggetti firmatari dell'accordo di programma sono tutte le amministrazioni con competenze in materia di dipendenze, che ricadono in ambiti diversi ma talvolta si sovrappongono: ULSS, Comuni, Provincia, amministrazione penitenziaria (gran parte dei detenuti sono tossicodipendenti; nei due grandi carceri di Padova ce ne sono circa 400), amministrazione ospedaliera, Prefettura, Questura (a cui spetta la repressione), l'ex Provveditorato agli studi (che cura la prevenzione e educazione alla salute, insieme ai Comuni).

Nel privato sociale rientrano anzitutto le decine di cooperative e associazioni di volontariato, che assumono ruoli diversi: le prime gestiscono parti necessarie dei servizi, le seconde non sono coinvolte nella gestione, ma partecipano all'implementazione per contribuire alla personalizzazione e all'umanizzazione dei servizi. I soggetti privati sono molto più numerosi dei soggetti pubblici e sono presenti in ognuno dei 20 Comuni del territorio; alcuni operano con il Comune, altri con la ULSS.

Per l'efficacia del servizio è indispensabile mettere in rete tutti questi soggetti, e un esempio può chiarirne i motivi: quando un tossicodipendente detenuto torna in libertà non può più essere seguito dai medici del carcere, ma la comunità ha interesse che venga preso in carico da altri soggetti, per evitare problemi di ordine pubblico o di altro genere.

Stabilito che esiste la volontà dei soggetti pubblici del territorio di risolvere un problema comune mettendosi in rete per evitare sovrapposizioni e frammentazioni di competenze e unire le risorse, rimane il problema di come integrare i diversi soggetti, ovvero di quale configurazione dare al modello strutturale della rete.

Nel caso specifico, è stato costituito un gruppo ristretto di dirigenti responsabili dell'integrazione delle reti, che opera nell'ambito della direzione dei servizi sociali della ULSS 16. Al di sotto di questo gruppo c'è la struttura tecnico-operativa, che presenta al vertice una commissione di coordinamento tecnico, e al livello immediatamente inferiore un gruppo di coordinamento tecnico composto dai 18 responsabili degli altrettanti progetti compresi nel piano triennale. Questi progetti devono essere ricondotti a un quadro unitario, perché le competenze necessarie per realizzarli sono distribuite tra diversi enti, e occorre integrarle per rispondere in modo efficace e dare continuità all'assistenza del progetto: nel caso della tossicodipendenza, le principali attività da collegare sono la prevenzione, la repressione, la presa in carico del soggetto all'interno della comunità, il reinserimento sociale. Per questo, i progetti rientrano in aree tematiche (per esempio, tossicodipendenze, dipendenza dall'alcool, dipendenza dal tabacco, ecc.), per ognuna delle quali c'è un gruppo di lavoro incaricato di integrare le funzioni interessate, di cui fanno parte i responsabili dei progetti stessi.

Sul versante dei flussi funzionali previsti dal piano, il presidente della conferenza dei sindaci e il coordinatore della rappresentanza dei sindaci (chiamata per legge "esecutivo dei sindaci) hanno un ruolo centrale nella determinazione delle funzioni e competenze assegnate a ciascuno. Al loro fianco opera un piccolo collegio composto dal presidente della conferenza dei sindaci, dal coordinatore della rappresentanza dei sindaci, dal direttore generale della ULSS e dal prefetto (che rappresenta tutti gli enti di governo). C'è poi un gruppo di coordinamento programmatico composto da rappresentanti dei soggetti pubblici e privati coinvolti, che si riunisce molto saltuariamente per effettuare una valutazione dei risultati.

### III Sessione: CAMBIARE L'ORGANIZZAZIONE

#### Le riflessioni degli esperti

---

#### La strategia nelle amministrazioni pubbliche<sup>23</sup>

Renato Ruffini

##### *Premessa*

Tra i partecipanti di uno dei gruppi di lavoro della Summer School si è sviluppato un forte consenso sul fatto che nelle amministrazioni locali vi è una forte necessità di recuperare la qualità delle decisioni strategiche, in quanto esse solo sono in grado di individuare linee di azione chiare all'interno di un contesto ambientale e organizzativo che presenta un'elevata complessità sia sotto il profilo politico e informativo che sotto quello dell'integrazione tra le diverse attività.

A fronte della necessità di recuperare la qualità delle decisioni strategiche, si è evidenziata la debolezza e la scarsa qualità dei documenti formalmente utilizzati per definire gli orientamenti programmatici, i quali hanno perso la loro logica di programmazione razionale ma non hanno acquisito quella strategica.

Il risultato di questo processo è una certa soluzione di continuità esistente tra indirizzi generali e decisioni operative, tra strategia e struttura, con ovvie difficoltà nell'esercizio quotidiano delle attività amministrative.

In questa sede riprendiamo quindi i problemi connessi alla formulazione delle strategie nella pubblica amministrazione, richiamando ciò che dice la dottrina al fine di recuperare, laddove necessario, suggerimenti utili per la pratica quotidiana.

##### *Che cosa è la pianificazione strategica*

La pianificazione strategica dell'amministrazione pubblica individua, su un orizzonte temporale almeno di medio periodo, i fini perseguiti dall'amministrazione del suo insieme e le modalità con cui si intende realizzarli, in relazione alle condizioni poste dal suo ambiente di riferimento. La pianificazione strategica consente quindi alle Amministrazioni pubbliche di gestire gli eventi "strategicamente", anziché in maniera reattiva o intuitiva.

La pianificazione strategica costituisce il primo fondamentale aspetto della gestione strategica dell'amministrazione pubblica intesa come un insieme di tecniche manageriali, strumenti e approcci che sono usati per tradurre un piano strategico in risultati concreti. Essa infatti identifica gli effetti delle decisioni attuali sui quali basare le decisioni future, in quanto nella pianificazione strategica vengono considerati i fini e le modalità del loro conseguimento, secondo una visione della gestione strategica dell'organizzazione in senso allargato. Individuazione dei fini e modalità per realizzarli sono, infatti, due elementi concettualmente distinti, tuttavia, in accordo con Coda<sup>24</sup>, riteniamo non sia opportuno considerare una strategia secondo un'accezione ristretta, cioè non inclusiva dei fini dell'istituzione. Adottare questo concetto di strategia sarebbe inopportuno soprattutto dal punto di vista pratico, in quanto significherebbe correre concretamente il rischio di separare decisore strategico ed implementatore della strategia, cosa generalmente sbagliata sia nella fase di "creazione" della strategia che per la correttezza della sua esecuzione.

Il rischio della separazione tra "fini" e modalità operative, che sottintende una visione forse eccessivamente "razionale" dell'attività di amministrazione, è molto concreto nel caso delle amministrazioni pubbliche, in quanto:

- normalmente sono le norme legislative istitutive dell'amministrazione che definiscono i fini, nei loro contorni di massima;

---

<sup>23</sup> Il presente lavoro è tratto in parte da Renato Ruffini, *Fondamenti di economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, De Agostini, in corso di pubblicazione.

<sup>24</sup> Cfr. V. Coda, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, UTET, 1988, pag. 22-23.

- i soggetti responsabili dei due momenti decisionali sono diversi e hanno ruoli separati: agli organi politici spetta definire le politiche di fondo e dare gli indirizzi, al dirigente stabilire le modalità operative per perseguire gli indirizzi strategici ricevuti;
- i cicli amministrativi, che sono coerenti con i cicli elettorali, rendono complesso il ragionamento sugli obiettivi di lungo periodo.

Di conseguenza, non è infrequente che nelle amministrazioni pubbliche vi sia una bassa propensione alla definizione formalizzata delle strategie amministrative e si crei una sorta di “soluzione di continuità” tra indirizzi strategici e attività operative. La coerenza tra questi due elementi è sempre difficilmente valutabile, in quanto è lasciata alle interazioni individuali all'interno di sistemi decisionali di programmazione spesso fortemente schiacciati sull'operatività più immediata.

E' tuttavia indubbio che il processo di formulazione delle decisioni strategiche è fondamentale per affrontare in modo più efficace l'elevata incertezza nell'ambito della quale si compongono le decisioni dell'amministratore pubblico, incertezza che, secondo Rebora, si manifesta tipicamente sotto forma di<sup>25</sup>:

- incertezza informativa, legata alla necessità di conoscere l'ambiente e la situazione problematica nell'ambito della quale si intende agire;
- incertezza politica, che si manifesta nel bisogno di ottenere giudizi di valore, in quanto tali espressione di una guida od orientamento politico, per affrontare utilmente il confronto tra diverse alternative di azione;
- incertezza da interrelazione o coordinamento, che deriva dall'esigenza di coordinare determinate scelte con le altre politiche o strategie dell'ente in campi affini o collegati, o interferenze, influssi o ripercussioni di vario genere che potrebbero crearsi.

Tutte queste diverse forme di incertezza possono trovare una composizione stabile e bilanciata ed un maggiore livello di realizzabilità all'interno delle decisioni strategiche (vedi figura 1).

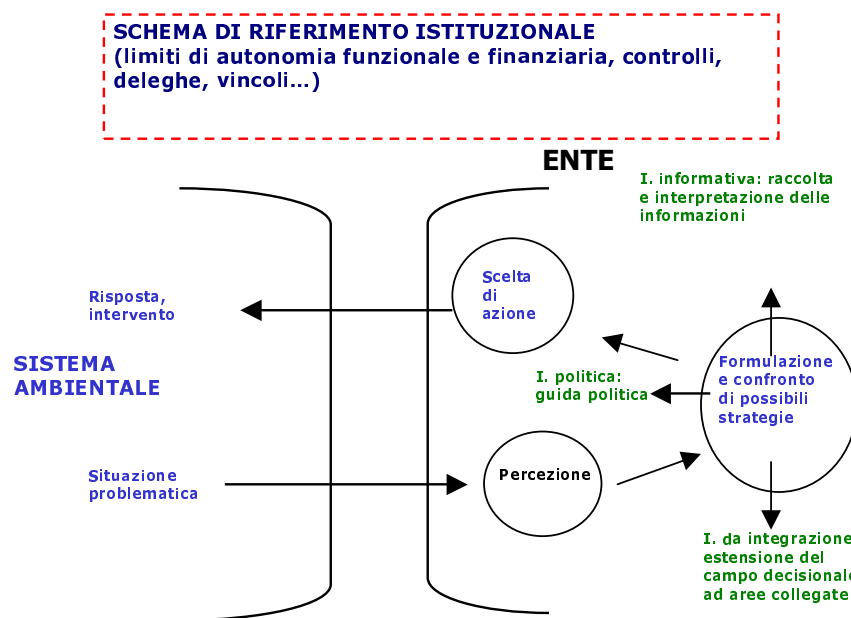


Fig. 1 – Piani di incertezza e gestione strategica (fonte: Rebora, lezione di economia delle amministrazioni pubbliche)

In altri termini, la necessità di gestire elevati livelli di incertezza informativa, politica e da integrazione rende utile, se non necessario, per l'Amministrazione pubblica, l'utilizzo delle logiche e degli strumenti dello “strategic management”, cioè di un'attenta gestione strategica.

<sup>25</sup> Cfr. Rebora e Meneguzzo, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Torino, UTET, 1990, pag 6.

La gestione strategica cominciò a svilupparsi negli anni '70, soprattutto nelle grandi imprese americane. Uno dei primi lavori scientifici sulla gestione strategica delle imprese fu un articolo di Ansoff del 1972, *“The Concept of Strategic Management”* nel quale l'autore sottolineava come i managers potessero utilizzare la pianificazione e la gestione strategica come strumenti per guidare le organizzazioni in modo creativo attraverso situazioni di incertezza ambientale sempre maggiore.

Nelle pubbliche amministrazioni, in realtà, già a partire dal 1968 fu introdotto dall'amministrazione Johnson il *“Planning, Programming & Budgeting System”* (PPBS), uno strumento budgetario che aveva similitudini con la gestione strategica, ma solo marginali. Infatti i due approcci erano simili in quanto entrambi si focalizzavano su una logica di programmazione razionale basata sulla definizione di obiettivi di programma e sulla misurazione del grado di raggiungimento di tali obiettivi attraverso indicatori di performance. Tuttavia il PPBS non poteva considerarsi uno strumento di *strategic management* in quanto il suo obiettivo era fondamentalmente quello di sviluppare la massima razionalità possibile delle decisioni<sup>26</sup>.

I primi tentativi di gestione strategica nelle pubbliche amministrazioni si svilupparono quindi a metà degli anni Ottanta, soprattutto nelle amministrazioni locali americane e inglesi. È del 1988 la pubblicazione della prima edizione del libro di John Bryson *“Strategic Management for Public and Non Profit Organizations”*, considerato un testo base sul tema, che tratta la pianificazione strategica con un taglio piuttosto razionale. In Italia il primo testo sulla strategia delle amministrazioni pubbliche è *“Strategia delle amministrazioni pubbliche”* di Reborja e Meneguzzo, del 1990.

Nella realtà tuttavia lo sviluppo di questo approccio nelle pubbliche amministrazioni è sempre stato piuttosto difficoltoso e anche le elaborazioni teoriche, con poche eccezioni, spinte sull'onda del New Public Management, non sono mai state molto originali rispetto alle elaborazioni sviluppate per le imprese.

In generale, si può affermare che le amministrazioni pubbliche hanno avuto sempre qualche difficoltà a sviluppare processi di gestione strategica di tipo razionale, con il rischio di sprecare tempo ed energie su documenti strategici tanto voluminosi quanto inutili. In base ad una serie di esperienze più o meno felici la pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni si è quindi sviluppata secondo tre linee ed approcci specifici:

1. Il primo approccio è quello che Hames definisce come *“navigazione strategica”*<sup>27</sup>, in cui si enfatizza fisiologicamente la pianificazione strategica, comunque necessaria, rispetto allo sviluppo di altri più o meno sofisticati strumenti di gestione strategica. In questo caso quindi l'attenzione dell'amministrazione si pone nella elaborazione del piano da seguire in un orizzonte temporale di medio periodo, da cui seguirà la programmazione operativa. Del resto, come sopra ricordato, non è possibile pensare ed agire strategicamente se non si ha un minimo di piano strategico, se non sulla carta, almeno in testa. Su questa base quindi i managers delle Amministrazioni pubbliche, pur pensando ed agendo strategicamente in base ad un piano strategico non hanno prodotto né sviluppano tutte le strumentazioni specifiche tipiche dello Strategic Management.

2. Un secondo approccio è quello che considera la pianificazione strategica troppo ampia per le esigenze dell'amministrazione e quindi rivolge la propria attenzione solo alla parte relativa al *“business planning”*, ovvero a forme di programmazione gestionale, dove ci sono sempre piani e obiettivi, ma i piani sono più *“leggeri”* e di carattere gestionale e gli obiettivi di breve periodo. La spinta a privilegiare la dimensione programmatica, di più breve periodo, nasce dall'esigenza di gestire modifiche abbastanza repentine dei servizi e delle attività, comunque nell'ambito di un orientamento strategico sostanzialmente stabile.

3. Il terzo approccio è la sostanziale riaffermazione della tradizione incrementalista fondamentalmente scettica rispetto ad ogni forma di pianificazione razionale, proprio perché adottabile solo in relazione a problemi semplici, in quanto *“it*

<sup>26</sup> La logica del PPBS infatti era lo sviluppo, dal punto di vista amministrativo, della logica di analisi e pianificazione razionale, molto basata sulla ricerca operativa, sull'analisi costi benefici, ecc. che ebbe il suo massimo e tragico fallimento con l'applicazione fatta a livello politico dei sistemi di pianificazione e programmazione di bilancio fatta da Mc Namara anche per la *“gestione”* della guerra del Vietnam. Per approfondimenti si veda *“The Best and the Brightest”* di David Halberstam. Su questa logica operativa nell'ambito del management si rinvia a Mintzberg, op. cit.

<sup>27</sup> Hames, Richard D., *The Management Myth: Exploring the Essence of Future Organizations*. Chatswood, NSW Business and Professional Publishing, 1994.

*assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case*<sup>28</sup>. Questa posizione trova la sua legittimazione logica e il suo riconoscimento scientifico proprio nel famoso articolo di Lindblom "The Science of Muddling Through", appena citato. Occorre sottolineare che in sé la logica incrementale è del tutto compatibile con la logica strategica nella gestione dell'amministrazione, cioè con una logica finalizzata alla definizione ed al perseguimento dei fini di fondo dell'amministrazione; ciò che si modifica nel primo approccio è il processo decisionale, che de-enfatizza totalmente l'uso formale del processo di gestione strategica.

#### *La definizione dello scopo di fondo dell'attività amministrativa*

Nelle amministrazioni pubbliche il processo di decisione strategica va necessariamente dalla definizione dei fini alla programmazione strategica, e di conseguenza concerne:

- la definizione degli scopi di fondo dell'attività amministrativa, traducendo la "missione" affidata dalla norma in relazione alle specificità dell'ambiente in cui opera l'amministrazione pubblica;
- la definizione conseguente degli obiettivi di lungo periodo rispetto alle problematiche quotidiane. Tale attività è particolarmente difficile a causa della relativa brevità del "ciclo elettorale";
- la definizione delle modalità applicative della strategia in relazione alle necessità di dare risposte all'ambiente esterno, che comprende quindi anche la definizione di come modificare comportamenti ed attività in relazione alle possibili evoluzioni ambientali;
- la verifica della coerenza tra attività da svolgere e caratteristiche della struttura aziendale (competenze del personale, risorse finanziarie, dotazione strumentale, ecc.).

Da quanto detto è evidente che per un amministratore minimamente responsabile, è semplicemente impossibile eludere le decisioni da noi definite strategiche e dedicarsi alle sole decisioni operative.

Il problema di conseguenza consiste non tanto nel prendere o meno decisioni strategiche quanto in:

- a. come sviluppare decisioni strategiche efficaci, cioè strategie valide che creino valore e consenso;
- b. come implementare le decisioni strategiche.

Nella pubblica amministrazione, il processo di formulazione delle strategie e delle politiche istituzionali a partire dai fini è generalmente piuttosto complesso, se non altro per il fatto che normalmente sono molti i soggetti che partecipano alla sua definizione, spesso con idee diverse. E' raro il caso in cui la decisione strategica, a partire dai fini dell'organizzazione, sia concentrata su un solo soggetto, come avviene nel caso dell'imprenditore.

Cominciamo a ragionare in primo luogo sulla definizione dei fini di fondo di una determinata attività amministrativa pubblica.

Nella letteratura aziendale, sia organizzativa che strategica, il concetto dei fini dell'impresa assume una rilevanza fondamentale, in quanto i fini sono elementi di coesione sia dell'attività dell'impresa che dello stile direzionale. Di conseguenza in letteratura si trovano numerose definizioni, piuttosto diverse tra loro, che afferiscono tutte al concetto di identificazione dell'attività fondamentale o dei "fini di fondo" di una specifica azienda; tra questi troviamo:

- l'orientamento strategico di fondo, inteso come identità profonda dell'azienda e composto dalle idee radicate degli attori chiave dell'impresa che contribuiscono alla

---

<sup>28</sup> [La pianificazione razionale] "assume capacità intellettuali e fonti di informazione che le persone semplicemente non possiedono, ed è anche più assurda come approccio alle politiche quando il tempo e i fondi che possono essere dedicati a un problema di *policy* sono limitati, come accade sempre"; Cfr. Charles E. Lindblom, "The Science of « Muddling Through »", *Public Administration Review*, 1959, 19, pag. 79-88.



definizione dei fini e obiettivi di fondo dell'impresa stessa, dal campo di attività in cui si ritiene vocata, e dalla filosofia gestionale ed organizzativa praticata<sup>29</sup>;

- la missione intesa come “un enunciato definito in termini ampi e duraturi dello scopo che contraddistingue l'impresa e identifica il suo campo di attività in termini di prodotto e mercato”<sup>30</sup>;
- la strategia istituzionale, intesa come “carattere” fondamentale dell'azienda e visione degli obiettivi verso cui l'impresa é guidata e di come essa opererà<sup>31</sup>;
- filosofia dell'azienda, intesa come una implicita teoria dell'azienda che descrive i suoi obiettivi e i modi in cui intende muoversi per il loro raggiungimento;
- sistema delle idee dominanti, intese come le idee che esercitano un'influenza decisiva sul modo in cui l'impresa opera e si sviluppa, e quindi sul suo ruolo e i suoi compiti, sulla struttura organizzativa che facilita l'efficienza, sui vari tipi di obiettivi più o meno formalizzati, su ciò che costituisce un appropriato stile di direzione, ecc.<sup>32</sup>
- carattere dell'organizzazione, inteso come la personalità che assume l'organizzazione con le competenze e le insufficienze che la contraddistinguono rispetto alle altre organizzazioni con cui si confronta<sup>33</sup>.

Tutte queste definizioni, pur nella loro diversità di intenti e quindi con sfumature diverse, individuano la necessità di identificare un punto fermo rispetto alle finalità dell'organizzazione attorno al quale ancorare tutte le attività. In altri termini un'organizzazione, che abbia preponderanti finalità economiche o sociali, difficilmente potrà essere efficace, cioè agire unitariamente e fornire beni o servizi utili ai propri interlocutori, se non ha in qualche modo elaborato al proprio interno degli orientamenti e un preciso finalismo nell'ambito dei quali creare consenso interno, linee di comportamento comuni e una linea di “visibilità” verso l'esterno.

Anzi, probabilmente tale necessità è tanto maggiore quanto più l'organizzazione ha finalità di perseguimento di fini pubblici, in quanto senza una linea rossa tracciata dalle finalità istituzionali dell'organizzazione, da seguire costantemente, alcune complesse decisioni (scegliere se curare o no certi malati, chi aiutare tra due soggetti in grave stato di bisogno, se privilegiare una proprietà privata o un parco pubblico, ecc.) difficilmente potrebbero essere prese dai singoli soggetti operanti nell'amministrazione.

Consequentemente a quanto detto, per scopo di fondo dell'attività amministrativa intendiamo l'individuazione dei fini e obiettivi di fondo, della struttura aziendale e della filosofia di relazione con l'ambiente che l'organizzazione intende darsi al fine di assicurare:

- la piena applicazione del mandato normativo ricevuto;
- il consenso interno;
- le linee di comportamento comuni da parte del personale;
- una linea di “visibilità” verso l'esterno.

E' evidente che la definizione dello scopo di fondo dell'attività amministrativa di una determinata istituzione pubblica parte dalle norme, ma queste non sono in sé sufficienti per dare la necessaria stabilità all'istituzione stessa. E' vero, infatti, che i fini istituzionali di una determinata amministrazione sono, come già detto in precedenza, in buona parte predeterminati dalla legge; nonostante questo, è comunque evidente che resta un importante margine di “interpretazione” dei fini dell'amministrazione da parte dell'amministratore in relazione alle condizioni ambientali in cui si trova ad operare.

Come sempre avviene in condizioni di complessità, è quindi la leadership di una determinata istituzione che deve operare da “semplificatore” del sistema individuando lo scopo di fondo dell'attività.

<sup>29</sup> V. Coda, op. cit.

<sup>30</sup> John A. Pearce II, “*The Company Mission As A Strategic Tool*”, Sloan Management Review, spring 1982, pag. 15.

<sup>31</sup> Hamermesh, R.H., *Making Strategy Work. How Senior Management Produce Results*, New York, John Wiley & Sons, 1986.

<sup>32</sup> R. Normann, *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, Milano, Etas Libri, 1979.

<sup>33</sup> Selznick, P., *La leadership nelle organizzazioni*, Milano, F. Angeli, 1976.

Nel caso delle amministrazioni pubbliche, quindi, l'identificazione dello scopo di fondo dell'organizzazione è definita dal soggetto (o i soggetti) titolare dei poteri di amministrazione (sindaco, presidenti o direttori di agenzie, ecc.) che sulla base di un mandato di legge e senza mai uscire da questo, interpreta il suo ruolo con riferimento all'ambiente istituzionale in cui opera e ai propri interlocutori sociali. Nel caso di amministrazioni di secondo livello (agenzie, sovrintendenze artistiche, enti pubblici economici e non economici, ecc.), tale funzione è esercitata non dal politico eletto ma da soggetti nominati o dirigenti di carriera.

L'identificazione degli obiettivi di fondo di un'amministrazione è ovviamente tanto più complessa quanto più questa sviluppa al suo interno anche processi di tipo politico-rappresentativo e quanto più articolate sono le funzioni che l'amministrazione stessa deve assolvere. Il processo è relativamente semplice in un'amministrazione monofunzione con nomine di secondo livello (quindi non elettive), come può essere un'agenzia pubblica; molto più complesso è invece il caso di un'amministrazione locale dove i processi politici possono rendere più complessa l'esplicitazione delle politiche e dove la varietà dei servizi può rendere molto difficile la definizione di orientamenti comuni che non siano del tutto vaghi.

In ogni caso non vi sono tecniche particolari per definire gli obiettivi di fondo di un'amministrazione; come le scelte imprenditoriali, questi si creano dall'esperienza e dall'intuizione, dalla visione del futuro che ha la leadership oltre che, nel caso delle pubbliche amministrazioni, da un profondo senso dell'istituzione e del bene pubblico.

E' comunque importante sottolineare che la definizione degli scopi di fondo dell'amministrazione è principalmente un processo in base al quale chi dirige l'amministrazione "interpreta" la situazione valutando norme, ambiente e situazione aziendale. È del tutto inutile inventare obiettivi nuovi solo per il gusto di differenziarsi dai predecessori se non lo richiede l'ambiente esterno, anzi questi nuovi obiettivi spesso possono essere solo fantasie inadeguate sia in riferimento alla struttura aziendale dell'amministrazione che in relazione alle richieste ambientali. Come dice Mintzberg, infatti, "quasi sempre gestire una strategia significa soprattutto gestire la stabilità, non il cambiamento. Tranne poche eccezioni, i manager più autorevoli non dovrebbero affatto formulare strategie. Dovrebbero impegnarsi ad assicurare alle loro imprese il maggior successo possibile nella gestione delle strategie che già hanno adottato. Gestire una strategia, quindi, significa, in primo luogo, non tanto promuovere un cambiamento, quanto conoscere il momento più opportuno per effettuarlo"<sup>34</sup>.

### *I livelli di decisione strategica*

La definizione degli obiettivi di fondo dell'amministrazione orienta l'attività e ne costituisce un indirizzo indispensabile, ma non necessariamente deve trovare una formalizzazione specifica; piuttosto, è incarnata nei soggetti che dirigono l'amministrazione ed è visibile nelle attività svolte da quest'ultima.

Esistono altri strumenti, in alcuni casi formalizzati e riconosciuti legislativamente, in base ai quali vengono perseguiti gli obiettivi di fondo dell'amministrazione.

Questi diversi strumenti possono essere collocati logicamente all'interno di due diversi livelli di formulazione delle strategie tra loro gerarchicamente collegati, nel senso che i livelli superiori costituiscono in linea di massima indirizzo di riferimento per i livelli inferiori. Tali livelli sono<sup>35</sup>:

- a. strategie a livello di ente nel suo insieme
- b. strategie a livello di funzioni e a livello di servizi

A livello di amministrazione lo sforzo strategico consiste nell'individuare le linee di azione generali che si intendono perseguire durante un determinato periodo di riferimento, che può essere il mandato o un periodo pluriennale diverso. In alcuni casi l'elaborazione della strategia di ente può anche essere formalmente definita attraverso specifici documenti amministrativi, previsti dalle norme, di carattere programmatico. Nelle amministrazioni dello Stato, nelle Regioni e negli enti locali, questo tipo di pianificazione strategica si sostanzia nella codificazione amministrativa del programma politico della coalizione vincente. Per esempio, negli enti locali il primo atto del Consiglio è dato dal programma di mandato. In altri casi, per esempio quello degli enti strumentali di una regione, i programmi di attività a carattere

<sup>34</sup> Mintzberg, H., *Management: mito o realtà?*, pag 64.

<sup>35</sup> Cfr. Reborà e Meneguzzo, op. cit.

pluriennale servono per la funzione di coordinamento e controllo esercitata dall'ente sovraordinato.

È utile sottolineare che alle amministrazioni pubbliche è quasi sempre prescritta l'esplicitazione di un programma pluriennale di attività, ma quest'obbligo formale è spesso assolto descrivendo le politiche perseguite in modo piuttosto generico, ed è quindi sostanzialmente inutile ai fini di un'efficace programmazione strategica. Tale vaghezza è ovviamente il sintomo di una scarsa elaborazione interna delle politiche da perseguire, che può essere dovuta ad una serie di fattori come:

- a. la scarsa esperienza di cui spesso risentono le coalizioni politiche, soprattutto se al primo mandato (e comunque spesso accade che al secondo mandato della coalizione cambino le persone degli amministratori), e quindi la relativa impossibilità che spesso i diversi soggetti hanno ad utilizzare le esperienze pregresse al tempo giusto;
- b. l'impostazione logica di tipo politico, prima ancora che amministrativo, di questi documenti, che costringe a sintesi su principi generali, rispetto ai quali tutti sono d'accordo (soprattutto i diversi componenti della coalizione ed i loro elettori tipo), senza affrontare nelle fasi iniziali alcuni nodi di fondo dell'amministrazione.

E' ovvio che documenti assolutamente generici sull'attività dell'ente non aiutano affatto la formulazione delle strategie.

In ogni caso, indipendentemente dagli aspetti formali e documentali la formulazione della strategia a livello aziendale implica una elaborazione matura, magari basata su analisi ed indagini sulle caratteristiche ed i bisogni dell'ambiente esterno, che dalle minimali linee di intervento generali si articolano poi ulteriormente in considerazione dei diversi elementi della struttura dell'amministrazione e delle necessità di risorse.

In questo la strategia generale dell'ente si articola in diverse linee strategiche specifiche, e precisamente quelle:

- economico-finanziarie
- organizzative
- funzionali

La strategia economico-finanziaria è preposta all'ottenimento delle risorse finanziarie necessarie allo sviluppo dei servizi; in altri termini, consiste nella individuazione di modalità, giuridicamente corrette, per incrementare le entrate o diminuire i costi.

Le leve di entrata possono essere varie e diversificate. Si possono usare la leva fiscale, gli introiti da servizi, finanziamenti tramite trasferimenti su progetti, il ricorso al prestito secondo modalità classiche o sfruttando forme di finanza più innovativa, ecc.

Le scelte economico-finanziarie sono di carattere generale nel caso si parli di entrate non finalizzate (come nel caso di leve fiscali generali) o saranno invece strettamente connesse ai servizi che si intende erogare negli altri numerosi casi in cui vi è una relazione diretta tra entrata da individuare e servizio da finanziare o da razionalizzare economicamente.

La strategia economico-finanziaria dell'amministrazione pubblica riguarda quindi sia le decisioni di investimento che quelle di spesa corrente da finanziare.

E' evidente che la strategia economico-finanziaria trova una sua formalizzazione nel bilancio preventivo dell'Amministrazione.

Le strategie organizzative concernono invece le scelte di modifica degli assetti organizzativi che si rendono necessarie in relazione agli obiettivi da perseguire. Tali scelte possono riguardare la struttura organizzativa di massimo livello e i relativi incarichi dirigenziali, i meccanismi operativi di funzionamento del sistema organizzativo (sistemi di retribuzione, di selezione, ecc.) o aspetti anche di carattere micro-organizzativo e tecnico, come significative modifiche dei processi produttivi derivanti da modifiche dell'organico o dalla introduzione di nuove tecnologie. In relazione a quest'ultimo aspetto, risultano particolarmente rilevanti le modifiche o gli aggiustamenti che si intendono attuare nei sistemi informativi ed informatici.

E' evidente che le strategie organizzative e del personale assumono spesso un ruolo di condizione essenziale di fattibilità delle strategie elaborate e quindi sono, a seconda delle

situazioni specifiche e delle modalità con cui si affrontano tali situazioni, condizioni di vincolo o fattore di sviluppo.

Le strategie funzionali afferiscono, infine, alla definizione delle politiche di intervento che l'amministrazione intende assumere con riferimento alle diverse funzioni di cui è titolare ed alla loro selezione, sviluppata raffrontandole tra loro sulla base di criteri predefiniti.

E' evidente che nel caso di un'amministrazione monofunzionale la strategia funzionale collima con la definizione degli obiettivi di fondo.

Nel caso, peraltro piuttosto frequente, in cui un'amministrazione abbia invece diverse funzioni pubbliche da presidiare, spesso molto differenti tra loro, l'amministrazione stessa deve definire le diverse strategie da adottare per ogni funzione, a seconda della loro fase di sviluppo ed in risposta ai bisogni che emergono nelle diverse aree di bisogno. Successivamente le diverse strategie funzionali dovranno essere raffrontate ed integrate tra loro al fine di renderle mutuamente compatibili, tenuto conto dei vincoli organizzativi e finanziari dell'amministrazione. Si tratta in pratica di definire delle strategie di portafoglio tra le diverse funzioni, individuando le formule gestionali più idonee per il loro sviluppo.

L'insieme delle decisioni prese circa le strategie funzionali e le correlate esigenze finanziarie ed organizzative dà una visione organica e sufficientemente precisa dei programmi che l'amministrazione intende perseguire in un determinato periodo di riferimento, che dovrebbero effettivamente concretizzare le modalità di perseguimento degli obiettivi di fondo dell'amministrazione.

Una volta definite le strategie a livello aziendale, per dare un'ultima concretizzazione a quanto stabilito occorre sviluppare delle specifiche strategie di servizio, che si sostanziano nella individuazione, per ogni funzione dell'amministrazione, delle specifiche formule istituzionali e gestionali da adottare all'interno dell'ente<sup>36</sup>. Si tratta in sostanza di definire con chiarezza i contenuti e il sistema di erogazione di ogni servizio, individuando altresì i soggetti che avranno la responsabilità di svilupparlo, sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione.

La definizione delle diverse strategie di servizio (ovvero delle diverse formule gestionali ed istituzionali) è, a differenza delle decisioni strategiche a livello di ente, una classica responsabilità del dirigente, in quanto unico soggetto ad avere le competenze e il compito istituzionale di leggere le modalità tecniche per ottenere i migliori servizi possibili sulla base degli indirizzi ricevuti.

A questo punto il quadro delle scelte strategiche è completo e il primo tassello della loro implementazione consiste nella loro trasposizione nel documento di bilancio, nelle sue diverse articolazioni, ed in particolare nella parte del bilancio di carattere operativo che attribuisce le risorse in base agli obiettivi dei dirigenti (come per esempio il Piano esecutivo di gestione – PEG - nel caso degli enti locali). Con tale documento sostanzialmente si sviluppa la programmazione operativa, che dovrebbe essere chiaramente connessa agli indirizzi strategici.

Uno dei problemi principali dell'amministrazione pubblica nel campo dei processi decisionali di tipo strategico è dato proprio dal collegamento logico che dovrebbe esistere tra il processo di pianificazione strategica e la programmazione di bilancio.

In questa fase si sviluppa una sorta di "nodo strategico" tra strategia aziendale, orientata al futuro, e programmazione di bilancio, basata sulle scelte passate e su questioni operative specifiche. La gestione di tale passaggio è significativamente complessa e può produrre un certo "gap strategico", tra i *desiderata* pianificati e le decisioni immediate in termini di risorse.

#### *Gli strumenti per la formulazione del piano strategico*

Nel precedente paragrafo si è precisato come una strategia si crea all'interno di una determinata organizzazione attraverso complesse interazioni tra i soggetti che in essa operano, e non si programma a tavolino. Resta comunque il fatto che per definire una strategia a livello aziendale è necessario un minimo di analisi attraverso l'utilizzo di alcune strumentazioni e una loro formalizzazione di massima, a cui inevitabilmente seguiranno puntualizzazioni in seguito alle esperienze applicative.

---

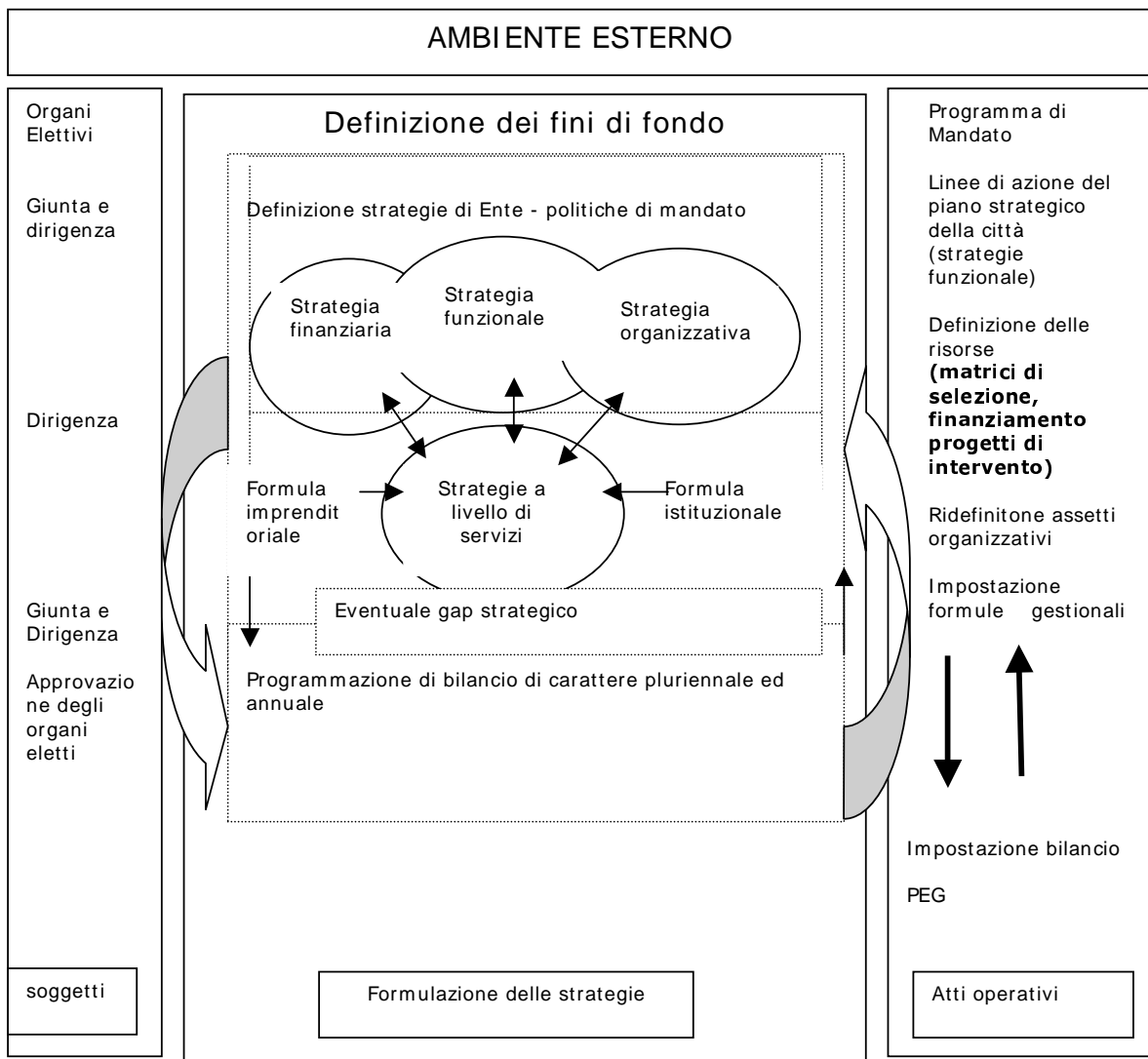
<sup>36</sup> Cfr. Reborà e Meneguzzo, op. cit., pag 94. Il tema sarà inoltre sviluppato nell'ultimo capitolo del libro, in corso di pubblicazione, quando si parla dell'attività di gestione operativa.

In questo paragrafo intendiamo quindi descrivere come si sviluppa una strategia a livello aziendale analizzando i diversi strumenti utilizzati a questo scopo.

Dal punto di vista meramente logico, il primo passo della formulazione operativa di una strategia che voglia “dare le gambe” agli obiettivi di fondo dell’amministrazione (per esempio definiti con il programma di mandato nel caso di una amministrazione eletta come nel caso degli enti locali) concerne la definizione del piano strategico.

Definire un piano strategico implica comunque un minimo di analisi e di selezione degli obiettivi secondo una logica di tipo razionale, attraverso l'utilizzo di diversi strumenti.

Il piano strategico è in effetti uno dei pochi strumenti utilizzati nelle pubbliche amministrazioni, soprattutto negli enti locali, in quanto consente di creare (e comunicare) un quadro degli interventi a livello annuale e pluriennale, che costituisce una utile guida alla gestione interna ed alla coesione sociale esterna. Questi piani strategici hanno quindi molte similitudini con le logiche razionali di pianificazione, fermo restando il fatto che quanto scritto



**Fig. 2 - Schematizzazione dei livelli delle strategie e degli atti formali di riferimento in un ente locale**

nel piano costituisce una strategia deliberata, che verrà poi a modellarsi completamente nell'operatività quotidiana sulla base delle strategie emergenti dal cuore operativo dell'amministrazione.

La tabella 1 mostra come la logica di pianificazione strategica si sviluppa anche nella pratica.

Il primo passo per la formulazione di un piano strategico consiste in un'analisi dell'ambiente che esca dagli aspetti meramente intuitivi e riesca a strutturare un serie di informazioni il più possibile oggettive e confrontabili.

Ci sono molte tecniche, peraltro piuttosto semplici, a disposizione del management per dare senso all'analisi dell'ambiente esterno.

Naturalmente la prima necessità è quella di raccogliere le informazioni e selezionarle nel modo migliore.

In proposito le modalità sono diverse e tutte utilizzabili contestualmente quali:

- analisi dei dati socio-economici
- sviluppo di conferenze strategiche, settoriali e in plenaria, in cui le diverse componenti della collettività si confrontano sui problemi e sulle opportunità relativamente alla loro realtà di riferimento

L'elaborazione delle informazioni raccolte può poi essere sviluppata secondo varie modalità. Può darsi, per esempio, che le conferenze strategiche già permettano di individuare aree di obiettivi significativi che può già essere opportuno perseguire, ma può anche darsi che occorra focalizzare meglio l'analisi, ed in questo caso si possono utilizzare vari strumenti di ricerca.

Il primo strumento di analisi ambientale è l'analisi STEP, che è semplicemente l'analisi dei vari aspetti dell'ambiente esterno, in particolare l'ambiente Sociale, Tecnico, Economico e Politico (STEP):

- Sociale: a livello generale l'ambiente sociale include gli andamenti demografici della popolazione compresi i tassi di invecchiamento e di immigrazione, la struttura delle famiglie, cambiamenti dello stile di vita, ecc.;
- Tecnico: dal punto di vista tecnico l'ambiente è analizzato soprattutto in termini di nuove opportunità date dallo sviluppo delle information technology o delle tecnologie mediche, che sono sempre all'avanguardia e con forti ricadute anche in altri campi di indagine, ecc.;
- Economico: questo campo di analisi è uno dei principali e riguarda una ampia varietà di elementi di analisi. Fra questi sono di particolare interesse il tasso di industrializzazione (o deindustrializzazione), i tassi di disoccupazione con eventuali concentrazioni geografiche, ecc.;
- Politico: include i cambiamenti legislativi e le richieste esistenti di servizi pubblici, i temi principali del dibattito politico, ecc.

L'utilizzo delle tecniche di analisi dell'ambiente come l'analisi STEP, effettuate attraverso indagini sul campo poi rielaborate da esperti, consente al management pubblico, sia eletto che di carriera, di dare un senso più compiuto e preciso all'ambiente esterno, diminuendone la complessità e i relativi livelli di incertezza. In altri termini questa analisi non dice ai manager cosa devono fare, ma è il prerequisito necessario per sapere cosa fare.

Un secondo strumento dell'analisi strategica molto noto è l'analisi SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats), che esamina per l'appunto i punti di forza/debolezza e le minacce/opportunità esistenti nel rapporto tra amministrazione e ambiente.

Uno dei pregi fondamentali dell'analisi SWOT è il fatto che essa focalizza l'analisi sia sugli aspetti esterni ambientali che su quelli interni all'amministrazione, mettendoli in relazione tra loro e, conseguentemente, identificando alcune possibili aree privilegiate di azione.

Un'altra tipologia di strumenti per l'analisi delle scelte strategiche è data dalla matrici utilizzate per effettuare le scelte di portafoglio, ovvero, nel caso dell'amministrazione pubblica, per valutare comparativamente tra loro le diverse funzioni da soddisfare, evidenziando quelle

che risultano essere più coerenti per il raggiungimento delle finalità istituzionali, alle quali quindi destinare una quantità maggiore di risorse ed attenzioni organizzative.

Il modello base per lo sviluppo delle scelte di portafoglio è la nota matrice del Boston consulting group degli anni '70, la quale esamina i prodotti e i servizi sulla base di due dimensioni principali, quote di mercato e possibilità di sviluppo. Sulla base di queste dimensioni i prodotti e i servizi possono caratterizzarsi come:

- Stars – quando hanno alte possibilità di sviluppo e alte quote di mercato e quindi generano elevati profitti. Hanno tuttavia bisogno di anche di elevati investimenti affinché si mantenga (o incrementi) la quota di mercato;
- Cash cows – basso sviluppo e alte quote di mercato che generano un elevato cash flow anche in relazione al fatto che questi prodotti o servizi necessitano di bassi investimenti; conseguentemente, i profitti generati da tali attività possono essere usati per altre attività;
- Dogs - Basso sviluppo e bassa quota di mercato che genera bassi introiti;
- Problem children – alti tassi di sviluppo ma basse quote di mercato; questo tipo di prodotto può quindi diventare cash cow o star, ma il suo sviluppo può creare qualche rischio.

**Tab 1 – La pianificazione strategica tra teoria e pratica**

Modello teorico di pianificazione	L'esempio di Liverpool City Council	Comune di Genova
1. Selezione degli obiettivi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chiarificazione obiettivi di amministrazione</li> <li>• Scelta del livello degli obiettivi</li> </ul>	1. Selezione degli obiettivi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisogni della città</li> <li>• Analisi dei problemi chiave e dei bisogni</li> <li>• Visione e obiettivi chiave: "the kind of place councillors aim to make Liverpool and major change needed"</li> </ul>	1. Definizione del Piano della città <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificazione "mission" dell'amministrazione: "progettare interventi per lo sviluppo e per assicurare servizi adeguati alle esigenze dei cittadini, riconoscendo in questo, il valore dell'organizzazione"</li> <li>• Identificazione attraverso una conferenza strategica di 5 linee strategiche comprensive di obiettivi ed azioni (Città di tutti, Genova città delle qualità, Città dell'economia e del lavoro, Città superba, Capitale portuale, Capitale della cultura, La gestione della città)</li> </ul>
2. Gap analysis <ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsione future performance sulla base dell'attività corrente</li> <li>• Identificazione dei gap tra previsioni e obiettivi</li> </ul>	2. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione della strategia dell'amministrazione</li> <li>• Scopo e direzione delle maggiori priorità</li> <li>• Quadro generale interventi in una prospettiva di 3-4 anni</li> </ul>	2. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione di assi di intervento per ogni linea strategica</li> <li>• Riposizionamento delle attività del comune e definizione delle linee guida</li> </ul>
3. Strategic appraisal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esterna (ambiente)</li> <li>• Interna</li> <li>• Vantaggi competitivi</li> <li>• Ridefinizione livello obiettivi</li> <li>• Informazione per il piano dei servizi</li> </ul>		
4. Formulazione della strategica <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzioni strategiche generali</li> <li>• Valutazione e selezione delle</li> </ul>	4. Piano dei servizi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approvazione sulla politica dei servizi da parte del Councillor(?)</li> </ul>	4. Formulazione strategica <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano di azioni/progetti</li> <li>• Articolazione di ogni progetto del piano in fasi (diagnostica, elaborazione progettuale, decisionale, realizzativa,</li> </ul>

opzioni strategiche		valutativa) • Definizione priorità di intervento
5. implementazione strategie • Definizione del budget e del piano delle azioni • Monitoraggio e controllo	5. Definizione del budget • Allocazione delle risorse in bilancio (budget) preventivo sia per investimenti che per spese correnti	5. Collegamento tra piani di azione e piano esecutivo di gestione
	6. Action plan • Formulazione del piano annuale degli interventi, incluso il livello di servizio e gli obiettivi da raggiungere	
	7. Performance review • Commissione di monitoraggio delle performance e misurazione dei risultati	Attivazione del controllo strategico intesa come valutazione in itinere ed ex-post dell'intero processo di programmazione strategica. Si sviluppa su due livelli: 1. Un <b>livello generale</b> sullo stato di attuazione del piano che si rappresenta tramite: • Un report generale con cadenza trimestrale sullo stato di avanzamento delle diverse azioni che concorrono alla realizzazione del piano; • Un rapporto valutativo con cadenza trimestrale sui risultati conseguiti con le azioni messe in atto 1. Un <b>livello di dettaglio</b> sullo stato di avanzamento dei singoli progetti che si rappresenta tramite un report quindicinale che prende in considerazione lo svolgimento delle fasi, il rispetto dei tempi previsti, il monitoraggio delle aree di criticità, le azioni da intraprendere per il conseguimento e/o il consolidamento dei risultati

Su questa base logica sono state successivamente sviluppate matrici di selezione simili con specifico riferimento ai servizi pubblici.

Per esempio Nutt e Backoff<sup>37</sup> hanno sviluppato una matrice simile per analizzare le scelte di servizio nel settore pubblico, inserendo tra le dimensioni da valutare il livello di consenso sociale generato dalla problematica/funzione rispetto alla quale si vuole intervenire con specifici servizi e la fattibilità dell'intervento, intesa come possibilità effettiva da parte dell'organizzazione di sviluppare quel determinato intervento in modo efficace. Il livello di fattibilità dipenderà quindi dai problemi tecnici connessi all'intervento ed alle relative capacità dell'amministrazione di affrontarli, dalla tipologia di utenza e dalla sua variabilità, ecc.

Sulla base di queste due dimensioni si può quindi definire una matrice che identifica quattro aree nelle quale inserire i diversi servizi:

- angry tiger - queste problematiche/funzioni riscuotono un fortissimo interesse da parte della cittadinanza ma sono anche estremamente complesse da gestire tecnicamente; ne è un esempio la disoccupazione;

<sup>37</sup> Si veda Nutt, B. C. and Backoff R.W., *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992



- sitting ducks - sono problematiche tecnicamente semplici da risolvere, sulle quali c'è interesse da parte della popolazione; per esempio, problemi di ordine pubblico o di sicurezza nei trasporti;
- dark horses - sono funzioni abbastanza semplici da affrontare tecnicamente ma rispetto alle quali vi è un certo disinteresse da parte del pubblico. Può essere questo il caso per esempio dell'inserimento lavorativo degli handicappati;
- sleeping dogs - si tratta di tematiche piuttosto complesse dal punto di vista tecnico, nei confronti delle quali peraltro c'è una scarsa sensibilità da parte del pubblico.

Un'altra interessante matrice di portafoglio è la matrice di selezione<sup>38</sup>, la quale utilizza come variabili di segmentazione e classificazione delle funzioni il contributo all'equilibrio finanziario e il beneficio sociale. La prima dimensione valuta la ricaduta che ha una determinata funzione pubblica (implementata con uno specifico servizio) sulla gestione finanziaria complessiva nell'amministrazione, in termini di contributo positivo o negativo. La dimensione del beneficio sociale atteso esprime invece la rilevanza che gli utenti attribuiscono ad una determinata funzione/servizio. Tale dimensione può essere valutata attraverso indagini ad hoc o da parte degli organi decisionali dell'ente.

Sulla base di queste due dimensioni si generano quattro possibili politiche base, che possono essere attivate dall'amministrazione con riferimento alle diverse funzioni/servizi:

- Politiche di mantenimento: sono adeguate nel caso in cui una funzione/servizio si caratterizza per avere un impatto positivo dal punto di vista finanziario e un modesto beneficio sociale. Le politiche di mantenimento prevedono quindi una sostanziale conferma delle risorse assegnate, decidendo eventuali incrementi di attività solo se si vuole generare ulteriori entrate.
- Politiche di sostegno attento, che interessano le funzioni che danno luogo a squilibri finanziari anche rilevanti, ma che presentano un elevato beneficio sociale, aspetto quest'ultimo che difficilmente consente strategie di esternalizzazione o ridimensionamento. In questo caso è generalmente necessario ricercare modalità per incrementare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, generando quindi risparmi a parità di servizi erogati.
- Politica di ridimensionamento, cioè di disinvestimento, nel caso in cui una determinata funzione abbia un impatto negativo dal punto di vista finanziario e non sia oggetto di particolare interesse da parte della popolazione.
- Politica di cauta espansione, relative ad attività che diano un contributo positivo all'equilibrio finanziario dell'ente e siano anche caratterizzate da un elevato beneficio sociale.

Trattabilità tecnica	alto	Sitting ducks	Dark horses
	basso	Angry tigers	Sleeping dogs
		alto	Basso

Supporto pubblico

**Fig- 3 – La matrice di portafoglio (tratto da Nutt e Backoff 1992).**

<sup>38</sup> Si veda in proposito Meneguzzo (1985), Reborà e Meneguzzo (1990), pag 247 e ss.

In termini di scelte strategiche, le strumentazioni di analisi ora sviluppate sono importanti al fine di aumentare l'efficacia delle decisioni. Occorre tuttavia chiarire che le scelte adottate nella realtà dipenderanno in ultima analisi non tanto dalle caratteristiche dell'ambiente, ma da come queste caratteristiche verranno lette. In altri termini ciò significa che le scelte strategiche saranno comunque sempre fortemente influenzate dal contesto organizzativo, e che i managers più che leggere oggettivamente l'ambiente lo reinterpretano sulla base dei propri valori e delle proprie credenze.

Ancora una volta è quindi importante sottolineare la rilevanza della definizione degli obiettivi di fondo dell'organizzazione, del suo orientamento strategico di fondo, ai quali vanno inevitabilmente a ricondursi tutte le strategie dell'ente, a cominciare dalle politiche espresse nel programma della coalizione di maggioranza.

Sotto questo punto di vista ci sono quindi alcune linee conduttrici che influenzano sempre le scelte strategiche di una data Amministrazione.

Per esempio, con riferimento alle autonomie locali le scelte strategiche si sviluppano in relazione ad alcune specifiche direttrici politiche quali:

- a. il livello di intervento diretto che l'amministrazione intende sviluppare nell'erogazione dei servizi;
- b. il grado in cui l'amministrazione intende introdurre meccanismi di mercato nei servizi pubblici;
- c. l'importanza relativa che si dà ai servizi agli individui rispetto a quelli alla comunità (o alle comunità).

È sulla base di queste idee e politiche di fondo che le amministrazioni svilupperanno poi l'interpretazione dell'ambiente esterno e definiranno le proprie strategie.

*Conclusioni: il problema dell'implementazione delle strategie: la relazione tra strategie e budget*

La separazione tra scelte strategiche e implementazione delle stesse ha solo una valenza logico-didattica, in quanto il processo strategico, come precedentemente analizzato, è un continuo apprendimento ed aggiustamento delle azioni rispetto ai fini di fondo dell'amministrazione. La presenza di eventuali soluzioni di continuità significherebbe che esiste una frattura strategica, talora molto grave, tra i "desiderata" degli organi di indirizzo e le risposte date dalla struttura amministrativa, e quindi una sicura implementazione errata di strategie anch'esse sbagliate.

Dal punto di vista logico, è comunque naturale pensare che una volta chiariti gli obiettivi di fondo, letto l'ambiente di riferimento e selezionate le funzioni critiche su cui intervenire, si presenta il problema di dare corpo alle scelte fatte attraverso:

- la verifica delle disponibilità finanziarie;
- la verifica delle capacità organizzative;
- la predisposizione dei piani di azione e del loro monitoraggio.

Lo sviluppo di questi passaggi coinvolge pesantemente la struttura interna dell'amministrazione, rispetto alla quale tutti i diversi soggetti che in essa operano sono tenuti a dare contributi.

Al di là delle questioni connesse alle strategie finanziarie ed organizzative, che assumono connotati tecnici specifici relativamente alla ricerca di fonti di finanziamento e di modifiche organizzative coerenti con i programmi da attuare, possiamo considerare la definizione dei piani e dei progetti e la definizione dei relativi budget come il cuore dell'implementazione delle strategie deliberate.

La creazione di programmi e progetti operativi, la cui durata può essere pluriennale, è un modo operativamente molto coerente con le logiche di azione delle amministrazioni pubbliche per suddividere azioni complesse in azioni più semplici e focalizzate su problematiche specifiche e facilmente controllabili. La gestione strategica basata su programmi e progetti aiuta a chiarificare gli obiettivi strategici rendendoli maggiormente operativi e raggiungibili, consente

di sviluppare verifiche interne, di ottenere consenso, di aumentare le possibilità di controllo, di incrementare la possibilità di accountability sulle iniziative svolte, ecc.

Affinché piani e programmi costituiscano effettivamente un piano di azione strategico, i diversi piani o programmi dovrebbero avere i seguenti contenuti:

- definizione e scopo;
- verifica delle risorse necessarie;
- definizione degli output che devono essere prodotti;
- identificazione del target di utenza;
- specificazione degli obiettivi e dei relativi indicatori;
- individuazione delle condizioni chiave di successo del programma.

Come sottolineato in precedenza, uno degli aspetti più critici nell'implementazione delle strategie è lo sviluppo dei budget, ovvero dell'allocazione delle risorse finanziarie alle diverse attività dell'ente in relazioni ai piani e programmi strategici individuati.

L'allocazione delle risorse finanziarie è cruciale per l'implementazione delle strategie dell'amministrazione, in quanto il budget (inteso come la definizione del bilancio preventivo pluriennale ed annuale e la sua suddivisione per programmi e/o progetti) rappresenta il passaggio politico-amministrativo di maggiore rilevanza per le amministrazioni pubbliche.

Il passaggio dalle strategie al budget è un passaggio critico nei processi di implementazione delle strategie, per una serie di motivi.

In primo luogo, la difficoltà di utilizzare il budget in coerenza con la programmazione strategica può dipendere dal contesto politico in cui opera una determinata amministrazione. Nelle situazioni in cui la leadership politica ha incertezze nella sua azione, il budget assume inevitabilmente connotati di forte operatività, vale a dire assume un orientamento di breve periodo, è reattivo rispetto all'ambiente, agisce secondo una logica strettamente incrementale ed è molto concentrato sugli aspetti tecnico contabili, piuttosto che essere orientato anche al medio-lungo periodo, innovativo, proattivo e orientato verso il perseguimento degli obiettivi strategici e di fondo dell'amministrazione. La natura fortemente "politica" che il budget presenta in qualsiasi ambiente organizzativo assume nel caso delle pubbliche amministrazioni una rilevanza molto forte, in quanto il bilancio pubblico è un fondamentale atto politico che, come vedremo, ha natura autorizzatoria e di indirizzo.

Una seconda importante causa della possibile creazione di un gap tra pianificazione strategica e budget è data dal fatto che la pianificazione per l'azione (quella strategica) e la pianificazione finalizzata al controllo (quella finanziaria del budget) sono tra loro fondamentalmente differenti. La pianificazione strategica si basa infatti sulla gerarchia tra strategie e programmi, mentre la pianificazione finanziaria si basa sulla gerarchia tra risorse e obiettivi. L'esperienza operativa evidenzia che è estremamente difficile rendere coerenti i due tipi di gerarchia ed è quasi impossibile rendere completamente coerenti e facilmente operativi tutti e quattro gli elementi (strategie, programmi, risorse, obiettivi) delle due gerarchie. Solo le spese per investimento rappresentano un'eccezione a questa generalizzazione, in quanto sono abbastanza facilmente manovrabili all'interno di un albero decisionale logico e razionale.

Esistono tuttavia una serie di azioni che possono essere utili per diminuire il più possibile il divario tra programmazione strategica e budget:

- A. Definire gli obiettivi ed il piano strategico prima dell'avvio del ciclo di budget. E' evidente infatti che il budget non dovrebbe logicamente precedere l'analisi ambientale, l'identificazione delle problematiche strategiche e la formulazione delle strategie, in quanto se così fosse non sarebbe in grado di perseguire in modo adeguato gli obiettivi complessivi dell'Amministrazione; l'allocazione delle risorse seguirebbe infatti criteri di mediazione politica e avrebbe una bassa finalizzazione rispetto agli obiettivi di servizio.
- B. Esplicitare per quanto possibile, anche nei documenti ufficiali, le politiche e gli obiettivi di fondo dell'amministrazione, strettamente connessi con il mandato politico. Tali indirizzi alla base della pianificazione strategica saranno in grado anche di influenzare le scelte di budget e di allocazione delle risorse, rendendole quindi più coerenti con gli orientamenti strategici. In questo caso, anche un budget sviluppato

secondo una logica incrementale potrà essere utile allo sviluppo delle strategie, in quanto fornirà una serie di informazioni per migliorare la strategia stessa.

- C. Selezionare anche gli obiettivi di budget. Dato che i soggetti interessati alla negoziazione del budget sono molti e con diversi interessi, non è sempre possibile "vincere tutte le battaglie". Occorre di conseguenza selezionare, sulla base degli obiettivi politici di fondo, gli obiettivi più rilevanti, facendo in modo di perseguirli con maggiore determinazione.
- D. Farsi affiancare da validi staff. Chi governa il processo di budget deve assicurarsi di avere uno staff professionalmente valido che sia in grado di affiancarlo in modo efficace sia nella pre-formulazione del budget secondo le linee strategiche sia nella sua negoziazione con i diversi dirigenti.
- E. Far partecipare le persone sia alla formulazione delle strategie che alla loro implementazione. In questo senso diventa opportuno, come già precedentemente sottolineato, sviluppare un approccio decentrato nel processo di pianificazione strategica, facendo in modo che l'esplicitazione degli obiettivi strategici si sviluppi anche con forti input da parte della struttura operativa, partendo dal basso, dai cosiddetti "Street level bureaucrats". Ciò consentirà ovviamente di avere una maggiore coerenza anche nelle fasi operative di implementazione delle strategie.

Le esperienze più recenti insegnano che per evitare che vi sia soluzione di continuità tra decisioni strategiche e decisioni operative risulta necessario qualificare il processo di definizione delle strategie stesse. Riguardo a tale attività è spesso di estremo interesse lo sviluppo dei piani strategici delle città, i quali, oltre ad un orientamento esterno (tipico delle scelte strategiche), hanno anche elevate potenzialità nell'identificazione sia delle strategie generali che di quelle dei servizi dell'amministrazione, e costituiscono un elemento informativo fondamentale per la redazione di tutti gli allegati di bilancio, dal programma di mandato al piano esecutivo di gestione.

In questo senso il recupero dei piani strategici in chiave aziendale costituisce un possibile elemento di riqualificazione dell'attività amministrativa del Comune e di rinforzo delle dinamiche organizzative che si svolgono al suo interno.

Per inciso, è poi utile ricordare che una buona pianificazione strategica costituisce la base necessaria per elevare il livello dei controlli.

## Riflessioni a margine dell'esperienza della Summer School

Giuseppe Scaratti

### *Premessa*

Alla luce dell'esperienza condivisa in giugno nello splendido scenario di Porto Conte, e lasciate decantare alcune percezioni ed immagini più dirette ed impulsive che l'hanno caratterizzata, provo a rimettere ordine tra gli appunti e le rilevazioni annotate, cimentandomi nell'esercizio di quella "riflessione limitata" cui invitava il testo di Paolo Rossi, proposto nel documento di introduzione alla Summer School.

Spero in tal modo di contribuire con qualche frammento di pensiero ed elaborazione ad alimentare quel "luminico" nella foresta che mi sembra essere immagine non solo evocata, ma anche rappresentativa dell'intrecciarsi di persone, approcci, sensibilità, esperienze e letture che ha preso corpo nella tre giorni di Alghero.

Il limite è legato alla parzialità e peculiarità del mio punto di osservazione, scandito attraverso una sorta di disposizione etnografica che mi ha portato ad appuntare schemi e concetti essenziali proposti dai relatori, così come a cogliere spaccati di sequenze conversazionali più informali, dialogando con le persone ed ascoltando battute e commenti nelle pause dei lavori, oltre che contribuendo anche ad alimentarli negli scambi con amici e colleghi.

La speranza di portare un contributo utile è associata alla consapevolezza che la particolarità e soggettività di un tale punto di vista ha innescato domande e riflessioni e suggerito richiami costanti alle mappe concettuali ed agli schemi di sapere derivati dai miei riferimenti teorici e disciplinari, generando questioni ed istanze che ritengo utile esplicitare e condividere.

Ho provato così ad utilizzare come organizzatore dei miei pensieri una suggestiva immagine suggerita dalla brochure dell'iniziativa, uno di quegli artefatti che sono, quando ben fatti (fatti-ad-arte), veri e propri precipitati simbolici delle idee guida e delle linee portanti degli eventi che anticipano e annunciano, quasi delle tracce offerte per il percorso di produzione di conoscenza comune che una esperienza come la Summer School intendeva promuovere e realizzare. Si tratta dell'icona di Krier dal titolo emblematico: "Schizzi per la realizzazione di una piazza", che propone tanti bozzetti di piazze, tanti disegni in un solo disegno, a significare la molteplicità di interpretazioni di una stessa idea che sembrano addensate nel concetto-piazza di cambiamento della Pubblica Amministrazione.

Una tale immagine funziona da organizzatore in quanto esprime la compresenza, a volte nitida, altre volte affastellata e confusa, di percorsi di sviluppo e produzioni di pensiero, di letture ed approcci che caratterizzano l'esperienza dei vari dirigenti ed interlocutori convocati, così come le voci autorevoli dei testimoni ed esperti chiamati a dialogare e a condividere riflessioni nei workshop. La metafora citata dice, ad un tempo, della tensione elaborativa, multi-paradigmatica e corale che ha attraversato le sessioni di lavoro al fine di generare approdi e riflessioni comuni attorno a temi strategici e, d'altro canto, della faticosa composizione e regolazione delle differenti risorse presenti in una logica di azione formativa diversa dai tradizionali set di apprendimento.

Al fine di rendere esplicite e più articolate le intuizioni e le annotazioni che ritrovo nei miei appunti di viaggio, proverò a scandire lo sviluppo delle mie considerazioni attorno a due fuochi di attenzione.

In primo luogo, proporrò un tentativo di lettura trasversale di istanze che hanno attraversato le diverse sessioni di lavoro ed hanno funzionato come aggregatori delle diverse posizioni ed interpretazioni presenti, rispetto al tema comune del cambiamento nella Pubblica Amministrazione.

In secondo luogo, cercherò di richiamare alcuni spunti interessanti e promettenti colti all'interno dell'area tematica "cambiare l'organizzazione", a partire da un interesse e da una scelta intenzionale (e negoziata) di collocarmi in essa per condividere letture ed elaborazioni incrociate.

### *Il cambiamento emergente: percorsi tra tensioni ed inerzie*

Mi sembra che il succedersi degli interventi, delle discussioni formali ed informali, degli scambi e delle sessioni di lavoro abbia evidenziato la presenza di tre grandi cluster di aggregazione di idee e posizioni, sintetizzabili attraverso i concetti di:

- policy making
- project management
- inerzia resistente

Si tratta di altrettante istanze che hanno funzionato come collanti di rappresentazioni ed approcci nel pensare e realizzare azioni di innovazione nella P.A.

Nel bozzetto in costruzione della piazza della P.A. un disegno/progetto è sicuramente connesso alla prospettiva di un viraggio dalla produzione di servizi alla produzione di politiche pubbliche, che coglie ed interpreta funzioni non solo di government, ma soprattutto di governance. Alcuni dei contributi proposti – soprattutto quelli dello staff di Cantieri e quello di Gloria Regonini - così come casi e testimonianze operative presentate nelle sessioni parallele (cfr., fra le altre, l'esperienza dell'Emilia Romagna), hanno esplicitamente sottolineato un tale orientamento da imprimere alle innovazioni in corso ed aperto l'attenzione ad una serie di dilemmi/polarizzazioni promettenti, da coniugare e declinare in forme diverse, a seconda delle situazioni e degli specifici contesti: accettazione del caos/presidio dell'ordine; specificità contestuale/elementi di standardizzazione; tensione ed orientamento a nuovi temi/consolidamento dell'esistente; costruzione di micro-scenari/incidenza dei macro-scenari; lettura ordinamentale/lettura strategica; mediazione/legittimazione; univocità/pluralità. L'orientamento in questione sollecita l'adozione di paradigmi diversi, in grado di fronteggiare inediti processi decisionali e linee di intervento in cui sono in gioco, quali variabili costantemente da regolare e presidiare, modelli razionali e pratiche riflessive più sociali, aggiustamenti reciproci di interessi diversi e plurali, scambi e negoziazioni tra differenti interpretazioni ed attribuzioni di senso.

Un secondo cluster disegna un bozzetto di piazza della P.A. più centrato invece sull'implementazione manageriale ed aziendale di una rinnovata gestione dell'amministrazione pubblica. In tale prospettiva, piuttosto che immaginare nuovi temi sarebbe più utile consolidare i risultati acquisiti attraverso la diffusa introduzione nel pubblico di presidi e dispositivi tecnico-gestionali dell'azione amministrativa (dal controllo strategico al project management), interrogandosi sul perché ancora non funzionino alcuni strumenti (ad esempio i sistemi di valutazione nella P.A.). Il cambiamento sarebbe già un traguardo conseguito e diffuso in molte realtà, pur nella eterogeneità delle situazioni (ad esempio, esperienze avanzate coesistono con realtà più arretrate) e, più che un problema di cultura del cambiamento (qualcuno ha proposto di abolire questa parola dal vocabolario della comunità di pratiche), la questione cruciale sarebbe il "back to basics", il cercare di far funzionare quello che già c'è.

La terza posizione si attesta su un bozzetto di piazza che accoglie sia le valenze di attenzione critica ai processi di cambiamento, nel nome di una intenzionale esigenza di "presidio dell'ordine" che l'importanza di culture uniformi e standardizzate garantirebbe, contro le derive neo-burocratiche contenute in tecnicismi manageriali; sia istanze meno consapevoli e più inerziali di resistenza al cambiamento, legate all'incapacità di superare una crisi concettuale che chiede attrezzi e schemi concettuali rinnovati (quando non alla collusione autoreferenziale con linguaggi "burocratesi e giuridiches"<sup>39</sup>, di cui si è sentito a volte ancora l'eco nella tre giorni di Alghero).

Lo schizzo di piazza che ne deriva, come metafora dello spaccato di P.A. emerso alla Summer School, suggerisce una compresenza di diverse culture e l'acquisizione di guadagni e cambiamenti che si collocano in una posizione che potremmo situare, mutuando le indicazioni di Argyris e Schön sull'apprendimento organizzativo, tra il single-loop ed il double-loop learning.

Il bozzetto di piazza più promettente per implementare forme di double-loop e deutero-learning, cioè modalità di apprendimento che aiutano a cambiare non solo le strategie produttive, ma i valori e le teorie-in-uso dell'organizzazione e l'imparare ad apprendere

---

<sup>39</sup> La desinenza dei termini connota e circoscrive la loro portata polemica, escludendo la loro confusione con i concetti di cultura burocratica, in senso weberiano, e di sapere giuridico, che assumono ovviamente ben altra portata e rilevanza nella P.A. così come in ogni altra organizzazione.

(l'apprendimento su come si apprende), sembra essere il primo, perché libera forme di conoscenza situata ed apre alla possibilità di assumere altre prospettive e linguaggi.

In tale prospettiva paiono attestarsi anche gli esiti dei tre gruppi di lavoro, frutto dell'elaborazione delle discussioni realizzate all'interno delle sessioni parallele.

Complessivamente e trasversalmente, emerge una forte sollecitazione a prestare attenzione al contesto, attivando processi di ascolto capaci di intercettare segnali (deboli e forti) da esso provenienti. Ne derivano indicazioni su come organizzare e gestire (selezionare, archiviare, rendere accessibili) dati salienti e rilevanti al fine di supportare le esigenze di velocità, tempestività ed economia dei processi decisionali e, più in generale, di consentire un'agilità di fruizione del patrimonio di conoscenze disponibili.

I contesti appaiono peraltro come campi complessi ed articolati di azione, caratterizzati da una pluralità di interessi e di stakeholders che chiamano in causa competenze e pratiche sociali riflessive di costante mediazione/negoziazione, costruzione di alleanze realistiche, aggiustamento-adattamento reciproco di interessi diversi, leadership trasformativa, promozione di coalizioni in grado di mobilitare ed integrare risorse e realtà diverse.

I percorsi di innovazione da sviluppare ed implementare nei differenti contesti della P.A. si connotano come altrettante forme di produzione e capitalizzazione di nuova conoscenza e di promozione di apprendimento organizzativo radicato e diffuso. Di qui la necessità di presidiare e testare la realistica praticabilità dei processi di trasformazione intrapresi, secondo una catena di generazione del valore che veda una coerente connessione tra gli aspetti di visione, di fattibilità, di sperimentazione pilota delle azioni previste e della loro implementazione e diffusione, in una logica di cambiamento processuale attento sia alle dimensioni micro-organizzative, sia a quelle di struttura.

Siamo a questo punto rinviati al contributo specifico della sessione “cambiare l'organizzazione”, di cui cercherò di richiamare alcune valenze più trasversali e strategiche emerse durante i lavori.

#### *Per cambiare l'organizzazione: snodi e indicazioni promettenti*

Mi soffermerò ora su alcuni aspetti dei punti riconosciuti come rilevanti, cercando di segnalare altrettante focalizzazioni strategiche che la discussione all'interno della sessione ha evidenziato come significative e spendibili.

Rispetto agli snodi evidenziati (la rilevanza dei processi micro-organizzativi da implementare; la scarsa praticabilità di una modellizzazione del cambiamento disancorato dai contesti reali; l'esigenza di un “presidio” e cura delle dinamiche di cambiamento; la rilevanza delle risorse manageriali e personali coinvolte; la disponibilità e il dosaggio di leve legate alla gestione delle risorse umane (ascolto /comunicazione/appartenenza/motivazione/consenso/formazione) mi sembra utile riprendere tre aspetti salienti.

- Il primo riguarda il rilievo da assegnare ad una mirata contestualizzazione delle azioni di cambiamento progettate: la differenza delle situazioni e le diverse fasi evolutive che connotano le concrete organizzazioni impegnate/coinvolute in percorsi di trasformazione suggeriscono una tensione ad una “innovazione nel realismo”, capace di interpretare e adattare soluzioni che spaziano dalla ricerca di strategie di sopravvivenza per gruppi ed operatori, alla sperimentazione di modelli ed articolazioni organizzative di avanguardia.
- Il secondo aspetto colloca il cambiamento all'interno di un triangolo, costantemente da regolare e aggiustare, che vede ad un polo le pressioni e le turbolenze dettate dall'ambiente esterno; ad un altro le culture lavorative, professionali ed organizzative sedimentate (in uso o tacite) che di fatto permeano e connotano le specifiche situazioni; al terzo polo la logica di apprendimento organizzativo che valorizzi il patrimonio di conoscenze, di memorie, di linguaggi che scandiscono quotidianamente le interazioni all'interno delle concrete comunità di pratiche dei gruppi professionali presenti nella P.A. Lavorare sulle pratiche professionali delle persone, sui loro vecchi e nuovi “artefatti” ed oggetti lavorativi può risultare promettente quanto l'adozione di mirate ingegnerie di knowledge management.
- Il terzo aspetto si ricollega al tema del commitment, inteso come coniugazione di dimensioni di coinvolgimento-fiducia-impegno che consentono alla persona, nel suo percepirsi come risorsa per l'organizzazione, di interpretare il proprio ruolo lavorativo

con la consapevolezza e la tensione orientata al generare valore (economico, strategico, simbolico, sociale e personale). Si tratta di un'istanza che chiama in causa inedite competenze relazionali e strategiche dei soggetti, sia sul versante interno all'organizzazione, sia nei confronti delle transazioni e negoziazioni con gli stakeholders esterni.

Il confronto con tali aspetti genera una serie di punti di attenzione, il cui presidio è apparso strategico durante l'analisi degli studi di caso e nella conseguente discussione.

Una prima indicazione riguarda il diffuso impiego di tecnologie di produzione, raccolta ed elaborazione della conoscenza che sono in grado di immettere nuovi artefatti, routines operative diverse ed esiti di apprendimento organizzativo. Si tratta di sistemi di ERP (Enterprise Resource Planning), nelle loro varie versioni ed evoluzioni (vedi SAP), che accompagnano le più emblematiche esperienze di innovazione. Se considerati soprattutto nel loro impatto sulle logiche organizzative, sulle pratiche professionali e sulle culture di lavoro (e non come operazione solamente tecnologica di ingegneria organizzativa) possono rappresentare elementi fondamentali per lo sviluppo di rinnovati scenari operativi. Si pensi alla loro spendibilità in una logica di organizzazioni a rete, basate su conoscenza, comunicazione, cooperazione, comunità, secondo il noto e diffuso modello di Butera (1999) relativo ai processi di sviluppo organizzativo.

Quest'ultima notazione ci ricollega ad un secondo snodo strategico, relativo alla funzione di accompagnamento dei processi di trasformazione e costruzione organizzativa, realizzata attraverso logiche di azione formativa ispirata all'apprendimento organizzativo, alla community learning, alla valorizzazione delle conoscenze pratiche e situate. Serve una formazione orientata da un lato a modificare la cultura, impostata quindi su tempi lunghi e sull'implementazione e sviluppo di nuove prassi e valori professionali (dal team-work, alla trasversalità, fino ai processi di integrazione ed alla valutazione in funzione dei risultati); dall'altro centrata sul presidio di concrete comunità di pratiche professionali, supportandole nella concreta esperienza di costruzione di micro-cambiamenti all'interno degli scenari organizzativi di appartenenza. Un'azione formativa orientata alla natura locale e situata dell'apprendimento, centrata sui concreti processi di produzione della conoscenza e vicina al lavoro dei soggetti nella loro esperienza di costante strutturazione/ristrutturazione del campo conoscitivo ed esperienziale, attraverso cui reinterpretano in situazione le loro competenze e le loro modalità di fronteggiare i problemi e dare ad essi risposta.

Ne consegue, ed è la terza area di attenzione strategica, l'adozione di forme e stili di leadership in grado di sostenere, alimentare, promuovere concrete forme di costruzione organizzativa e nuove modalità di produzione di valore nella PA. Il ruolo dei dirigenti assume qui una rilevanza cruciale, nella loro funzione di presidio e cura dei processi di micro-cambiamento organizzativo, che diventano in tal modo opportunità diffusa e radicata, non eventi isolati delegati a qualche ufficio e struttura preposta. La possibilità di negoziare e regolare patti e buone alleanze tra organi politico-istituzionali, dirigenza e personale riposa in buona parte nella capacità del dirigente di identificarsi con l'organizzazione, più che con specifici oggetti produttivi, e di sostenere costanti processi di mediazione delle diverse rappresentazioni dell'organizzazione stessa di cui i diversi soggetti sono portatori. Non a caso nella sessione è emersa con forza la sollecitazione ad una cura e presidio dei processi di cambiamento con le persone, contro il rischio di soluzioni tecnicistiche affidate a qualche esperto di change management.

In sintesi si potrebbe chiosare l'assunzione delle direttrici strategiche di attenzione richiamate ribadendo che cambiare l'organizzazione ha dunque a che fare con l'innesto di un nuovo modo di concepire e realizzare la catena di produzione del valore di porteriana memoria.

In conclusione i partecipanti alla sessione sembrano affermare che per costruire una nuova P.A. occorre autorizzarsi ad usare la propria discrezionalità ed il proprio potere, e che questo esercizio va sostenuto e supportato con una vicinanza ai processi attivati sul campo, attraverso azioni formative e di accompagnamento centrate sulle condizioni di pluralità, negoziazione e traslazione costitutive dei processi di produzione di conoscenza ed apprendimento nelle organizzazioni.



## Ispirare e condurre i processi di cambiamento organizzativo

Antonio Strati

L'esperienza fatta a Porto Conte presenta due aspetti che sottolineano un classico paradosso della vita quotidiana nelle organizzazioni: si sa cosa andrebbe fatto e cosa si vorrebbe fare per cambiare l'organizzazione; lo si sente, magari anche nitidamente; ma, nel cercare di descriverlo, non si trovano i concetti che esprimono adeguatamente tutto ciò.

In altre parole, mi è parso che l'esperienza personale fatta a Porto Conte, tanto per me che per altri con cui ho avuto occasione di riparlare, sia stata assai più ricca di stimoli intellettuali e di intuizioni di quanto, poi, è stato di fatto espresso nel dibattito – peraltro ampio e innovativo, come si è visto – della giornata conclusiva.

Concludere, lo si sa, è sempre tagliare, eliminare, censurare, per via del dover mettere a fuoco i nodi principali, i punti più interessanti, le questioni principali e che possono riguardare anche gli altri partecipanti, possibilmente tutti gli altri partecipanti. Rimane però aperta la questione di *se e come si possa agire la ricchezza dell'esperienza fatta*, se e come la si possa traslare in “memoria organizzativa” dell'incontro di Porto Conte.

Il paradosso è classico, dicevo, proprio perché ci riporta alla questione della conoscenza tacita e della conoscenza esplicita dell'organizzazione. La conoscenza tacita è quella per cui sappiamo – siamo consapevoli di sapere e di saper fare – di più di quanto si è capaci di esprimere con cognizione di causa, con argomentazione razionale e scientifica, con sapienza formalizzabile e formalizzata. La conoscenza tacita costituisce perciò un patrimonio assai importante per la vita delle organizzazioni e per il cambiamento organizzativo in specie: si sa di saperlo fare, ma non si sa dire bene come. E' conoscenza pratica, dunque, ed è teorizzazione fondata nella pratica organizzativa. Pratica che è:

- *habitus*, vale a dire le pratiche effettivamente svolte per cambiare l'organizzazione e che vanno dal fantasticarle fino al negoziarle e rinegoziarle quotidianamente con gli altri nell'organizzazione ed al renderle “struttura” - visibile o meno, implicita o normata – strutturante le modalità in cui si lavora, i contenuti stessi del lavorare, il senso che si vuole dare all'organizzazione;
- *partecipazione* ovvero agire organizzativo ineludibile per chi fa parte dell'organizzazione e che proprio per questo va valorizzato nella direzione della sempre maggiore presa di responsabilità nel cambiamento organizzativo, a cominciare dalle sue differenti progettazioni iniziali. Si tratta, cioè, di *ispirare e condurre* il cambiamento organizzativo partendo dall'autorità che l'essere partecipi della vita quotidiana dell'organizzazione ci dà, partendo proprio da questa prima, elementare, fonte di potere organizzativo. Ciò significa anche che si ha l'autorità di negoziare i valori socio-culturali che vanno promossi con il cambiamento organizzativo, le forme nuove di coesistenza civile che la pubblica amministrazione italiana è in grado di prospettare nella Comunità europea: un'etica della responsabilità nel fare organizzazione, dunque, tanto più importante quanto maggiore è il rischio di finire schiacciati dalle dinamiche tra attore politico-istituzionale e utente del servizio.

La pratica nel cambiamento organizzativo riporta in primo piano competenze, abilità personali, talenti, idealità e mondi valoriali, gusti e passioni delle persone che lo fantasticano, lo negoziano e lo realizzano e lo sottopongono a nuove modifiche. Si tratta forse di un'agire organizzativo diretto verso un'unica direzione? No, probabilmente no, stando alle esperienze di cui si è discusso. Ai tentativi di coordinare il processo di cambiamento organizzativo corrispondono le molte iniziative che vanno in direzioni diverse ed anche disperate, ma che egualmente sono all'opera nel costruirlo. Si tratta di un fenomeno organizzativo complesso, comprensibile alla luce non dell'immagine monolitica di burocrazia, bensì della metafora dell'organizzazione come ipertesto. Questa metafora, derivata dalle tecnologie informatiche e dai sistemi informativi, mette in risalto *l'agire organizzativo come insieme di atti interattivi* grazie ai quali, collettivamente e socialmente, si costruisce il cambiamento organizzativo, frutto di, a questo punto, non soltanto di espressioni di volontà bene argomentate razionalmente, bensì anche, quando non soprattutto, di passioni, gusti, mondi valoriali e saperi esperti che sono per molti versi assai difficili da esprimere con il linguaggio scientifico.



**“Tra il dire e il fare”: riflessioni sul cambiamento organizzativo**

Angelo Tanese

Molto è stato già detto rispetto al tema di questa sessione. A me sembra importante sottolineare due aspetti particolarmente critici circa le condizioni e le modalità di “cambiare l’organizzazione”.

Il primo aspetto è “chi ha il potere di cambiare?” Noi assistiamo a tanti casi di cambiamenti dichiarati e poi non realizzati semplicemente perché si dichiara razionalmente un certo tipo di percorso e poi di fatto se ne fa un altro. Mi viene in mente un caso emblematico di un Direttore Generale di una ASL che aveva avuto il mandato dalla sua Regione di chiudere (o meglio di riconvertire) un piccolo ospedale che non rispondeva agli standard normativi e di qualità e proprio perché ci aveva provato seriamente, si era scontrato con una serie di difficoltà tali che alla fine non solo la Regione ha rinunciato al progetto ma ha rimosso proprio il Direttore Generale troppo “zelante”. Oggi a distanza di cinque anni quella stessa ASL si trova a dover prendere le stesse decisioni.

Il problema evidentemente non è di decidere chi ha torto o ragione, ma in termini organizzativi di capire cosa succede. Strutturalmente molte amministrazioni sono sospese in un contesto politico-istituzionale che non consente di fare ciò che si dichiara, ma solo ciò che permette di mantenere un equilibrio. Spesso dietro le dichiarazioni di cambiamento occorre riconoscere che “il re è nudo” e non possiamo far finta di non vederlo. Se parliamo del rapporto tra strategia e struttura, questo vuol dire che spesso il rapporto si inverte, nel senso che è la struttura che vincola e determina la strategia. Se rileggiamo le implicazioni dal punto di vista del management, scopriamo che il problema del potere è centrale: anche se voglio forzare il sistema a cambiare, spesso sono risucchiato dentro il sistema – perché ne sono parte – e il mio spazio di azione si restringe.

Ciò che voglio dire è che a fronte di tante realtà dove il cambiamento organizzativo è ormai considerato e vissuto come un modo di gestire il quotidiano, per molte amministrazioni nel nostro paese esiste ancora una incapacità strutturale di esprimere una visione strategica. Dietro l’apparente libertà fornita da una crescente autonomia strategica, organizzativa e gestionale, si nasconde una rete di vincoli al cambiamento che rafforza il potere di non cambiare. Ci sono tanti dirigenti che possono dire “*se non cambio nessuno se ne accorge...*”

Il secondo aspetto è quindi proprio una comprensione più profonda dello spazio in cui si muove oggi il management pubblico. A me sembra che voler porre la questione del cambiamento – e della gestione del cambiamento - nelle amministrazioni pubbliche unicamente come applicazione di teorie manageriali e strumenti di “change management” sia molto limitato.

Se è vero ciò che ho detto prima, quella realtà è spesso il contesto nel quale non solo si muove oggi il management pubblico in Italia, ma il contesto in cui si colloca in generale il lavoro pubblico. Porre la questione del cambiamento in termini astratti e razionali porta a passare a lato della realtà.

Non voglio dare un messaggio pessimistico, ma essere realista e ragionare insieme su un approccio al cambiamento che sia efficace. Investire sul cambiamento deve necessariamente passare per una conoscenza diversa delle nostre amministrazioni. Troppo spesso partiamo dalle soluzioni già pronte, dagli strumenti e dalle tecniche, e non partiamo dalle persone.

Dobbiamo trovare il modo di far sì che gli operatori scoprano nelle nostre amministrazioni che è possibile e vantaggioso lavorare in modo diverso; il ruolo del management è quello di verificare e far sì che ci siano i mezzi e le condizioni perché le persone imparino a trasformare sé stessi e le proprie relazioni con gli altri nel lavoro. Senza queste condizioni non c’è potere di cambiare.

Dinanzi ai cambiamenti in atto negli ultimi anni troppo spesso mi accorgo che le persone non capiscono cosa succede. I meccanismi di comunicazione, di attribuzione di fiducia alle persone e di creazione reciproca di fiducia sono troppo deboli. Investire su questo mi sembra un modo di dare al cambiamento un significato meno stereotipato e un orientamento concreto per il management.



## **Rinnovare l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche: tra passato, presente e futuro**

Giovanni Valotti

Il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche ha conosciuto negli ultimi anni importanti sviluppi e si trova oggi in una fase di grande importanza e criticità.

Numerose sono ormai le esperienze maturate, a testimonianza di un percorso di miglioramento che, sia pure con diversa intensità e velocità, ha interessato molteplici enti su tutto il territorio nazionale.

Molto è, al tempo stesso, il lavoro che resta da fare soprattutto in ragione di un cambiamento organizzativo che non si pone più obiettivi di semplice recupero di efficienza, ma diviene piuttosto condizione essenziale per la riqualificazione complessiva del ruolo e delle modalità di intervento degli enti.

Nell'ambito dei lavori della Summer school, si è ritenuto quindi importante fare il punto della situazione, in una prospettiva "longitudinale", ovvero di analisi dell'evoluzione delle logiche e degli interventi di rinnovamento dell'organizzazione in un arco temporale ventennale, al tempo stesso prefigurando i possibili sviluppi (le aree chiave di investimento) per il futuro.

Tre sono stati gli ambiti di rinnovamento selezionati:

- i sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e rendicontazione;
- i sistemi di valorizzazione del personale;
- i sistemi informativi.

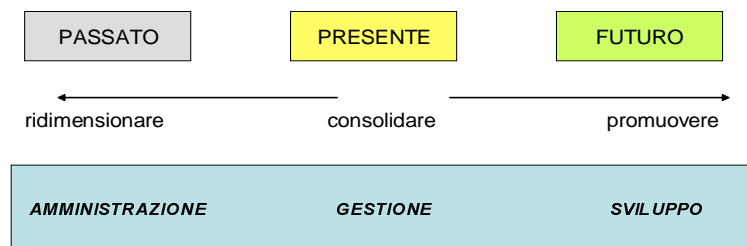
La riflessione è stata condotta assumendo come riferimento tre periodi temporali: la fine degli anni '00 (il passato), la situazione in essere (il presente), lo sviluppo prevedibile a medio termine (il futuro).

Ne è emersa una interessante chiave di lettura dell'evoluzione delle filosofie e degli strumenti di intervento sull'organizzazione, sinteticamente ricondotta a tre distinte categorie logiche:

- quella dell'"amministrazione", che ha connotato il periodo di prima diffusione della cultura manageriale all'interno del settore pubblico, ancora fortemente legata a principi di grande formalizzazione e razionalità;
- quella della "gestione", attualmente vissuta da molte amministrazioni pubbliche, caratterizzata dalla sperimentazione e messa in atto di molti strumenti innovativi di management;
- quella dello "sviluppo" che, data per acquisita l'assimilazione di principi e metodologie manageriale, si proietta verso il futuro mettendo in discussione i confini dell'organizzazione, allargando il quadro degli stakeholders di riferimento, promuovendo modalità destrutturate di funzionamento, avvicinando le amministrazioni pubbliche a modelli di riferimento tipici delle organizzazioni professionali.

Mentre il primo modello è destinato inevitabilmente a conoscere un ridimensionamento, è emersa con forza l'esigenza di consolidare le innovazioni gestionali introdotte negli ultimi anni, al tempo stesso dando ai disegni di rinnovamento un respiro più ampio ed in linea con il cambiamento di scenari in atto e prospettabile.

Lo schema seguente illustra la chiave di lettura individuata.

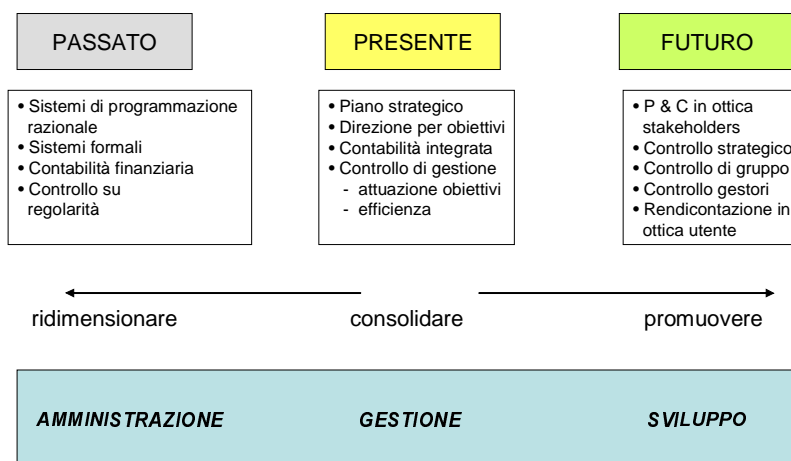


La declinazione più analitica di tale modello interpretativo, ha consentito di fare il punto sulle tre aree tematiche selezionate.

E' così emerso, con riferimento ai sistemi di programmazione e controllo, l'esigenza di definitivo superamento della logica di estrema formalizzazione e analiticità degli strumenti utilizzati, spesso combinati ad istanze di verifica di regolarità procedurale più che di valutazione di merito. Da valorizzare, al contrario, le esperienze in atto collegate a metodi più avanzati di indirizzo e controllo (elaborazione di piani strategici, direzione per obiettivi, sistemi contabili integrati, ecc.). Tutto ciò, peraltro, con uno sguardo fortemente proiettato al futuro ed ai nuovi temi emergenti: il controllo strategico, il governo dei gruppi pubblici, la regolazione dei soggetti produttori di servizi, la rendicontazione dei risultati in ottica allargata. Si veda lo schema seguente.

## I piani di intervento (1)

### Sistemi di P.P & C. e rendicontazione

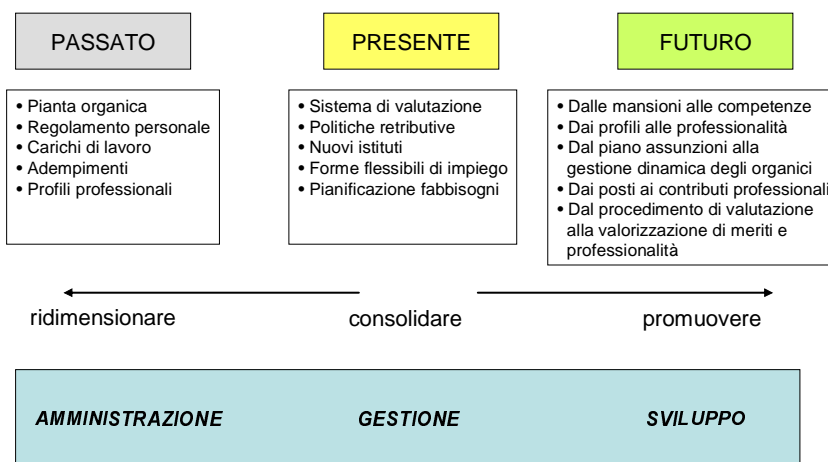


Si è di seguito affrontato il tema dei sistemi della valorizzazione del personale, nell'ambito del quale si è manifestata l'esigenza di progressivo ridimensionamento degli aspetti

regolamentari e procedurali, in favore del consolidamento di istituti e strumenti innovativi e, soprattutto, in una logica di medio termine che ponga al centro dell'attenzione la persona e la sua competenza, puntando su processi di acquisizione, sviluppo e valorizzazione di professionalità qualificate. Si veda lo schema seguente.

## I piani di intervento (2)

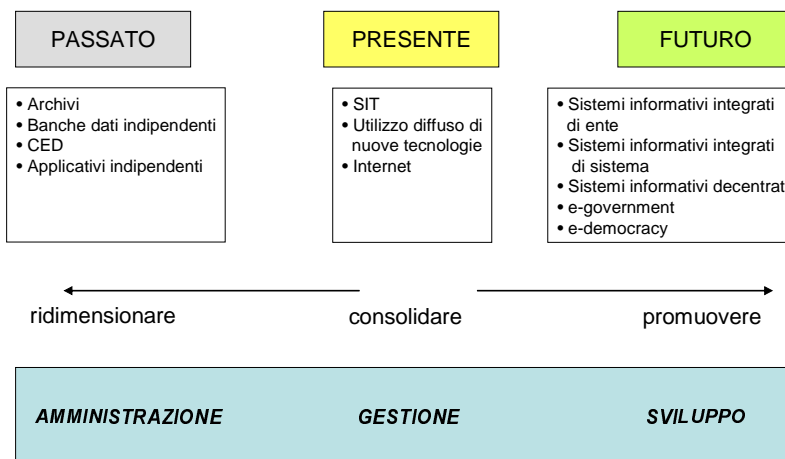
### Sistemi di valorizzazione del personale



Da ultimo, si è affrontato il tema dei sistemi informativi, ponendo grande enfasi sul passaggio necessario e in buona parte in essere dall'era della prima informatizzazione ad una concezione evoluta di sistemi informativi integrati di ente, di settore e di sistema territoriale. Al tempo stesso si è prefigurato per il futuro un ampio spazio di miglioramento e investimento sui temi dell'e-government (ormai entrato nel linguaggio comune) e dell'e-democracy (terreno ancora in larga parte da esplorare). Si veda lo schema seguente.

## I piani di intervento (3)

### Sistemi informativi



Il quadro che ne esce è in sintesi quello di amministrazioni pubbliche che si trovano probabilmente ad un bivio tra:

- il consolidare i risultati conseguiti negli ultimi anni ed assumere questi come “trampolino di lancio” per un definitivo salto di qualità, che renda l'ente pubblico attore fondamentale di riferimento dei sistemi socio-economico territoriali;
- l'intraprendere pericolosi percorsi di declino, riproducendo logiche e modelli di funzionamento ormai non più rispondenti alle funzioni da svolgere.

La prima via, sicuramente la più auspicabile, richiederà comunque continuità di impegno ed investimento e presuppone la messa a fuoco di una lucida strategia di sviluppo.

Il rischio che si intravede e che molti enti, in ritardo nei processi di modernizzazione, non siano in grado di cogliere l'importanza di questa fase di svolta, rischiando conseguentemente l'accumulo di ulteriori pesanti ritardi.

La definizione di azioni mirate di sistema, la diffusione di iniziative formative di qualità, la promozione di buone pratiche, appaiono condizioni importanti per scongiurare tale pericolo.



*La riflessione dell'esperto del lavoro di gruppo***Le scelte alla base del metodo**

di Federico Bussi

La Summer School di Porto Conte è stata un grande laboratorio, nel quale i partecipanti (dirigenti della P.A., professionisti, esperti) hanno scambiato idee, punti di vista, opinioni, che hanno trovato poi una sintesi nei documenti finali.

Si è trattato quindi di un vasto processo di elaborazione delle conoscenze al fine di giungere a un risultato di sintesi finale.

In generale, nel facilitare un processo di analisi e/o di presa di decisioni di gruppo, è opportuno essere consapevoli della necessità di garantire:

- una prima fase di “divergenza”, nella quale tutte le opinioni, i punti di vista, le idee dei partecipanti siano espressi, facendo attenzione che queste idee non siano giudicate nel momento della loro formulazione e favorendo al massimo la partecipazione di tutti i partecipanti. Molto spesso, infatti, alcune persone esitano a intervenire perché sono timide o perché pensano che quello che stanno per dire non sia valido. E' importante quindi assicurare in questa prima fase una atmosfera che incoraggi le persone a intervenire. Questo va anche a vantaggio della qualità del risultato finale giacché si potrà contare su un numero più ampio di idee;
- una seconda fase di “convergenza”, in cui l'insieme delle idee generate nella fase precedente viene ordinato e quindi il gruppo giunge a condividere una visione comune sull'argomento.

E' probabile che, verso la fine della fase di “divergenza”, il gruppo avverta una sensazione di disagio e confusione (la “zona grigia”), per il fatto che sul tema sono emersi punti di vista o prospettive molto diversi. Questa sensazione è la naturale conseguenza (a cui forse non sempre siamo abituati) del condividere i nostri punti di vista.

Tuttavia questo processo può essere gestito, come metodo, in maniera molto strutturata, prevedendo cioè dei “passaggi” predefiniti, o in maniera “destrutturata”, lasciando cioè al gruppo la capacità di effettuare le due fasi in modo “spontaneo”.

La decisione sul metodo dipende da vari fattori: il tipo di partecipanti, il tema, il tempo a disposizione, il tipo di risultato finale ecc. Certamente, l'adozione di un approccio più o meno strutturato comporterà certi vantaggi ma a costo del pagamento di alcuni “prezzi”. In altre parole, la logica con cui si prende questa decisione è molto simile all'analisi costi-benefici che si fa in economia.

Nel progettare la Summer School il gruppo di coordinamento Formez, al quale ho collaborato in veste di esperto della metodologia di lavoro di gruppo, ha valutato con attenzione quale fosse il metodo migliore di lavoro nei sottogruppi.

L'esito di questa discussione è stata di adottare un metodo di lavoro semi-strutturato, proponendo sì alcuni temi specifici, ma lasciando al gruppo la libertà di elaborare la propria “conoscenza” e di giungere a una sintesi finale.

Questa decisione è stata motivata da vari fattori:

- l'obiettivo stesso della Summer School, più orientato a uno scambio di idee e a una discussione di tipo ampio e meno alla formulazione di decisioni o indicazioni troppo specifiche;
- il tema oggetto dell'analisi, che si è voluto mantenere ampio e aperto a letture di tipo diverso;
- il “taglio” informale dell'evento;
- il tipo di partecipanti, adulti e ad alti livelli di responsabilità, che avrebbe potuto non “gradire” un approccio strutturato;

- la necessità di valorizzare il contributo dei numerosi esperti presenti all'incontro.

Si è ritenuto insomma che un taglio destrutturato avrebbe in primo luogo fatto sentire più a proprio agio i partecipanti nel lavoro di gruppo.

Per quel che riguarda nel dettaglio il funzionamento del lavoro di gruppo (giornata del 13 giugno 2003), si è ritenuto utile organizzare il lavoro in questo modo: una presentazione della giornata (obiettivi e programma) da parte del Formez o di Cantieri, presentazione di alcuni casi da parte di dirigenti della P. A.; suddivisione in sottogruppi, condotti da esperti. La scelta di presentare i casi di studio aveva l'obiettivo di ancorare in un certo senso la discussione ad aspetti reali, onde evitare un approccio troppo teorico ai temi in esame.

Il successo della Summer School, soprattutto per quel che riguarda "l'atmosfera" di lavoro, ha dimostrato che questa scelta è stata opportuna.

#### *Imparare da Porto Conte*

Il successo di Porto Conte deve insegnarci però anche ad "apprendere" dall'esperienza, per migliorare in futuro il modo di organizzazione di un evento complesso di questo tipo. Ecco perché qui di seguito ho voluto riportare, per punti e in modo sintetico, quegli aspetti suscettibili di miglioramento e quelli che invece hanno costituito un insegnamento positivo, da ripetere ancora.

Come aspetti su cui riflettere in futuro, segnalo i seguenti:

Gli interventi in plenaria degli esperti. Alcuni degli interventi dei relatori sono apparsi "fuori tema", nel senso che non sempre hanno fatto sorgere, nei partecipanti, quei dubbi, interrogativi, riflessioni propedeutici alla fase di partecipazione dei singoli nei lavori di gruppo. Probabilmente ragionare in termini di complessità e vedere l'azione amministrativa così fortemente legata ai contesti sociali di riferimento rappresentava uno spostamento, rispetto alle più usuali modalità di discussione sulla riforma della P.A.

La fedeltà delle relazioni finali sui lavori di gruppo. Il fatto di non aver lavorato con contenuti strutturati nei lavori di gruppo del secondo giorno ha fatto sì che alcune relazioni dei partecipanti la mattina del sabato sul risultato dei lavori di gruppo fossero più simili a una interpretazione personale del relatore sui temi in oggetto che a un reporting fedele di quanto emerso nel gruppo. Questo comporta due problemi: da un lato alcuni partecipanti possono sentire come non "propri" i contenuti emersi e, in secondo luogo, l'impostazione di queste relazioni varia a seconda del "rapporteur".

L'innovatività dei contenuti. E' questo un aspetto particolarmente interessante ma al tempo stesso critico in tutti i lavori di gruppo, non certo solo della Summer School. I gruppi, a volte, hanno la tendenza naturale a "compattarsi" sulle visioni e sulle considerazioni più banali e ovvie. I contenuti della Summer School, erano in parte inediti rispetto ad altre situazioni formative. Nel lavoro dei gruppi si è dovuta gestire, dunque, l'esigenza di conciliare idee già consolidate con quelle più innovative.

Tra quelli invece di maggior successo, vi sono:

I lavori di gruppo. Il lavoro di gruppo del secondo giorno si è sviluppato in modo efficace e motivante per i partecipanti. Si è creata una ottima atmosfera di lavoro.

Il senso di esclusività. Aver fatto sentire i partecipanti come un gruppo "eletto" ed esclusivo è stato uno dei fattori

Il taglio informale e partecipativo. La precocità della stagione estiva e il luogo stesso dell'incontro hanno fatto sì che si istaurasse un ambiente di lavoro informale, che ha favorito la creazione di uno spirito di gruppo.

La progettazione del lavoro di gruppo sulla base delle caratteristiche della situazione. In definitiva, la scelta di un taglio più o meno strutturato va effettuata secondo un criterio "ad hoc", nel senso di adattare il metodo alla specifica situazione e non viceversa.

**LE PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO**

---

*La terza giornata della Summer School è stata dedicata alla discussione sugli orientamenti emersi dai lavori delle giornate precedenti, rielaborati in termini di prospettive che si vanno delineando per le organizzazioni e per la dirigenza pubblica. La sessione, coordinata da Pia Marconi, Direttore generale dell'UIPA (Ufficio Innovazione Pubbliche Amministrazione del DFP), si è articolata in diverse fasi: la presentazione dei lavori delle sessioni parallele seguite dalle riflessioni della chairwoman; la tavola rotonda fra esperti, i quali sono intervenuti nel merito delle tesi emerse, come portavoci, ciascuno, di un'ottica diversa a seconda del proprio approccio disciplinare; la discussione finale coi dirigenti; le conclusioni di Carlo Flamment, Presidente del Formez.*

*Riportiamo di seguito i diversi interventi, a partire da quelli dei rapporteurs delle sessioni parallele che hanno lavorato sulle aree problema.*



## Le tesi emerse

---

### La tesi della sessione parallela “Leggere la Realtà”

a cura del Gruppo di lavoro

Rapporteuse: Maria Angela Danzi<sup>1</sup>

Le Amministrazioni Pubbliche devono conoscere le realtà in cui operano per svolgere al meglio le loro finalità istituzionali. E' questo un tema sul quale il gruppo si è molto soffermato, nonostante possa apparire un dato ovvio. Le amministrazioni pubbliche sono molteplici, hanno differenze territoriali e complessità di ogni tipo. Spesso fanno parte di programmi che secondo le nuove norme elettorali vengono predisposti da parte degli eleggendi prima ancora che conoscano il contesto che devono organizzare, dirigere. Quindi le analisi e le conoscenze della realtà sono strumenti finalizzati ad orientare le decisioni della pubblica amministrazione. Orientare dunque, perché le analisi e le conoscenze non sempre costituiscono la base della decisione della politica pubblica; orientano nel momento in cui la scelta sembra essere presa, dal momento in cui la scelta esce dallo stato da noi definito *delle amebe* e comincia ad assumere consistenza; orientano dal momento in cui quella che era la scelta iniziale viene dimensionata, frazionata, rivisitata.

Motivano la scelta le analisi e le conoscenze, la motivano perché la rendono leggibile, e riescono quindi a giustificarla: legittimano la decisione, non nel senso tradizionale del termine di legittimità, cioè di conformità ad un sistema di regole normative, ma nel senso che danno l'idea dell'avvenuta comparazione di tutti gli interessi in gioco, dell'avvenuta presa in considerazione di tutti i segnali, deboli o forti, che provengono dalla realtà. Le analisi, quindi, sono strumenti anche elaborati, ma sono anche conoscenze, intuito, frutto della grande capacità, della grande creatività, che alla politica ancora appartiene, e deve appartenere sempre di più. Probabilmente, il momento di crisi che stiamo vivendo nasce spesso – e imbarazza molti di noi - dal ritenere, per esempio, che oggi i consigli comunali, non abbiano più una funzione perché sono incapaci di dare indirizzi e di leggere la realtà. Questo è un passaggio essenziale del modo di essere e dell'articolarsi, oggi, del potere politico rispetto alla dirigenza.

I dirigenti devono conoscere l'esistenza degli strumenti e delle metodologie di analisi ed avere accesso ad esse. Si è discusso anche di questo.

Non devono conoscere e quindi essere loro in grado di fare analisi, ma devono conoscere l'esistenza di questi strumenti perché, solo conoscendo l'esistenza di questi strumenti, possono inserirla all'interno del processo decisionale. Possono consigliarla. Devono avere accesso alle informazioni perché solo così sono in grado di contribuire al processo della decisione pubblica, della scelta pubblica. Le amministrazioni, quindi, devono progettare e dotarsi di strutture organizzative - ed è compito del manager indicare all'amministrazione la necessità di dotarsi in questo senso – capaci di produrre, di acquisire e di analizzare le informazioni rilevanti per i processi decisionali. L'ente nel suo piccolo può costruire i dati, e molti di questi dati sono già presenti all'interno dell'ente stesso. Però può non conoscere le tecniche attraverso cui questi dati vengono aggregati, soprattutto può non saperli leggere, che equivale a non possederli affatto. Ieri sera qualcuno ci chiedeva “cosa significa: devono avere la capacità di acquisire questa analisi”, perché appunto anche scegliere, selezionare un prestatore di servizi altamente qualificato quale può essere un analista del reale, presuppone il possesso delle conoscenze. Per esempio, vent'anni fa, quando c'era da informatizzare la PA, probabilmente nella scelta dei materiali, dei software che ci venivano proposti, qualche errore l'abbiamo fatto tutti, perché ci mancavano proprio gli elementi di base per poter fare l'acquisizione giusta.

Stavamo parlando di analisi, di conoscenza della realtà, di conoscenze che l'amministrazione possiede, che ha anche nelle risorse umane, anche dei livelli più bassi dell'amministrazione: chi meglio dell'operatore che sta allo sportello, del vigile urbano che sta nella strada, dell'educatore, conosce ed ha sentito le esigenze delle famiglie? Un processo di

---

<sup>1</sup> Segretario Generale del Comune di Vigevano (Pv).

formazione di questi soggetti, perché possano acquisire questi dati, li possano rendere più leggibili, possano raccontare meglio ai propri amministratori il modo di affrontare quel bisogno. Quel bisogno debole: i bisogni deboli trovano sempre il modo di essere ascoltati.

La decisione quindi non è un momento, è un processo. Non è isolata ma coinvolge più soggetti: coinvolge l'utenza, le associazioni, tutto il mondo del cosiddetto terzo settore. Coinvolge la politica che spesso non ha forme come quelle dei partiti di una volta, che riuscivano ad aggregare questi segnali, o comunque cercavano di decifrarli. L'ascolto, però, attraverso i momenti di partecipazione e consultazione, non può e non deve essere sulle finalità. Le finalità non sono negoziabili, l'ascolto deve avvenire sulle modalità di attuazione delle finalità. Sulla necessità di intervenire e ristrutturare alcune strade del centro storico ad esempio, credo che tutti possano convenire. E' sul modo e sui tempi, sul periodo, sulle tappe, che andiamo a toccare l'interesse concreto. Ed è lì che diventa necessario ascoltare. Il concorso alla partecipazione, però, non costituisce una regola sistematica, ma va utilizzato solo dopo aver analizzato le difficoltà, (cioè complessità, molteplicità dei soggetti coinvolti, dimensioni dell'area territoriale) della decisione da prendere, perché fare un ricorso generalizzato alla partecipazione può costituire un appesantimento, una vanificazione delle finalità, della tempestività che la decisione stessa da assumere richiedeva.

Quindi non esiste un metodo unico e definito a priori per questo tipo di azione, ma ancora una volta è legato al momento, al contesto, alla tipologia del problema sul quale bisogna decidere.

I soggetti da coinvolgere sono quelli che hanno la consapevolezza del ruolo sul tema in oggetto, e sono interessati alla decisione che verrà presa. Questo sembra un concetto ovvio, ma spesso non lo è, appunto perché i segnali deboli hanno una grossa difficoltà ad essere sentiti, eppure i segnali deboli sono i più diffusi.

E' necessario quindi diffondere cultura, sensibilizzare e creare nuove competenze e funzioni di tipo specialistico, in sintesi occorre formare.

## **La tesi della sessione parallela "Dare Risposte"**

a cura del Gruppo di lavoro

Rapporteur: Roberto Americioni<sup>2</sup>

Come dare risposte: il titolo è ambizioso, ma spero che il gruppo sia riuscito ad individuare una sorta di vademecum in base al quale rintracciare un percorso, un processo, una possibile modalità di lavoro per chi è chiamato appunto a dare risposte, a facilitare la realizzazione di politiche pubbliche.

Nella prima giornata di questi lavori si è parlato in maniera efficace ed esaustiva della complessità in genere, e della complessità che investe gli interventi pubblici.

Noi abbiamo cercato di individuare alcuni elementi attraverso i quali possa essere affrontata questa complessità.

Un primo elemento è quello di favorire l'integrazione delle risorse, non solo economiche, ma anche di conoscenza, mobilitabili dai vari soggetti pubblici e privati, tra i quali esiste l'opportunità importante di costruire coalizioni di progetto/programma.

Sempre prendendo spunto dagli interventi della prima giornata, l'idea assolutamente condivisa è quella della rete, del fare sistema: creare un rapporto forte tra gli attori locali chiamati ad applicare ed implementare politiche di sviluppo: fare sistema oggi è quasi "un'unità di misura" di efficienza ed efficacia dei territori in una logica, che tra l'altro è sempre più competitiva; il cosiddetto mercato tra i privati non è più solo sulla qualità del prodotto e sulla qualità dei servizi ma è sulla qualità totale del territorio su cui operano le imprese di beni e servizi.

L'integrazione, dunque, tra tutti i soggetti, tutti gli attori: è questo l'aspetto principale.

---

<sup>2</sup> Direttore Generale del Comune di Spoleto (Pg).

Un altro aspetto, se vogliamo derivato dal primo, è quello di costruire assetti in grado di favorire l'integrazione tra *tipi di interventi*. Anche qui quello che si è rilevato è la molteplicità di azioni, di finanziamenti, di risorse, di procedure, di operazioni che vengono messe in campo nei vari territori. Interventi che molte volte, pur affrontando le stesse problematiche – alcune dal punto di vista settoriale, altre da un punto di vista più generale – si sovrappongono senza incontrarsi, senza creare quelle sinergie, quelle possibilità di valore aggiunto che può dare appunto un'integrazione tra i vari interventi. Per cui *occorre* un'attenzione particolare a creare un'armonia, in merito a questo tipo di problematiche.

L'altro aspetto, sicuramente rilevante, è quello di suscitare l'interesse dell'attore privato a partecipare a questo tipo di politiche, ad affrontare la complessità insieme alle istituzioni. Così come quello di costruire incentivi e soluzioni organizzative in grado di favorire l'integrazione interna delle strutture, per superare appunto la settorializzazione. Partendo anche da esempi fatti ieri (abbiamo cercato di calare nella realtà quotidiana questi concetti, tenendo conto dei vari interventi, delle varie esperienze portate dai colleghi nel gruppo), è necessario superare la prassi per cui l'associazione di turno partecipa al tavolo per portare via il più possibile, in un'ottica che è quella del consumo immediato delle risorse disponibili. Ed è necessario affermare, di contro, quella che vede la partecipazione intorno ad un tavolo anche come un dare in termini di investimento per una prospettiva che sia più a medio-lungo termine.

Chiaramente questa forma di incentivazione va individuata coerentemente alla realtà territoriale in cui deve essere applicata; inoltre essa non riguarda tanto la risorsa finanziaria, quanto quella umana: è la costruzione appunto di incentivi per favorire l'integrazione tra saperi e discipline, la scommessa del futuro!

E' emersa, quindi, la necessità di incentivare quelle che sono le varie forme di collaborazione, di scambio, di crescita comune tra soggetti che partecipano ad un unico obiettivo, portando ciascuno la propria competenza, il proprio know how: l'idea è proprio quella di costruire un incentivo perché la partecipazione dei vari soggetti possa essere vista come un ulteriore arricchimento. Sentivo prima dalla collega-rapporteur del primo gruppo, parlare di formazione: anche nel nostro gruppo si è parlato di questo tema, ma si è parlato di formazione all'interno di un concetto più ampio, che riguarda quello dell'animazione sul territorio, della capacità che i soggetti che intervengono in queste politiche possano favorire la stessa consapevolezza da parte di chi è debole, di chi non è strutturato neanche per fare richieste, a favorire questa riflessione e a mettere in condizione appunto i deboli a fare richieste, a capire quali sono le loro esigenze. Molte volte infatti le difficoltà che si incontrano in questi consessi, quando si affrontano tematiche così complesse, derivano anche dal fatto che gli stessi soggetti interessati non sono neanche capaci di impostare una richiesta, di capire i propri bisogni e di saperli rappresentare.

Dunque la complessità implica la considerazione del fatto che le politiche sono anche occasione di autoapprendimento, e anzi, a volte, il fare politiche, il misurarsi con questi temi, serve anche per conoscere meglio i problemi da trattare; esse rappresentano un modo – mutuando un termine proprio della formazione: *training on the job* – di imparare lavorando e affrontando i problemi (autoapprendimento, autoformazione).

Già nei giorni scorsi, ed è comunque un argomento all'ordine del giorno da tempo, si parlava del problema di superare – soprattutto per noi addetti ai lavori – la cosiddetta autoreferenzialità delle pubbliche amministrazioni (pensare che in esse risiedono tutti i saperi, e tutte le visioni complete di quello che è necessario fare e di quello che c'è fuori). Dunque un altro aspetto – pensando sempre a questa sorta di *vademecum* su cui il "bravo" soggetto istituzionale dovrebbe basarsi – in queste situazioni è il guardare fuori: il rendersi conto del pluralismo dei soggetti con cui si deve fare i conti per rendere efficaci le politiche. Questo chiaramente implica il riconoscere importanza al coinvolgimento e alla partecipazione dei vari soggetti che hanno una posta in gioco; da non confondere con forme di partenariato formale: il gruppo vuole sottolineare la necessità di superare quelli che sono i formalismi che spesso sovrastano i tavoli, patti o cose del genere, in cui comunque ci si riunisce, si fa l'elenco di tutti i soggetti che partecipano, si vede che non manca nessuna sigla sindacale, nessuna associazione datoriale, si firma il protocollo di buone intenzioni e lì ci si ferma. Ecco, per partenariato intendiamo questo, e su questo abbiamo voluto richiamare l'attenzione: la partecipazione vera. Partire da un'esperienza anche piccola, o meglio, localizzata in un punto preciso delle città, (come nell'esempio del "Progetto periferie" che ci ha illustrato la collega di

Torino) fino a pensare ad una forma di partecipazione dei vari soggetti che riguarda vari livelli istituzionali, dunque una vasta area d'ambiti.

Una partecipazione vera che porta con sé il problema dell'empowerment dei soggetti deboli, e il ruolo dell'animazione per far emergere e quindi riconoscere gli interessi.

Un'altra esperienza analizzata all'interno del gruppo di lavoro, è quella portata dal collega dell'Emilia Romagna, in cui anche il soggetto più piccolo, il comune più piccolo, nel momento in cui non è d'accordo su una procedura, non può essere scavalcato da un principio di maggioranza in ambiti di questo tipo, ma deve essere comunque coinvolto. La logica è quella di fare sintesi di tutti gli interessi coinvolti e non di ragionare appunto in termini di maggioranza, di prevaricazione di interessi forti su quelli più deboli.

Da qui la linea guida: coinvolgere i soggetti che hanno una posta in gioco rispetto ad un problema, e dare ipotesi di soluzione privilegiando coloro che possono prendere decisioni e assumere responsabilità.

E qui introduco il tema del rapporto con i soggetti istituzionali: l'idea è di lasciare gli aspetti gestionali in ambito di sviluppo locale ai diretti interessati, una volta verificato chi mette in gioco le proprie esigenze, le proprie risorse, e di lasciare ai soggetti che non presiedono direttamente sul territorio, funzioni di animazione, coordinamento, sviluppo, formazione.

Inizialmente il nostro gruppo si era suddiviso in tre sottogruppi, poi ne sono emersi due perché il terzo, che ha trattato di management pubblico, era molto specifico. I primi due "analizzare le relazioni istituzionali" e "le relazioni con la società civile" hanno verificato che questi due aspetti erano assolutamente inscindibili.

Le relazioni interistituzionali e con la società civile sono state analizzate insieme e la sintesi di tutto il dibattito che ne è conseguito ha portato a riflettere sul fatto che esse sono efficaci a patto di rispettare una serie di pre-condizioni. Fra queste è chiaramente la necessità di avere una buona programmazione interna all'istituzione, cosa che aiuta a definire i limiti della negoziazione e comunque a legittimare la propria posizione. E comunque a definire quello che è il ruolo delle istituzioni, che è quello di garantire l'imparzialità, la tutela degli interessi più deboli, cioè i principi che le istituzioni pubbliche sono chiamate a rispettare partendo dal dettato costituzionale.

L'altra condizione è che gli accordi devono avere come esito un contratto giuridicamente valido: non avere protocolli o buone intenzioni ma documenti che abbiano valore civilistico, per coinvolgere in maniera sempre stringente, sempre per dare un valore formale, perché talvolta la forma è anche sostanza, soprattutto nel momento in cui sono tanti i soggetti ad essere coinvolti. E' in questa logica l'importanza della previsione nei contratti, di controlli, di verifiche, e di disincentivi ad abbandonare gli accordi condivisi. Per cui raccomandiamo un'attenzione particolare ad individuare accanto a quella politica di incentivi tesa a far partecipare i soggetti interessati e a favorire partecipazione, quella dei disincentivi per cui, una volta creato un tavolo, un consesso, un'assemblea, i soggetti partecipanti si sentano coinvolti e sappiano sin dall'inizio che le loro defezioni, le loro non collaborazioni una volta preso l'impegno, diventano oggetto di "sanzioni"; qui certo non si parla di sanzioni di carattere disciplinare o di altro tipo, ma senz'altro parliamo di sanzioni che tendano a penalizzare coloro che non collaborano fattivamente all'interno di regole predefinite.

Assetto federale: abbiamo anche affrontato questa tematica, sicuramente in modo superficiale, sempre rapportata alla logica del vedere quali sono i livelli istituzionali coinvolti e in che modo riteniamo possano operare, sempre con un presupposto: quello che uno dei colleghi ha chiamato la "legittimazione dei soggetti", per cui devono e possono partecipare a implementazione di politiche per lo sviluppo locale i soggetti individuati in quanto portatori di interessi veri e non formali. In questo senso è necessario che la pubblica amministrazione si abitui ad assumere la rappresentazione delle relazioni interistituzionali anche come un'arena (è stato utilizzato questo termine un po' battagliero anche per immaginare una visione in cui siano possibili sia comportamenti cooperativi sia competitivi, immaginando una competitività positiva, quella che dà valore aggiunto, quella che sprona, che incentiva la fantasia in merito a soluzioni innovative). Mentre è data ormai per scontata una visione discendente delle relazioni (che è il dna delle nostre istituzioni), quello che ha ravvisato il gruppo è la necessità di rafforzare la visione ascendente delle relazioni.



In questo senso si pensa di dover imporre allo Stato - noi avevamo nel gruppo solo un rappresentante delle amministrazioni statali, dunque questa visione un po' forte è passata senza problemi - di cooperare alla semplificazione degli strumenti operativi, superando il formalismo che ha caratterizzato anche quest'ultima stagione.

Tornando al tema formazione, animazione, necessità di fare una attività di comunicazione vera che tenda a rendere consapevoli in maniera forte tutti i soggetti implicati in questo ruolo, abbiamo poi cercato di puntualizzare quali sono le competenze necessarie a questi processi e capire se ci sono già o se dobbiamo individuarne delle nuove e vedere anche come inserirle all'interno di questi processi.

Nell'ambito delle competenze da sviluppare, il primo aspetto emerso in maniera forte è di non disperdere l'esperienza dei fondi strutturali che ha permesso l'affermarsi di tecniche e modalità di lavoro importanti (valutazione, rendicontazione, monitoraggio, programmazione), anche è necessario non fermarsi alle regole che già conosciamo e che d'altronde sono oggetto di revisione anche in sede comunitaria. Va innovata, però riteniamo sia una base su cui vanno costruite le competenze future.

E' emersa in maniera forte, poi, l'esigenza di sviluppare le competenze di facilitatore del manager pubblico, di connettore tra i soggetti.

E poi, sviluppare una comunità di riflessione, come questa summer school, per il confronto tra coloro che lavorano su questi temi.

Un ultimo punto: l'aspetto operativo, i riflessi sugli aspetti organizzativi che queste riflessioni portano. Le politiche innovative sono caratterizzate da una ridefinizione dei problemi, portano con sé l'esigenza di nuove soluzioni organizzative. In altre parole ecco un aspetto su cui abbiamo concentrato la nostra attenzione: il ridisegno delle organizzazioni - può sembrare banale, ma non è sempre così - deve seguire e non precedere le innovazioni. Le competenze esterne devono integrarsi con le strutture interne nelle organizzazioni; in particolare accanto all'attenzione per il perseguimento dei risultati non devono perdersi le competenze formali (cioè il fatto che l'amministrazione deve comunque garantire delle regole, che siano rispettate, e dunque svolgere il proprio ruolo di garante della legalità e delle procedure nell'interesse di tutti).

Il ruolo del dirigente pubblico, in questo campo, è poi quello di presidiare i principi non negoziabili (ad esempio: l'imparzialità, l'interesse pubblico in generale, favorire le pari opportunità tra soggetti deboli e soggetti forti, perché quelli deboli acquisiscano forza).

Il cambiamento non si diffonde attraverso un trasferimento tout court dei modelli generali, ma ogni contesto deve adattare e ridisegnare le proprie soluzioni (è un'esigenza emersa in tutti i sottogruppi): l'impossibilità di modellizzare conferma comunque la necessità di prendere spunti, di cogliere le esperienze, il know how calandolo nella realtà, perché solo con modelli fondati sulla realtà noi pensiamo sia possibile costruire politiche di sviluppo locale efficaci.

### **La tesi della sessione parallela "Cambiare l'organizzazione"**

a cura del Gruppo di lavoro

Rapporteur: Samuel Dal Gesso<sup>3</sup>

Questa sessione ha affrontato il tema del cambiamento organizzativo: come "cambiare l'organizzazione", come adeguare le organizzazioni al cambiamento. Ci siamo concentrati su tre aspetti in particolare partendo da una metafora - che ci è piaciuta e che ci ha colpito particolarmente in questi giorni, e che sembrava rappresentare con molta efficacia la nostra realtà - quella delle "tre gambe" di cui ha parlato Gloria Regonini. Le tre gambe dello sgabello sono quindi ciò che è necessario per governare il caos: siamo in un contesto caotico, di forte complessità a tutti i livelli, e come dirigenti abbiamo cercato di individuare le direttrici che ci permettono di governare questa situazione di complessità.

<sup>3</sup> Dirigente dell'Unità organizzativa Sviluppo, Organizzazione e Politiche del Personale della Regione Lombardia.

Le direttrici sono: la strategia come guida, i piani di intervento (quindi sistemi operativi, meccanismi operativi che servono all'organizzazione), e infine la gestione del cambiamento (inteso come il processo di cambiamento: come va gestito, come va interpretato, letto e condiviso).

1. La strategia come guida: le strutture organizzative e i sistemi operativi sono strumenti delle politiche e delle strategie. Quello che guida, che deve orientare l'azione e l'organizzazione, sono le politiche, le strategie, gli obiettivi programmatici da raggiungere. Le politiche e le strategie devono essere chiare e accettate (cosa non comune oggi), e perciò devono essere formalizzate e veicolate dentro l'amministrazione. Quindi, bisogna avere chiaro dove si vuole andare, cosa si vuole raggiungere, e far sì che questi obiettivi fondamentali siano trasmessi, comunicati e fatti propri dall'organizzazione. Qui entra in gioco l'interazione tra i politici e i dirigenti, tema trattato in tutti i gruppi: regole e ruoli chiari, distinzione e non separazione, collaborazione. Una sorta di patto fiduciario. E' questo un fattore dirimente e irrinunciabile perché è sempre più chiaro che, se non c'è all'origine questo tipo di collaborazione, si fa poi fatica ad orientare il lavoro su obiettivi comuni. Gli strumenti non sono da inventare ma si tratta di rivitalizzare quelli che già esistono.

Perché ciò sia possibile è necessario:

- gestire il processo. E in questo hanno un ruolo fondamentale i Direttori Generali, che sono il livello apicale della struttura organizzativa, e i dirigenti con la loro partecipazione attiva. Un ruolo fondamentale che devono esercitare i dirigenti riguarda la Comunicazione integrata tra tutti i livelli, tra tutti i soggetti che sono coinvolti (la giunta, il consiglio, i dirigenti, i gruppi e i cittadini);
  - lavorare, a partire dalla programmazione economico-finanziaria - un aspetto di stabilità dell'organizzazione dal momento che garantisce l'equilibrio complessivo del sistema - sulle ricadute organizzative di questo processo: lavorare non solo per progetti ma anche per processi (abbiamo visto in questi giorni, anche nei casi che sono stati presentati, come si tende a semplificare gli obiettivi: che siano chiari, che siano efficaci, leggibili, ambiziosi ma realizzabili); c'è la necessità quindi di ridefinire nuovi ruoli organizzativi, nuove competenze, e – come molti hanno detto – introducendo sistemi incentivanti che siano saldati con le strategie, con le priorità strategiche. Superare la prassi di falso egualitarismo e concentrarsi su alcuni obiettivi prioritari verso cui finalizzare il lavoro e sui quali riconoscere chi ha dimostrato maggior impegno e maggior qualità nella prestazione.
2. Secondo aspetto, seconda gamba: i piani di intervento (i piani operativi, i sistemi operativi). Abbiamo cercato di trovare una chiave di lettura che peraltro riteniamo valida per tutte e tre le direttrici che abbiamo individuato. La chiave di lettura è la seguente: esiste un passato, che è l'approccio tradizionale, ed è quello su cui si è fondata la cultura amministrativa, che è da rileggere, non da cancellare, non da perdere. Non bisogna tralasciare quella che è stata la genesi e la missione della pubblica amministrazione, ma essa va riorientata, rifinalizzata, riempita di nuovi significati. In questo senso, per esempio, se guardiamo ai sistemi di programmazione, pianificazione e controllo e rendicontazione, vediamo che l'approccio tradizionale era molto attento agli aspetti formali e che i documenti erano impostati in un modo formalmente irreprensibile. Ora tutto ciò non è più sufficiente né garantisce l'efficacia dell'azione amministrativa. Oggi ci troviamo in una fase in cui abbiamo cominciato ad innovare questi sistemi. E quindi, per esempio abbiamo iniziato a fare piani strategici a valenza annuale o pluriennale. La direzione verso cui andare è quella che vede la promozione dello sviluppo organizzativo: quindi da un concetto di "amministrazione", passando per un concetto di "gestione" che introduce elementi di innovazione, per arrivare a un concetto di sviluppo che è maggiormente attento ai fattori nuovi che emergono "dal mondo fuori". Quindi, in questo senso per esempio, anche le funzioni di pianificazione e controllo vanno svolte in un'ottica di governance, e di negoziazione. Ne è un esempio la Regione Lombardia: in ogni provincia c'è una sede della regione e nel momento in cui si va a definire il documento di programmazione economico-finanziaria, si coinvolgono tutti gli attori di quella provincia, di quel territorio, portando come risultato una programmazione negoziata. Ossia, gli obiettivi che di anno in anno vanno a rinnovare il programma sono frutto di un confronto reale con i soggetti del territorio. Quindi governare il territorio ma con il territorio.

Sistemi di valorizzazione del personale: anche qui, abbiamo fissato l'attenzione alle piante organiche, ai regolamenti, agli adempimenti, ai carichi di lavoro ecc. Abbiamo introdotto i sistemi di valutazione; abbiamo fatto qualche sforzo nelle politiche retributive, nel differenziarle e incentivare le persone, abbiamo applicato i nuovi istituti contrattuali (la flessibilità ecc.). Oggi la direzione verso cui andare è – come più volte ribadito - quella delle competenze, dei saperi: quindi da mansioni e mansionari a saperi e competenze; dai profili alle professionalità necessarie (con “saperi” intendiamo quelli che sono necessari e quelli che esistono, facendo anche un'analisi seria di quello che abbiamo già in casa e che può essere nascosto dietro “ruoli” che non sono più adeguati). Occorre una gestione dinamica del personale, una valutazione delle prestazioni vissuta in modo serio e applicata in modo serio proprio come valorizzazione dei meriti e delle professionalità, avendo anche il coraggio di introdurre elementi di discontinuità, di differenza tra le persone. In sintesi: occorre una maggiore attenzione allo sviluppo delle persone e strumenti che servano a sviluppare le persone piuttosto che un'ottica che si ponga come “controllo” delle persone.

Sul versante dei sistemi informativi le direzioni di marcia sono: il bisogno di maggiore integrazione; non utilizzare strumenti che sono fuori dalla portata, eccessivi rispetto alla realtà dei nostri enti, alle loro dimensioni e problematiche, anche al know how nei nostri dipendenti; Cerchiamo di allineare i sistemi informativi in modo che viaggino integrati e con una piattaforma fruibile, interscambiabile, e che siano decentrati/distribuiti sia nel territorio - fuori dall'amministrazione - che dentro l'amministrazione stessa. Pensavo ad esempio ai sistemi di gestione del personale, al sistema informativo del personale: ci sono alcuni aspetti che sono molto più efficaci se vengono decentrati lasciando alla funzione centrale del personale un ruolo “di servizio, di consulenza” nella gestione delle persone.

3. Ultimo aspetto: la gestione del cambiamento. Alcuni principi base: da una parte la considerazione che non si può non cambiare, che è fisiologico per l'organizzazione il cambiamento; dall'altra, però, che il cambiamento va sempre gestito proprio perché si cambia senza neanche accorgersene e perché è una dinamica interna alle cose (anche stando fermi, si cambia). D'altra parte l'amministrazione va resa consapevole del fatto che il cambiamento non è clonabile, né standardizzabile – e qui abbiamo la certezza che le best practices vanno utilizzate e diffuse ma non copiate. Non si vende né si compra il cambiamento, quindi non è un prodotto confezionato ma va adattato ad ogni contesto, calato in una realtà organizzativa diversa da un'altra (e quasi tutte sono diverse dalle altre). Abbiamo sottolineato la rilevanza degli aspetti micro-organizzativi del cambiamento: non sempre si deve cambiare tutto, né rivoluzionare o ristrutturare da zero, anzi a volte attraverso piccoli accorgimenti le organizzazioni ricevono una scossa e un impulso al cambiamento molto forte.

In tutto ciò il ruolo cruciale è quello della dirigenza e degli sponsor politici. Propongo una riflessione che ritengo molto importante: la necessità che ci siano dei valori sociali condivisi tra chi lavora, tra tutti i soggetti che lavorano nell'amministrazione e anche tra gli utenti che sono poi quelli che ricevono il prodotto del nostro servizio e del nostro lavoro; la possibilità di creare un equilibrio tra interessi diversi, non sempre coincidenti o conciliabili, tra il ruolo politico, quello della dirigenza, quello delle persone che lavorano nelle amministrazioni e gli interessi dei cittadini, che sono quelli che ricevono e contribuiscono a migliorare il nostro lavoro. Pensiamo che come tecnici noi possiamo dare un grosso contributo a superare blocchi e separazioni che dividono i diversi attori che agiscono nelle amministrazioni pubbliche. Abbiamo una possibilità di smuovere anche il livello politico (che è più “blindato”, più schierato, più diviso in blocchi), perché siamo un fattore di continuità, di concretezza maggiore, di attenzione alle cose da fare, ad un “bene comune” che sta al di sopra anche degli interessi di parte.

Per finire, le ultime considerazioni sulla gestione del cambiamento, riguardante alcune attenzioni e atteggiamenti da avere per gestire questo processo e che evidenziano la necessità di comunicare e di partecipare al cambiamento: ascoltare, gestire il consenso, favorire la collaborazione, introdurre incentivi al cambiamento, puntare sulla formazione.



## La tavola rotonda

---

### Riflessioni sui lavori delle sessioni

Pia Marconi - Direttore generale UIPA del Dipartimento della Funzione pubblica

Farò alcune considerazioni che permettano di soffermarsi sugli elementi comuni emersi dalla discussione sulle tre aree tematiche - almeno per quella che è stata la mia possibilità di coglierli ieri girando tra i gruppi di lavoro e dalle presentazioni di oggi dei rapporteurs.

Mi soffermo su cinque elementi comuni alle diverse aree.

Il primo, emerso con maggiore forza, è la necessità di guardare fuori. Guardare fuori da un qualche confine che può essere la propria struttura organizzativa interna, la propria amministrazione, l'arena dei soggetti istituzionali. Questo elemento è riscontrabile in tutte e tre le aree tematiche perché è fin troppo evidente che guardare fuori è necessario quando si vogliono intercettare i bisogni della società. Quando si vogliono costruire risposte efficaci da dare ai bisogni che sono stati intercettati. Nel secondo gruppo veniva indicata addirittura la possibilità di utilizzare coalizioni di progetto o di programma per integrare le risorse, che è solo una delle ragioni per cui bisogna guardare fuori. Ma è necessario guardare fuori anche quando si ha come sistema di riferimento l'organizzazione interna all'amministrazione, perché guardare fuori significa relazionarsi con gli altri, con i colleghi, far dialogare tra loro strutture organizzative interne, far dialogare l'amministrazione con la politica. Quest'ultimo aspetto è stato sottolineato in tutti i gruppi di lavoro. È evidente che la spinta a guardare fuori ha come conseguenza la necessità, che è stata più volte sottolineata, di rafforzare, migliorare la capacità di relazione, appunto, con i vari livelli (la società nel suo complesso - gli stakeholders che devono partecipare ed essere coinvolti nei processi decisionali - la politica, i colleghi all'interno dell'amministrazione). In una certa misura, la necessità di accrescere la capacità di relazione dell'amministrazione e dei suoi manager, con tutti i soggetti esterni rilevanti, può essere ricondotta ai temi della governance, per usare un'etichetta che tutti utilizzano. Sul piano della governance interna, ad esempio, il rapporto con le società di servizi è un problema che tutte le amministrazioni comunali hanno - e probabilmente non solo le amministrazioni comunali. Sul piano della governance esterna vi è la necessità di gestire i rapporti con i vari soggetti istituzionali e non che intervengono nei processi decisionali.

Un secondo elemento, che a me sembra interessante, è che non è emersa la necessità di nuovi strumenti/interventi normativi per affrontare questo tipo di problematiche. Abbiamo appena finito di ascoltare dall'ultima relazione che gli strumenti operativi, che sono stati anche indicati e disciplinati dalle norme esistenti, sono lì pronti per essere utilizzati. Piuttosto essi richiedono da parte delle amministrazioni e dei loro amministratori la capacità di essere utilizzati al meglio per conseguire le loro finalità. Abbiamo visto - proposta rispetto alla quale non sono sicura di averne capito bene le ragioni - che per regolare i rapporti interistituzionali tra i soggetti che partecipano alla produzione di politiche pubbliche si fa riferimento addirittura a strumenti vincolanti, non normativi ma di tipo contrattuale. Abbiamo visto che altri strumenti si stanno diffondendo senza che nessuna codificazione, normativa o di altro tipo, sia stata fatta. I piani strategici, ad esempio, sono diventati uno strumento estremamente importante per le amministrazioni locali, e vengono utilizzati per far fronte alle necessità di integrazione e di realizzazione della governance sul territorio comunale, rispetto agli obiettivi di policy.

Un terzo elemento comune - anche se forse non sempre in modo esplicito - è la necessità di individuare priorità e di essere selettivi. Questo è stato evidenziato nel gruppo di lavoro che ha affrontato l'ultimo tema, cioè quello relativo a come l'organizzazione si deve muovere per conseguire i propri obiettivi strategici, per realizzare gli obiettivi di policy che si prefigge e, quindi, per selezionare gli obiettivi sui quali concentrare le proprie risorse. Questo elemento è emerso anche nell'approccio che si è proposto all'interno della prima area, relativamente al coinvolgimento e partecipazione degli stakeholders. Non deve essere una regola da applicare sempre, per qualunque tipo di decisione. Al contrario, bisogna ben valutare quali sono le decisioni per le quali vale la pena di compiere questo sforzo, che è, evidentemente, considerevole.

Il quarto elemento che per me è molto importante è che c'è una diffusa consapevolezza che non esistano e che non servano modelli da replicare, sia per quanto riguarda la gestione

delle organizzazioni sia per quanto riguarda le stesse relazioni delle organizzazioni con l'esterno.

Infine, l'ultimo elemento, assolutamente trasversale, è che serve nelle pubbliche amministrazioni una leadership rinnovata. Quindi la dirigenza deve essere in grado di capire quando serve analizzare il contesto esterno e quali strumenti devono essere attivati, senza necessariamente esserne direttamente in possesso. Servono nuove capacità per gestire le relazioni con il mondo esterno, quando si vogliono appunto costruire le risposte da dare ai bisogni individuati. Nella seconda area tematica, si è fatto riferimento alla competenza di facilitatore, di integratore di interventi, di azioni; quindi a una capacità di gestire le reti di relazioni che sono fattore primario nei processi di produzione delle politiche pubbliche. E infine, anche dentro le amministrazioni, una leadership rinnovata deve favorire l'integrazione organizzativa e aiutare le amministrazioni al conseguimento dei propri obiettivi.

Questi mi sono sembrati i cinque elementi più significativi - ma probabilmente non sono gli unici - che sono scaturiti dai lavori di gruppo.

Sui temi affrontati ascolteremo ora gli interventi dei tre esperti presenti alla tavola rotonda e apriremo poi il dibattito.

## Le organizzazioni pubbliche: un profilo sociologico

Francesco Paolo Cerase

Il tema originariamente previsto per il mio intervento era la riflessione sul macroscenario che si prospetta per le organizzazioni pubbliche da un punto di vista sociologico. Tuttavia, mi sembra opportuno anche reagire alle sollecitazioni che vengono dalle relazioni conclusive dei tre gruppi in cui si sono articolati i lavori della Summer School. I risultati del dibattito nei gruppi presentano numerosi punti di contatto con il ragionamento che intendevo svolgere, tutti meritevoli di ulteriore discussione ed approfondimento.

Un primo punto sottolineato nelle relazioni sui lavori svolti è la necessità da parte degli attori pubblici di *guardare fuori*. Una necessità individuata, in particolare, dal primo e dal secondo gruppo e tradotta in “Leggere la realtà” e “Leggere la complessità”. Acquisire consapevolezza di tale necessità è certamente un primo passo essenziale, ma da solo non basta. È necessario al contempo pervenire a una maggiore chiarezza sulle chiavi di lettura, sul punto di vista da adottare, ovvero sul *come* guardare fuori. Credo che su questo punto sia necessaria una maggiore e più attenta riflessione anzitutto per quanto attiene alle conoscenze richieste.

Pia Marconi ha osservato che dal confronto tra i partecipanti “non è emersa l'esigenza di nuovi strumenti normativi”. È vero, certamente non è di altri interventi normativi che l'amministrazione pubblica italiana ha bisogno per poter meglio operare. Però occorre fare attenzione a non dimenticare che al centro dell'azione pubblica resta pur sempre e comunque il riferimento ad una norma, ad una regola. È necessario tenere sempre presente che il richiamo alla regola continua comunque ad essere il tratto distintivo dell'azione del pubblico amministratore. Beninteso, la regola va concepita come strumento per agire, e quindi tenendo al contempo la riflessione ben ancorata al contesto ed al modo in cui le regole vengono in essere e vengono concretamente applicate o tradotte in pratica, ai soggetti cui esse si applicano, e così via.

Un terzo punto sul quale si è incentrata l'attenzione è la necessità di individuare priorità ed essere selettivi. Ma – ed è qui il nodo della questione – chi è che può stabilire tali priorità? Come stabilirle? Quali sono i criteri di selezione più idonei? Si può certamente essere d'accordo sul fatto che non esistono modelli generalizzati. O meglio, dei modelli vi possono anche essere, ma essi non appaiono più generalizzabili. In questo senso, non esistono più *best practices* da imitare. Eppure resta da spiegare perché processi apparentemente analoghi danno luogo ad esiti diversi in luoghi diversi, ovvero perché qualcuno riesce relativamente meglio di altri. Resta da spiegare, capire e quindi individuare quali sono le variabili che entrano in gioco e decidono dei diversi esiti. In questo senso resta pur sempre molto da apprendere dalle *pratiche* altrui.

L'ultimo punto che è stato evidenziato riguarda la leadership, e in particolare il bisogno che essa venga rinnovata. Anche su questo non si può che essere d'accordo. Ma ciò che resta da chiarire è quali *competenze* richiedano i ruoli di leadership. Il richiamo alle competenze è emerso in maniera ricorrente nelle discussioni svolte. Ma in che cosa più specificamente una nuova leadership dovrebbe differenziarsi dalla concezione più tradizionale e consolidata sul modo di intendere la conduzione dell'attività delle pubbliche amministrazioni? Questo aspetto merita certamente un maggiore approfondimento.

Questi sono i punti emersi come quelli di maggiore rilevanza nel corso dei lavori della Summer School, e possono ben fare da sfondo alle considerazioni che intendevo originariamente proporre. Naturalmente, nel ricollegarmi ad essi non intendo ripetere cose già dette, ma soltanto porre enfasi diverse e possibilmente offrire ulteriori spunti di riflessione.

Muoverò, dunque, da un richiamo estremamente sintetico allo scenario nel quale si muovono oggi gli attori economici e non. Penso in particolare all'attore “impresa” – che resta in fondo l'attore principale anche se non esplicitato nei nostri ragionamenti. Un primo elemento che caratterizza tale scenario è dato dalla globalizzazione dei mercati e dal mutamento del contesto competitivo. Al di là di tanti distinguo, in buona sostanza resta questo l'elemento cruciale: è il cambiamento delle condizioni e caratteristiche del contesto competitivo che implica una mutata e maggiore incertezza in tutti i mercati, da quelli dei prodotti a quelli finanziari. Sono questi i cambiamenti che hanno generato una crescente pressione a contenere i costi di produzione, ma al contempo, anche quelli di *amministrazione*. Ma non solo. Le nuove condizioni del contesto competitivo hanno indotto a porre una crescente enfasi sulla qualità e sull'innovazione dei processi lavorativi e dei prodotti, sulla flessibilità nei processi di lavoro e nei fattori produttivi, sulla modificazione della composizione dei bisogni della popolazione.

Un secondo elemento dello scenario che sto qui tratteggiando riguarda invece più specificamente la crescente rapidità dei cambiamenti tecnologici. In che cosa rileva questo secondo elemento e come rileva? Solitamente a tale riguardo l'attenzione si incentra immediatamente sugli effetti dell'introduzione della tecnologia informatica nei processi di lavoro. Ma prima ancora il fenomeno è rilevante perché impone una crescente modificazione delle capacità tecniche, o meglio comporta una più rapida obsolescenza dei saperi, delle capacità tecniche richieste nei processi produttivi, e quindi un'accelerazione nei processi di eliminazione di vecchi lavori ed emergenza di nuovi. Esso contribuisce anche ad accentuare la rapidità con cui cambiano i contenuti e l'organizzazione del lavoro.

Il terzo elemento saliente del nuovo scenario può essere sinteticamente individuato nella "regolazione sovranazionale". In questo senso l'enfasi non è posta tanto su un più o meno effettivo ridimensionamento delle prerogative statuali, quanto sul fatto che va comunque mutando il quadro di riferimento istituzionale e che in tale quadro trovano un rilievo sempre maggiore attori sovranazionali. Naturalmente nel nostro caso la regolazione sovranazionale maggiormente rilevante è quella europea.

Un quarto elemento che vale la pena ricordare riguarda, infine, "i cambiamenti demografici", in quanto cambiamenti delle caratteristiche strutturali e dei problemi della popolazione. È ad essi che vanno specificamente ricondotti i nuovi problemi di relazione tra generi, tra generazioni, tra gruppi etnici.

Di uno scenario così caratterizzato, tuttavia, non intendo qui sottolineare – come peraltro è stato già fatto – l'elemento di complessità o di caos. Vorrei piuttosto evidenziare l'aspetto dell'accresciuta turbolenza, dell'accresciuta incertezza. Non bisogna dimenticare che tale turbolenza si manifesta nella maniera più imprevedibile, alla stregua di un virus che improvvisamente colpisce e dilaga nel nostro computer e ce ne rivela – al di là della sua "potenza" tecnica – l'assoluta vulnerabilità.

È a questo punto che pone conto spostare più specificamente l'attenzione sull'agire delle pubbliche amministrazioni, ovvero passare a riflettere sul modo in cui questo nuovo scenario incide sul loro agire, posto che esse sono comunque chiamate a misurarsi con i cambiamenti cui ho appena fatto cenno.

Penso che una prima chiave di lettura possa essere tuttora cercata nelle specifiche funzioni di regolazione demandate alle singole amministrazioni. Per dare un ordine al ragionamento può servire forse prendere le mosse da una schematizzazione sui tipi di funzione di regolazione che hanno contrassegnato l'evoluzione dello stato moderno, che ritengo possa tuttora valere come un utile strumento di analisi. Mi riferisco a tre funzioni: *garantire condizioni di equità* per tutti i soggetti o attori sociali cui l'azione pubblica è rivolta, *farsi carico di determinati costi di transazione* connessi alle relazioni di scambio o all'intrapresa di specifici corsi di azione, *controllare le esternalità più o meno dannose* che tali scambi o corsi di azione possono generare a terzi ed alla collettività. È nello svolgimento di tutte e tre questi tipi di funzioni – seppure in maniera e misura diversa – che si sostanzia la specificità dell'azione pubblica in quanto promozione e tutela di un interesse collettivo e produzione di beni pubblici.

Se conveniamo che sono queste le principali funzioni di regolazione che con l'affermazione dello stato moderno sono state demandate alle pubbliche amministrazioni, si tratta di capire se e come esse vanno subendo oggi un processo di ridefinizione, o più semplicemente se esse hanno bisogno di essere reinterpretate e come. In ciò, penso, possono essere proficuamente cercate le modalità di adattamento dell'agire delle pubbliche amministrazioni al nuovo scenario.

Una seconda chiave di lettura può essere al contempo cercata nella riflessione sul modo in cui nel nuovo scenario sta cambiando la natura del lavoro. Si tratta di un cambiamento sempre più veloce che investe sia i contenuti che l'organizzazione del lavoro (basti ricordare al riguardo la crescente diffusione del lavoro di gruppo). Di tale cambiamento molti dei presenti alla Summer School hanno portato una testimonianza diretta, ed esso è in un certo senso sempre più avvertito, soprattutto allorché – come è stato fatto qui – si è evocata la necessità di abbandonare un modo di analizzare i contenuti del lavoro e la sua struttura in termini di mansioni e qualifiche, e di pensare invece in termini di competenze professionali. Anche nel caso del lavoro amministrativo, dunque, concetti e dimensioni con le quali si è finora analizzato il lavoro si rivelano sempre più inadeguati a coglierne gli specifici cambiamenti in atto e la riflessione si va sempre più orientando verso la *competenza* come lo strumento concettuale del quale servirsi per analizzare il lavoro che cambia. Ma, se così stanno le cose, è bene



attrezzarsi meglio sia in merito al concetto di competenza/e che al modo in cui analizzare le competenze stesse. Peraltro proprio sull'analisi delle competenze la contrapposizione tra approcci di tipo razionalistico ed interpretativo impone comunque una qualche scelta di opzione. Ma su questo punto tornerò tra breve.

Sono ben consapevole che in quanto ho appena detto non scopro nulla di nuovo. Nelle stesse discussioni svolte durante la Summer School vi sono stati ripetuti riferimenti alla necessità che il lavoro degli operatori pubblici trovi una adeguata ridefinizione in termini di competenza/e. E ciò, peraltro, rinvia agli opportuni interventi formativi di cui lo stesso Fornez si è fatto ampiamente carico. Ma proprio per questo mi è apparso, per così dire, curioso che il concetto di competenza non sia stato mai declinato, neanche nella sua forma più canonica di insieme di caratteristiche e attributi del lavoratore e del lavoro. Quanto a quelle del lavoratore, un pur sintetico richiamo alla distinzione tra requisiti e caratteristiche (dove i requisiti attengono alle conoscenze, ai saperi, alle capacità o *skills*, ai saper fare; mentre le caratteristiche attengono più specificamente alle attitudini, agli stili di lavoro, ai valori ed ai modi di porsi di fronte al lavoro) ed una maggiore attenzione alla loro individuazione avrebbe forse aiutato la discussione a fare un ulteriore passo in avanti sul modo in cui vanno cambiando le competenze nel lavoro amministrativo. A riguardo merita qui ricordare due esperienze di ricerca condotte su alcuni Uffici delle Entrate e su parte dell'Amministrazione Provinciale di Napoli.

Dunque – riprendendo il filo del ragionamento – lo scenario che ho tratteggiato sopra si riflette sull'agire delle pubbliche amministrazioni mettendone in discussione, per un verso, le funzioni di regolazione e, per altro, la natura del lavoro amministrativo. Di qui la domanda: quali sono state le strategie o le pratiche di adattamento fino ad oggi adottate dalla pubblica amministrazione nel suo insieme? Ebbene, come è stato qui ripetutamente ricordato, la strategia o pratica principalmente adottata è stata quella di incorporare nella conduzione delle attività delle pubbliche amministrazioni principi di mercato e di gestione manageriale. Le etichette che meglio sintetizzano tale adozione sono “mercattizzazione” (intesa come assunzione di nuova centralità delle regole di mercato da applicare anche alla pubblica amministrazione) e “managerialismo” (inteso come adozione dei principi del *new public management*).

Ma anche qui è necessario fare maggiore attenzione. Dirò di qui a poco perché sono critico verso tali pratiche di adattamento. Ma prima di avanzare critiche bisogna dare consapevolmente una risposta alla domanda: “Ma è proprio vero che nell'amministrazione pubblica italiana e da parte dei suoi dirigenti, c'è stato già un effettivo e generalizzato assorbimento di pratiche di gestione manageriale?” Questo livello di analisi va tenuto distinto dalle considerazioni che sto per fare sulle conseguenze inattese della mercattizzazione e del managerialismo nella conduzione delle attività delle pubbliche amministrazioni.

Prima vorrei fare un breve accenno all'altra strategia di adattamento adottata dalla pubblica amministrazione, anch'essa qui ampiamente evocata, quella della nuova *governance*. Essa prefigura un'azione pubblica orientata al perseguimento di decisioni reciprocamente accettabili per tutti gli attori coinvolti. E dunque un'azione pubblica non più orientata al comando, ma al coordinamento efficace degli interessi in gioco. Ciò comporta – come ad esempio nel caso di interventi mirati allo sviluppo – un attore pubblico chiamato a mobilitarsi insieme ad altri attori (privati) ai fini di una gestione concordata e partecipata di progetti che meglio possano rispondere alle potenzialità e vocazioni locali per lo sviluppo. Di qui il ricorso alla negoziazione, allo scambio, alla fiducia, tra i diversi attori (ed interessi) coinvolti.

Sono così giunto all'ultimo punto di questo intervento e che un po' provocatoriamente, alla luce delle considerazioni appena svolte, è riassumibile nella domanda: che cosa vale la pena “mettere in cantiere”? Ebbene sono due le questioni che metterei in cantiere: la prima riguarda le possibili conseguenze inattese della mercattizzazione e del managerialismo. Nella loro adozione vedo, infatti, dei rischi inattesi. In particolare – fermo restando l'avvertenza che ho fatto sopra – vedo dei rischi di offuscamento della nozione di pubblica amministrazione. L'enfasi che è stata posta nella relazione del gruppo di lavoro “Dare risposte” sul bisogno di prestare maggiore attenzione ai soggetti deboli, di garantire la presenza di tutti i soggetti interessati alla politica esaminata, lascia intravedere che questo problema c'è ed è largamente avvertito. E l'esigenza di recuperare una dimensione pubblica diventa sempre più evidente di fronte al rischio di un indebolimento della salvaguardia dell'equità sociale. Né è da sottovalutare il rischio che una visione esasperata dello *spoils system*, in quanto lascia sempre minor spazio ad una dirigenza effettivamente autonoma, possa tradursi in una nuova e più pervasiva invadenza dell'attore politico nella sfera amministrativa.

L'altra questione sulla quale vorrei soffermarmi e che, al di là di quanto è stato già fatto, penso possa valere comunque la pena di "mettere in cantiere", riguarda le nuove competenze richieste in relazione non solo all'adozione della prima strategia di adattamento, ma anche in relazione alla seconda. Quest'ultima comporta, come ho appena ricordato, una nuova capacità di mobilitazione dei soggetti e una nuova forma di coordinamento che non siano più imposte, con più o meno successo, attraverso un qualche meccanismo autoritativo, bensì siano l'esito di un loro reciproco riconoscersi, di una conseguente reciproca fiducia, in reti di relazioni che lo stesso attore pubblico contribuisce a costruire. Quali sono, dunque, in tal senso le nuove competenze che egli ha bisogno di avere? Ed è proprio in risposta a questo tipo di domande che si impone una scelta sull'approccio che si vuole adottare nell'analisi delle competenze. Si tratta di decidere se si opta per un approccio razionalistico o per un approccio interpretativo-situazionale.

Condivido l'affermazione di chi ritiene che ciò che specificamente contraddistingue un approccio basato sulle competenze sia il fatto che l'enfasi è posta sulle diverse conoscenze, capacità, attitudini e comportamenti che i singoli hanno bisogno di avere per essere in grado di conseguire gli obiettivi strategici dell'organizzazione in cui operano e raggiungere livelli di performance soddisfacenti. Senza nulla negare alla validità ed importanza del contributo conoscitivo che può venire dall'adozione del secondo tipo di approccio, penso che l'esigenza principale sia quella di riuscire a dotarsi anche per il lavoro amministrativo di strumenti di misurazione e di valutazione delle competenze, e quindi propendo per l'adozione di un approccio razionalistico.

Termino con un breve richiamo ad alcuni risultati – credo interessanti – emersi nei due casi di studio cui ho precedentemente accennato, relativi ad alcuni Uffici delle Entrate ed a parte dell'Amministrazione Provinciale di Napoli. Si tratta di amministrazioni interessate, se pure in modo diverso, da radicali processi di trasformazione ed in entrambi i casi mi sono per l'appunto avvalso di un approccio razionalistico per analizzare il modo in cui vanno cambiando le competenze richieste al personale che vi opera. È emerso – peraltro a conferma di alcune osservazioni già avanzate nelle relazioni sui lavori di gruppo – che le competenze di fatto praticate sul lavoro da parte dei dirigenti delle strutture esaminate comprendono sia competenze, per così dire, più consolidate e maggiormente associate al lavoro burocratico, sia competenze "nuove" e più in linea con la ridefinizione delle finalità istituzionali e con i nuovi orientamenti organizzativi delle strutture che essi sono chiamati a dirigere. In questo senso l'indicazione che emerge è che le competenze nuove non si sostituiscono a quelle precedenti, ma se mai si aggiungono ad esse ponendo un problema di integrazione.

Un altro risultato emerso è che le aspettative che i dirigenti sembrano avere in merito alle caratteristiche personali o agli attributi del lavoro svolto dai loro subordinati risultano sensibilmente più elevate di quanto non percepiscano o sperimentino gli stessi impiegati loro subordinati. Da qui un problema rispetto alla stessa gestione del cambiamento in atto. Nel loro insieme, infine, si tratta di risultati che possono offrire indicazioni utili ad individuare i fabbisogni formativi delle strutture esaminate.

## Le prospettive di cambiamento nella P.A.: nuovi rapporti tra Stato e mercato

Guido Corso

Premetto che come giurista sono portato alle distinzioni, e vorrei dunque cominciare da alcune precisazioni che mi sembrano necessarie sulla scorta di quanto abbiamo ascoltato nel corso della Summer School.

Innanzitutto, quale amministrazione? In realtà, al di là delle espressioni utilizzate, non si è parlato dell'amministrazione in generale, ma dell'amministrazione locale, sicché ritengo che il discorso vada focalizzato proprio su questo ambito; e il termine "amministrazione locale" ha una pluralità di significati.

C'è un'amministrazione locale autoritativa, che costituisce espressione del controllo sociale sulle attività private, e che si manifesta attraverso poteri di autorizzazione, di licenza, di nullaosta. E' un'amministrazione di tipo tradizionale che tuttavia sopravvive, sia pure in termini più ridotti che nel passato, perché alcuni dei poteri autorizzativi sono stati eliminati in quanto ritenuti sostanzialmente forme improprie d'inibizione dell'accesso ai mercati: mi riferisco ad esempio all'autorizzazione all'esercizio del commercio e a certe autorizzazioni in materia edilizia, sostituite dalla denuncia d'inizio delle attività. È stata soprattutto l'incidenza del diritto europeo a portare a una riconsiderazione generalizzata del potere di autorizzazione, a ritenerlo cioè legittimo, alla stregua appunto dei principi del diritto europeo, solo quando assolve effettive esigenze di tutela del consumatore e non quando si risolve in forme di tutela degli operatori del settore, così come è avvenuto in passato per la licenza del commercio, e come avviene tuttora per il sistema farmaceutico e per il sistema del notariato, e in generale per tutti quegli aspetti dell'organizzazione collettiva che vengono messi continuamente sotto accusa, per esempio dall'autorità garante della concorrenza e del mercato. Certamente, si è ridotto l'ambito di esercizio del potere di tipo autoritativo e si sono ridotti i suoi margini di apprezzamento. L'amministrazione è sempre più vincolata alla legge e gli spazi di discrezionalità sono ridotti al minimo: accordare o negare una concessione edilizia è sostanzialmente il risultato non di una scelta discrezionale, ma di una verifica di conformità del progetto a strumenti urbanistici che sono stati approvati in altra sede. Comunque, anche oggi i cittadini sono continuamente tenuti a fare i conti con l'amministrazione autoritativa.

Vi era poi, e uso volutamente il passato, l'amministrazione locale erogatrice di servizi. Oggi l'amministrazione locale tende ad essere non più tanto erogatrice di servizi, quanto garante della loro erogazione da parte di un mercato che produce quei servizi. D'altra parte, si tratta della chiusura di una parabola: le municipalizzazioni sono cominciate in Italia – all'inizio del sec. XX o alla fine del sec. XIX – spesso non tanto per rispondere a bisogni collettivi che allora si riteneva potessero essere soddisfatti efficientemente dal mercato e dai produttori privati, quanto per trasferire nell'ambito pubblico le rendite e i profitti di questa attività di produzione. Oggi, soprattutto a causa delle modifiche tecnologiche, non vi è più l'esigenza di una produzione pubblica dei servizi, e sono venuti meno gli schemi del monopolio naturale con tutto quello che ne consegue. Perciò, il soggetto pubblico svolge un ruolo di garante del fatto che i servizi vengano forniti dal mercato in maniera adeguata, ovvero di garante dell'osservanza delle regole sulla produzione dei servizi, piuttosto che di produttore dei servizi stessi. Il concetto di servizio universale è la sintesi di questa funzione di garanzia.

Una terza funzione dell'amministrazione locale è quella dell'amministrazione dello sviluppo: alla base dell'amministrazione territoriale, quella che disegna il territorio e si fa carico dei bisogni della collettività insediata nel territorio stesso, c'è proprio l'amministrazione dello sviluppo. Un esempio significativo di questa funzione è dato dall'esperienza dei fondi strutturali. Qual è la prospettiva di questo tipo di amministrazione? Anche qui credo che il discorso sia ambivalente: i fondi strutturali di cui tanto si parla sono una forma di intervento pubblico destinato all'estinzione, cioè si risolvono in quella erogazione di risorse pubbliche a favore delle attività private e delle imprese private che il diritto europeo tendenzialmente bandisce nel momento in cui bandisce gli aiuti di Stato. In altri termini, i fondi strutturali costituiscono l'ultimo episodio di aiuti di Stato, non soltanto consentito ma addirittura propiziato dal diritto europeo, ma comunque destinato a finire. Il che non significa che l'amministrazione dello sviluppo debba finire; piuttosto, l'esperienza passata – mi riferisco soprattutto ai cinquant'anni di esperienza della legislazione sul Mezzogiorno – ha dimostrato che la pretesa dell'amministrazione di essere produttrice di sviluppo è destinata al fallimento, e che per il futuro va seriamente riconsiderata.

Vorrei ora proporre qualche valutazione sulle tesi emerse dalle sessioni di gruppo della Summer School, alla luce di questi schemi.

Un primo punto riguarda l'amministrazione autoritativa. A mio avviso, nell'amministrazione autoritativa non esistono obiettivi che non siano quelli stabiliti a livello legislativo, cioè si tratta per così dire di politiche pubbliche che si esauriscono nell'ambito legislativo. Durante i lavori della Summer School, qualcuno ha portato l'esempio di un sovrintendente ai beni culturali che appunto negava che nella sua attività ci fossero obiettivi. In effetti, un'attività di controllo pubblico sulle attività private non può essere animata da obiettivi, al di fuori di quello della valutazione di conformità dell'attività privata stessa rispetto ad un paradigma normativo.

Un altro tema a lungo dibattuto dai tre gruppi di lavoro è quello della partecipazione. Il problema della partecipazione è radicalmente diverso a seconda che l'amministrazione abbia un interlocutore singolo o collettivo. Nel primo caso, controparte dell'amministrazione è colui che è destinato ad essere avvantaggiato o pregiudicato da un progetto di provvedimento, e la partecipazione è quella descritta e disciplinata dalla legge sul procedimento amministrativo, e svolge una funzione puramente di garanzia del soggetto privato. Altra cosa è la partecipazione che viene in rilievo allorché si tratta di un'azione pubblica che coinvolge una pluralità di attori, una pluralità di gruppi sociali, una pluralità di portatori di interessi diversi. Si è parlato di questo tipo di partecipazione come di uno schema generalizzato, ma in realtà generalizzato non è, e neppure generalizzabile.

Anche qui, credo, occorre procedere per distinzioni. Come hanno segnalato i primi due gruppi di lavoro, la partecipazione da parte di soggetti collettivi può essere promossa in funzione di consenso e di legittimazione. Lo si è enfatizzato al punto da auspicare un sistema formalizzato di accordi o di contratti che, per così dire, ratifichino i risultati della partecipazione; e direi che si tratta di una posizione in qualche misura giustificata dagli sviluppi normativi del decennio scorso, in cui sono state introdotte misure che servono per realizzare obiettivi in passato affidati all'azione unilaterale delle amministrazioni: gli accordi sostitutivi dei provvedimenti e la legge sul procedimento amministrativo, diversi strumenti di programmazione negoziata (patti territoriali, accordi di programma, e via dicendo).

Allora la domanda è: perché utilizzare l'accordo in sostituzione dell'azione unilaterale? La risposta non può essere che una: l'azione unilaterale, cioè autoritativa, delle amministrazioni pubbliche trova una sempre più diffusa resistenza, e questa resistenza può essere superata solo cercando accordi con i destinatari delle misure, in modo da trasformarli da meri destinatari di misure unilaterali in compartecipi di decisioni che hanno una ricaduta collettiva. Tutto questo però non semplifica l'azione amministrativa, anzi la complica terribilmente, soprattutto se si auspicano – come mi pareva che risultasse dalle indicazioni del secondo gruppo – forme di unanimità; l'unanimità, lo sappiamo tutti, è un dato assolutamente contingente e accidentale.

Lo dimostra l'odierno dibattito a livello di convenzione europea, nell'alternativa tra gli unanimisti e i maggioritari. Diciamo pure, un'amministrazione che punti sull'unanimità è un'amministrazione votata all'inefficienza. Ci potrebbero essere anche altre spiegazioni, un'altra chiave di lettura della diffusione degli accordi come strumento per le decisioni amministrative: per esempio, la partecipazione dei sindacati ai patti territoriali potrebbe essere interpretata come una ricerca di legittimazione attraverso il riconoscimento pubblico, volta a compensare la riduzione dei consensi tra gli associati. Personalmente, è proprio in questo modo che leggo l'inclusione dei soggetti sindacali nei patti territoriali.

Il discorso sull'amministrazione dello sviluppo è più complicato. L'esempio del degrado della periferia di Torino illustrato durante la Summer School, come l'esempio del traffico di Napoli e quello dell'inquinamento di Roma, mette in luce un'anomalia probabilmente inevitabile della legislazione, alla quale non può che darsi risposta a livello di amministrazione. Noi abbiamo una legislazione che si occupa degli aspetti urbanistici, una legislazione che si occupa dei servizi sociali, una legislazione che si occupa del traffico. Ma per risolvere problemi come questi non si può fare affidamento su uno solo di questi comparti, bensì bisogna coinvolgerli tutti. Si tratta cioè di problemi la cui soluzione esige l'adozione di misure autoritative, di misure di pianificazione, di accordi con le popolazioni interessate, e soprattutto presuppone lungimiranza, e presuppone la risoluzione a livello amministrativo di problemi che non sono stati risolti a livello normativo.

Il terzo gruppo di lavoro affermava che "occorrono strategie chiare", ma proprio le strategie chiare non solo mancano, ma ci saranno sempre meno. Le strategie chiare

presuppongono un'opzione netta, da parte della dirigenza politica, che ignori altre istanze, che operi una scelta precisa a favore di certi interessi e non di altri: si tratta di opzioni che non solo ripugnano a un sistema di democrazia diffusa come il nostro, ma che inevitabilmente saranno sempre più diluite da un meccanismo di mediazione e compromissione che tende più a dilatarsi ad ogni livello, dal livello statale al livello regionale, dal livello regionale al livello locale.

Un'altra considerazione mi è suggerita dalla questione delle priorità dell'azione pubblica. L'idea, prospettata dal terzo gruppo, che l'amministrazione debba farsi carico delle priorità, o meglio che debba porre essa stessa le priorità, fa a pugni, dal punto di vista formale, con il fatto che le priorità devono essere stabilite a livello politico. Dal punto di vista sostanziale, invece, è un'affermazione che ha un addentellato proprio nel fatto che queste priorità non vengono stabilite a livello politico - legislativo. Si tratta peraltro di un fenomeno messo in rilievo già da decenni dagli studiosi di scienza politica e di diritto costituzionale. Negli anni '70, una celebre ricerca curata da Alberto Spredieri ha messo in rilievo proprio questo nodo, e cioè il fatto che, al di là della spaccatura apparente tra maggioranza e minoranza esistente in Italia fino a quell'epoca, la maggior parte delle leggi erano votate quasi all'unanimità; il prezzo di questa unanimità era la mancata selezione degli obiettivi, con il risultato di devolvere la scelta delle priorità, e quindi la selezione degli obiettivi, a livelli inferiori, il livello amministrativo per un verso e il livello giudiziario per un altro. Una delle ragioni dell'accresciuta rilevanza del sistema giudiziario nel nostro ordinamento complessivo nasce proprio da questo, e cioè dal fatto che una serie di scelte, piuttosto che essere compiute a livello legislativo, viene devoluta alla decisione del giudice.

Un'ulteriore osservazione che vorrei fare riguarda il piano lessicale. Ho l'impressione che, travolti da una "voglia di nuovo", noi probabilmente tendiamo spesso a introdurre del vino vecchio in altri nuovi. Quando, per esempio, si contrappongono le mansioni alle competenze o i profili professionali alle professionalità, non so in che misura si parla di qualcosa di nuovo o di diverso, oppure si utilizzano terminologie innovative per designare entità e fatti dai quali non possiamo prescindere. Si ha un bel dire o sorridere dell'idea della pianta organica, ma la pianta organica è uno strumento coesistente ad un ordinamento giuridico che si fonda su un principio inventato alcuni secoli addietro nell'ambito del costituzionalismo inglese: il principio secondo cui il parlamento controlla la spesa pubblica. E poiché la pianta organica è, per così dire, un progetto di spesa pubblica, non si può pensare che le assunzioni all'interno dell'amministrazione avvengano al di fuori di una pianta organica, perché questo renderebbe assolutamente incontrollabile la spesa per il personale. Per lo stesso principio, non ci si può limitare alla previsione degli organici, ma occorre stabilire anche una distinzione per qualifiche differenziate dal punto di vista retributivo. Così come è legata a quel principio la mancata applicazione all'impiego pubblico del principio dell'inquadramento per mansioni all'interno della qualifica superiore. Infatti, se questo si verificasse, avremmo non soltanto, come afferma la Corte Costituzionale, una violazione del principio del pubblico concorso, che oggi si ritiene applicabile a tutte le qualifiche e non soltanto a quella d'accesso, ma anche una violazione dei principi fondamentali sulla spesa pubblica.

Questo mi porta ad aderire all'affermazione da cui è partita la relazione di F. P. Cerase: l'idea che l'amministrazione si muove pur sempre all'interno di un sistema di regole, e che questo costituisce anche il limite dei processi di mercatizzazione, di managerializzazione o di privatizzazione del settore pubblico.

Il settore pubblico – lo ha dimostrato tra l'altro la migliore sociologia dell'amministrazione americana – non è in ultima analisi omologabile al settore privato, se non per aspetti marginali, proprio perché si muove all'interno di un sistema di vincoli – i vincoli normativi – che sono ignoti al sistema privato. E i vincoli normativi si traducono sul piano amministrativo in quel dovere di buona amministrazione e di imparzialità, in quei principi di azione non negoziabili che, per così dire, creano un distacco radicale tra il sistema pubblico e il sistema privato, e che impediscono una piena omologazione del sistema pubblico al sistema privato.

Casomai, dal punto di vista delle tendenze storiche la prospettiva è un'altra: la fuoriuscita dal sistema pubblico di determinate attività e il loro ritorno o la loro attribuzione al sistema privato, con i meccanismi propri del sistema privato.

Di tutto questo ci rendiamo meno conto a livello locale, perché si verifica uno strano fenomeno: a fronte di una riduzione complessiva della sfera pubblica e quindi degli ambiti dell'intervento pubblico, che si è innegabilmente verificata nell'ultimo decennio, è in corso una redistribuzione dei poteri di intervento nel settore pubblico che opera tutta nel senso

dell'attribuzione al sistema locale. Pertanto, l'amministrazione locale si è arricchita di funzioni e di compiti comparativamente al resto dell'apparato amministrativo, ma all'interno di un sistema che globalmente ha visto ridurre i suoi compiti e i suoi poteri di intervento rispetto al settore privato e al mercato.

E proprio in questi termini si possono sintetizzare le prospettive attuali dei rapporti tra Stato e mercato: una riduzione dei confini dello Stato (inteso come complesso delle istituzioni) rispetto al mercato, accompagnata però simultaneamente da una redistribuzione dei poteri pubblici dal livello centrale al livello locale. I principi consacrati dal nuovo Titolo V della Costituzione – sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza – operano tutti in questa direzione.

## Lo sviluppo del ruolo del dirigente pubblico: una prospettiva storica

Guido Melis

Non sono tanto sicuro che in questa discussione serva il punto di vista dello storico delle istituzioni amministrative, anzi mi pare di poter trarre dall'esperienza italiana una sorta di legge generale: il discorso pubblico sulla riforma amministrativa – e non solo quello recente – ha generalmente fatto a meno della memoria storica. Rispetto ad altri paesi, come ad esempio la Francia, in Italia si è manifestato a lungo in modo particolarmente pronunciato un fenomeno peculiare: la cancellazione, o comunque l'emarginazione della memoria delle istituzioni. I riformisti dell'amministrazione hanno in genere dimenticato il lascito e l'eredità della storia. E non parlo solo dei riformisti attuali, ma anche di quelli del passato, perché il discorso sulle riforme amministrative è di lunga data, anche se di scarsi risultati. Una prova di questo è il fatto che ogni volta il discorso sulle riforme amministrative ricomincia daccapo. Un'altra prova è la cattiva conservazione degli atti delle tante commissioni e dei tanti gruppi che hanno lavorato sulle riforme amministrative nel corso della storia d'Italia.

A questo proposito, un episodio divertente – se si può dire così, perché sarebbe anche un po' tragico per le nostre istituzioni pubbliche – è il ritrovamento a palazzo Vidoni, in un armadio chiuso e nascosto in un anfratto, di tutte le fotocopie degli atti della commissione Giannini, risalenti agli ultimi anni '70 e ai primi anni '80. Quei documenti si sono salvati grazie alla sollecitudine di un funzionario di nome Giancarlo Lo Bianco, che li aveva fotocopiati creando una sua raccolta personale, decidendo poi di “murarla viva” per impedire che qualcuno dei suoi successori la distruggesse. Oggi, per fortuna, si può consultare questa documentazione presso l'archivio centrale dello Stato, ma gli originali di quegli atti non si sono mai trovati. È così che funziona l'amministrazione in rapporto ai problemi della sua memoria.

Può darsi che le riforme amministrative si facciano meglio senza guardarsi indietro; non voglio negare che questo sia un metodo possibile, però non mi pare che negli altri paesi si faccia in questo modo.

Conclusa questa premessa, proverò a esporre alcune riflessioni che mi sono state suggerite dalle interessanti risultanze del dibattito svolto durante le giornate della Summer School.

Per cominciare vorrei introdurre una periodizzazione, sia pure molto rozza. Il primo periodo copre i quarant'anni che vanno dall'unità d'Italia al 1900, in cui c'è stata un'identità quasi perfetta tra sistema amministrativo e sistema politico - economico - sociale. Quest'allineamento era dovuto al fatto che l'amministrazione dell'epoca “guardava fuori”, e molto. Era un'amministrazione che non si avvaleva di una fitta serie di strumenti normativi, ma li creava caso per caso quando le servivano, e comunque si basava su uno strato di legislazione molto ridotto. Era un'amministrazione che aveva una chiara priorità di obiettivi: si trattava di costruire uno Stato nazionale, o per lo meno le sue strutture fondamentali. Inoltre, la leadership amministrativa era molto netta e molto identificabile persino dal punto di vista geografico e antropologico, in quanto era costituita dai funzionari prevalentemente piemontesi che avevano realizzato l'unità d'Italia. Naturalmente si potrebbe obiettare che quell'amministrazione aveva gioco facile nel far coincidere i due sistemi perché solo l'1% della popolazione aveva il diritto di voto, e non c'erano dunque i grandi problemi di gestione del sistema che si sarebbero posti nelle epoche successive. Questo è certamente vero, però il confronto tra questo primo periodo e il successivo aiuta a mettere a fuoco i tratti salienti del mutamento che ha interessato l'amministrazione. Quella che, a mio avviso, è la grande eredità che pesa ancora oggi su tutti i discorsi di riforma amministrativa è maturata dopo questa specie di età dell'oro, nel periodo aperto dopo il 1900 e concluso non prima del 1970. Un'analisi più dettagliata richiederebbe naturalmente una periodizzazione molto frammentata, ma per mettere in luce le tendenze di fondo è sufficiente fare riferimento a questo settantennio.

In questo periodo le premesse del primo quarantennio successivo alla nascita dello Stato unitario si rovesciano radicalmente e l'amministrazione italiana comincia ad assumere quei caratteri che saranno tipici della sua storia successiva. Il primo di questi caratteri è la divaricazione tra amministrazione e società: il sistema amministrativo si separa e comincia a praticare una sua sostanziale incomunicabilità col sistema politico - sociale - economico. Dapprima aumentano le distanze col sistema economico, poi col sistema economico e politico insieme, e infine anche con il sistema sociale. L'amministrazione non guarda più fuori, prevale una forte autoreferenzialità delle burocrazie pubbliche – quella che qualche anno fa Sabino

Cassese, in un articolo su Micromega, denunciava scrivendo che le burocrazie pubbliche sentono prevalentemente le voci di dentro, come un famoso personaggio di Eduardo de Filippo.

Secondo: si appanna la funzione dirigente, e scompare quella leadership che era stata comunque presente nel primo quarantennio, per quanto il suo operato sia criticabile. Ne è una dimostrazione il fatto che la forbice tra gli stipendi di vertice e gli stipendi di base, prima piuttosto ampia, tende gradatamente a restringersi, man mano che passano i decenni. Naturalmente anche su questo punto il discorso potrebbe essere molto più lungo, in quanto la forbice in questione si muove in rapporto a dinamiche numerose e variegate; uno dei fattori decisivi è il profilarsi sulla scena di un nuovo protagonista, il sindacalismo del pubblico impiego, che in tutta questa storia ha un rilievo particolare. Tuttavia, è indubbio che la funzione dirigente tende via via ad appannarsi, e che il modello virtuoso delle origini tende a trasformarsi: nasce quel modello amministrativo che si profila già all'inizio del secolo, e che poi attraverso il fascismo e le trasformazioni successive arriva quasi fino a noi. Questo modello amministrativo, non più virtuoso come quello che lo ha preceduto, ha naturalmente le sue giustificazioni storiche.

Anzitutto, nell'età del decollo industriale, quando il nostro paese fu sottoposto a una tensione sovrumana che si è espressa in una fortissima emarginazione di alcune regioni (quelle meridionali) dallo sviluppo, l'amministrazione ha funzionato come ponte levatoio, consentendo ai meridionali di stare comunque all'interno dei processi. Gli uffici pubblici si sono riempiti di laureati in giurisprudenza che provenivano dalle università del Sud, e in qualche modo questo ha fornito una valvola di sfogo a quel momento di tensione così radicale attraverso cui l'Italia ha mosso i primi passi nell'età "grande e terribile" dell'industrializzazione. Dal punto di vista storico, questo ruolo che l'amministrazione ha svolto è certamente decisivo e indirettamente funzionale, e ha consentito l'unificazione del paese, ma ha comportato costi pesanti. Uno di questi è il fatto che le burocrazie pubbliche hanno parlato lungo tutto il XX secolo e tuttora parlano prevalentemente con gli accenti del Sud, mentre i ceti manageriali e dirigenti, nel sistema economico e negli altri sottosistemi, hanno parlato e parlano prevalentemente con quelli del Nord, con le conseguenze anche politiche che ormai abbiamo sotto gli occhi.

L'altro grande prezzo che abbiamo pagato è che abbiamo fatto esattamente il contrario di quello che predicava Francesco Saverio Nitti: invece di avere pochi funzionari e ben pagati, abbiamo avuto molti funzionari e mal pagati. Questa tendenza storica, innescatasi già nella prima parte del XX secolo e mai più revocata, nonostante qualche tentativo in controtendenza che non cambia comunque il quadro generale, è alla radice della crisi esplosa nel terzo periodo, tra il 1970 e il 1990, quando ci siamo trovati alle prese con la creazione del welfare italiano.

In Italia, il processo di costruzione del welfare state presenta caratteristiche molto particolari rispetto agli altri casi europei, perché si è realizzato tardivamente, si è concentrato in un numero di anni molto più ridotto, e ha dato luogo a un assetto squilibrato in favore delle pensioni, con una correlativa carenza di servizi sociali. Per queste ed altre ragioni, il processo ha prodotto burocratizzazione piuttosto che produrre servizi efficienti. Questo è il quadro che si sono trovati di fronte i riformatori negli anni novanta, quando si è aperta una fase di significativa revisione del sistema amministrativo tuttora in atto, analoga a quelle che si sono verificate negli altri Stati europei, in alcuni casi con almeno un decennio di anticipo. Alcuni studi recenti, finalmente condotti in chiave comparativistica, mettono in rilievo come negli anni '80 e '90 siano intervenute in tutta Europa delle politiche di riforma dei sistemi amministrativi ereditati dall'Ottocento, con obiettivi in qualche misura assimilabili.

Ma in Italia questa stagione di innovazione ha avuto delle caratteristiche peculiari, tra cui il mercato privilegio accordato alla leva legislativa rispetto ad altre leve possibili; in particolare, è stata usata pochissimo e male la leva della formazione. Lo Stato italiano non ha mai avuto un progetto di formazione della dirigenza pubblica: nei corsi-concorso per l'accesso alla dirigenza pubblica realizzati dalla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione toccava agli stessi professori dell'istituto – selezionati con criteri quanto meno impropri – individuare il progetto formativo, stabilirne le linee guida e tradurlo in percorsi specifici. Non solo nelle prime due edizioni del corso-concorso è mancata completamente un'indicazione di obiettivi, ma l'iniziativa è stata soppressa senza che ne fossero sperimentati e verificati i risultati.

La riforma amministrativa italiana ha avuto origine, come nel resto d'Europa, da radicali trasformazioni strutturali, rievocate a più riprese nei discorsi di dirigenti e studiosi durante la Summer School: l'assetto verticale e gerarchico dei poteri diviene obsoleto, e lascia il passo a una configurazione fortemente reticolare non solo dell'organizzazione, ma anche dei saperi e dei



processi produttivi; oggi tutti i grandi e piccoli processi produttivi tendono a segmentarsi e ad assumere una struttura a rete.

I profondi mutamenti intervenuti nella società hanno messo in crisi i grandi punti fermi delle amministrazioni del passato, a cominciare dall'uniformità e dalla prevedibilità. Nell'Ottocento, quando hanno storicamente preso forma i sistemi amministrativi, l'uniformità era un valore dominante, e in seguito è rimasta a lungo un valore positivo, coniugandosi con l'egualitarismo tipico dell'evoluzione democratica del Novecento e quindi nutrendosi anche di una forte ideologia di tipo politico. Oggi è divenuta un disvalore, a cui viene contrapposta come valore positivo la flessibilità, o addirittura la difformità.

La prevedibilità delle amministrazioni, nell'Ottocento, era il grande valore che ha consentito la legittimazione dei sistemi piramidali di amministrazione. Il fatto che, in ogni parte d'Italia, ad un certo input da parte del cittadino corrispondesse una certa reazione da parte degli apparati amministrativi centrali e locali, statali e appartenenti agli enti territoriali, era un elemento fondante della nuova cittadinanza. Oggi noi diremmo probabilmente che la prevedibilità non è un valore in sé, e saremmo invece dell'opinione che occorre valutare caso per caso e avere una reazione connaturata al tipo di input che si riceve dall'ambiente.

Dunque, è in atto una trasformazione così profonda da imporre obiettivamente una significativa revisione delle professionalità amministrative anche a livello locale. Ne sono investite e sconvolte radicalmente tutte le politiche del personale. Cosa si deve fare, dunque? Credo si debba rispondere a due domande che ho sentito riecheggiare molto durante la Summer School: quali modelli organizzativi è opportuno utilizzare? quali culture, e dunque quali modelli di formazione occorre sviluppare?

Rispetto alla prima questione, si va verso una modellistica in continuo movimento, verso una fluidità organizzativa come condizione naturale dei sistemi amministrativi: anche per l'organizzazione vale l'impossibilità di disegnare modelli generali, affermata in diversi campi dai gruppi di lavoro della Summer School. I sistemi amministrativi sono tanto più in grado di interagire con la realtà quanto più sono flessibili e dinamici, disponibili a rimettere continuamente in discussione le loro articolazioni e le loro prassi. Ciò avvicina molto i sistemi amministrativi contemporanei al modello della grande impresa, specialmente alla grande impresa di tipo post-capitalistico.

Da qui deriva la risposta alla seconda domanda: bisogna pensare a culture che guardino molto più all'esterno, a culture "aperte" che mettano fine alla cronica autoreferenzialità dell'amministrazione.

Ma c'è un altro punto che non è stato toccato, e che a me preme molto: il linguaggio delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali. Siamo tutti d'accordo che il burocratese-giuridichese è finito, ma non vorrei che stesse nascendo una specie di burocratese di risulta, espresso in una forte soggezione alle scelte e ai linguaggi propri delle scienze manageriali di matrice anglosassone. È banale ricordare a noi stessi che il linguaggio non è neutro, né indifferente rispetto ai contenuti che veicola. Nei linguaggi (e non solo in quelli scritti, ma nel modo in cui si esprime l'immagine dell'amministrazione, e dunque nelle forme del suo manifestarsi, dall'edilizia pubblica all'arredamento, dai siti Internet allo stile della comunicazione col pubblico) si cela sempre un'ideologia, un modello, un grumo di valori. Mi basta in proposito fare riferimento agli studi più recenti sul linguaggio delle istituzioni, per esempio al bel libro di Bianca Garavelli sul linguaggio del legislatore, o al suggestivo studio di Bruno Latour sul Conseil d'État francese (*La fabrique du droit*, Paris, La Découverte, 2003).

Concludo con una nota problematica: in questa fase, vedo due rischi forti per l'evoluzione dell'amministrazione pubblica.

Il primo è il rapporto con la politica: in questa nuova fase in cui la modellistica diventa flessibile e dinamica e in cui le culture sono per definizione aperte, vengono meno le antiche garanzie che tutelavano l'amministrazione rispetto alla politica, e l'amministrazione deve quindi imparare a navigare in mare aperto. In un sistema maggioritario c'è una tendenza molto forte ad appiattire l'amministrazione sulla politica, perché, quando un governo si presenta all'elettorato dichiarando il proprio programma e fissando delle scadenze, necessariamente deve poi pretendere che l'apparato amministrativo esegua le sue direttive senza frapporti dei filtri, e questo naturalmente riduce i limiti di discrezionalità dell'amministrazione. La stessa filosofia dei rapporti fra politica e amministrazione imperniata sulla separazione dei ruoli, che presiedeva alle scelte legislative degli anni '90, a mio avviso non regge di fronte a questa argomentazione. Esiste dunque un forte problema di indipendenza e di autonomia dell'amministrazione dalla

politica. La chiave primaria per risolverlo è il rafforzamento dell'identità dei gruppi dirigenti dell'amministrazione, della loro capacità di riconoscersi in una missione. Ma questa missione si scontra con la tendenza della politica alla pervasività, accresciuta dall'introduzione del sistema maggioritario e da alcune leggi recenti. I gruppi dirigenti della politica sono molto più stabili di quanto non fossero in passato, restano al potere per cinque o dieci anni e hanno una capacità sempre più forte di orientare gli apparati amministrativi, anche grazie alla recente accelerazione dello *spoils system*. Quest'ultima pone problemi molto gravi, ai quali non sarà facile dare risposte tranquillizzanti.

Il secondo rischio che vedo sta nell'assenza nel nostro paese di una classe dirigente amministrativa. L'Italia ha rinunciato all'inizio del secolo ad avere un'élite amministrativa, e ora ne paghiamo tutte le conseguenze, in quanto avere una dirigenza solida significa per un'amministrazione avere alle spalle una tradizione che consente di trattare da pari a pari con la politica, e in qualche modo di mantenere le distinzioni e i confini. Il come si forma un'élite amministrativa nazionale, non solo nella burocrazia pubblica ma anche nelle amministrazioni locali e in generale nell'intero sistema amministrativo, è un grande problema di carattere generale che implica ancora una volta una riflessione sulla storia, e che in Italia è tra i più irrisolti della fase attuale. Alla lunga sarà questo il vero e decisivo problema dei prossimi anni.

## Il dibattito finale

---

*A seguito della presentazione dei lavori di gruppo, alcuni dirigenti sono intervenuti nel merito delle questioni affrontate: anche nel dibattito, come nei lavori di gruppo, l'argomento emergente è stato quello del rapporto politica-amministrazione, letto non negli usuali termini di "separatezza delle due sfere" ma di necessaria integrazione, collaborazione e scambio fra chi decide, nell'uno e nell'altro campo. Diamo un resoconto degli interventi, che danno il senso di quanto siano stati centrali temi quali la "rappresentanza politica" all'interno dei processi decisionali, la costruzione di un "consenso condiviso", la creazione di reti istituzionali; temi che attraversano trasversalmente il lavoro delle tre sessioni, e sui quali il dibattito è ancora aperto.*

Gaudenzio Garavini - Regione Emilia-Romagna

Solo una battuta veloce. Credo che in questi due giorni aleggiasse nei nostri ragionamenti e nei vari interventi, il tema del rapporto tra politica e dirigenza, amministrazione e politica. Penso che il tema, se affrontato dal punto di vista solo di una regolamentazione o da un punto di vista ordinamentale, non ci fa fare passi avanti in più di quelli che sono stati fatti, e cioè la distinzione fra indirizzo, controllo, gestione. Io penso che noi non possiamo lamentarci quando questo non succede. Penso che la politica ha il compito di definire le strategie e che queste strategie possono cambiare. E che è inutile lamentarci di una sorta di interferenza nel ruolo soprattutto dell'alta dirigenza. Io credo che sia insito nel ruolo della dirigenza, e in particolare dell'alta dirigenza, la capacità di fare proposte, individuare obiettivi in un rapporto di collaborazione con la politica. E naturalmente è più che legittimo che questo rapporto di collaborazione sia instaurato anche dalla parte politica. Vi ho detto che ho avuto un'esperienza di un assessore che mi ha proposto un programma di cambiamento organizzativo, e io sono stato chiamato a portarlo avanti: non a disquisire – poi, certo, nel portarlo avanti anche a discuterlo - ma non è che mi sono messo lì a dire *"ma insomma lo ha proposto lui, e devo essere io a proporlo.."* E ho avuto altre esperienze in cui sono stato io a proporre obiettivi, iniziative – credo – anche strategiche. E non le ho proposte certo ai collaboratori, ai dipendenti: le ho proposte al politico. Perché non ci si può allo stesso tempo lamentare perché non vediamo che vi è una forte sponsorship, e poi vogliamo fare ciò che vogliamo, salvo, al primo problema recriminare: *"ah, ma non c'è la sponsorship"*: ma questo è il tema della dirigenza, oggi, nella pubblica amministrazione. Non si tratta di mettere per iscritto la distinzione tra indirizzo, controllo e gestione, si tratta di come governare quest'area, che sia grigia, che sia rosa – ognuno può usare il suo colore – ma l'importante è che non sia bianco, nero, rosso, che non siano colori così distinti. C'è, quindi, quest'area che va riempita di contenuti, di relazioni, di negoziazione, di responsabilità, di rischio. Perché non possiamo sempre guardare il tema sul versante *"ma il politico vuole il cambiamento/nega il cambiamento"*, o *"lo vuole fare come vuole lui"*, ed è per questo che si cerca i suoi collaboratori e assume dirigenti a tempo determinato: per fargli fare quello che vuole. Questa è una logica che non va da nessuna parte: io sono un dirigente a tempo determinato e in quanto Direttore a tempo determinato avrei forse meno dignità e legittimazione rispetto ad un dirigente a tempo indeterminato? E quest'ultimo garantisce la legittimità dell'amministrazione, e io no perché sono a tempo determinato? Ripeto: affrontando in questi termini la questione, non andiamo da nessuna parte! Una cosa che, credo, tra di noi dovremmo dirci, è che quando queste cose succedono è perché c'è forte resistenza al cambiamento. Non c'è solo un problema della politica che vuole interferire, c'è nella dirigenza una forte resistenza al cambiamento; e noi sappiamo tutti quanto nella gestione si può impedire o resistere al cambiamento.

Questo è il problema che in qualche modo in politica si deve affrontare, con lo spoil system. Io non sono molto affezionato a questa discussione/impostazione sullo spoil system, o della legittimazione del dirigente a tempo determinato, perché comunque è una discussione/impostazione che in qualche modo rischia di mettere in secondo piano una discussione molto più significativa: come portare avanti strategie, obiettivi e cambiamenti. E io credo che in qualche modo una leadership, una dignità, e una legittimità vi sia nel dare la propria competenza al fine di mandare avanti queste iniziative, strategie, obiettivi e

cambiamenti che portino a risultati. E anche, naturalmente, nell'essere in grado di discuterli, ma non di opporsi o di disquisire se è vero, è giusto o non è giusto che queste cose avvengano!

Angelo Tanese - Consulente del Programma-Cantieri

Ascoltando gli interventi di stamattina (ero qui alla consolle e quindi ero in presa diretta con le sintesi dei lavori) credo che le cose dette, il linguaggio utilizzato e l'approccio che è emerso, rappresentino una pubblica amministrazione che non è quella che usualmente troviamo nelle pubbliche amministrazioni che conosciamo. Se fossero state qui molte di queste amministrazioni avrebbero detto "*questi sono dei pazzi, ma di cosa stanno parlando?*". Perché, in fondo, questa Summer School ha avuto il merito di mettere insieme persone che stanno guardando un po' oltre, cioè non stanno guardando al passato perché il passato lo conoscono, e danno per scontato che è quello il passato ed è quello che bisogna cambiare.

E poi quello che c'è stato mi è parso un incontro non di dirigenti della pubblica amministrazione, ma di un gruppo di sociologi, economisti, esperti, persone che teorizzano. Questo credo che sia l'aspetto importante di questa esperienza: secondo me è stata l'espressione di una diversa consapevolezza, da parte delle persone che operano all'interno delle amministrazioni, di come la pubblica amministrazione funziona. Noi veniamo da un'esperienza, negli ultimi due decenni almeno, di tentativi di cambiamento dell'amministrazione pubblica un po' pilotati dall'esterno, no? Pilotati dalle leggi, oppure da nuovi strumenti di tipo manageriale; potremmo dire che anche un approccio più orientato alle politiche pubbliche, potrebbe, ma sempre dall'esterno, dare indirizzi. In realtà, tutti questi aspetti sono importanti, ma quello che è emerso in maniera molto forte è la diversa consapevolezza delle persone che sono all'interno delle amministrazioni pubbliche rispetto al "come" utilizzare questi strumenti; dico questo perché, - ed è una cosa che volevo sottolineare - bisogna superarla questa alternativa tra un approccio manageriale e un approccio basato sulle politiche pubbliche. Secondo me è un finto problema, nel senso che è sempre e solo la consapevolezza delle persone all'interno delle amministrazioni che può spingere a utilizzare in maniera corretta le leggi - per cui il diritto non è che poi vada messo da parte - gli strumenti di management o gli strumenti di regolazione di relazioni tra attori.

E queste cose erano già note: mi ricordo che alla fine degli anni '80, quando si parlava di introdurre nuovi strumenti di management nella Pubblica Amministrazione, c'erano già delle riflessioni sui fattori di successo e di fallimento. Oppure, alla fine degli anni '80 facemmo una ricerca sui sistemi sanitari a confronto in Emilia Romagna, Sicilia e Abruzzo, e si vide in maniera abbastanza chiara e netta che i fattori di successo risiedevano nella capacità di stabilire relazioni con i soggetti esterni e nel grado di apertura all'esterno delle USL. Quindi quello che è cambiato non è la consapevolezza teorica di queste cose, ma la consapevolezza pratica dall'interno. E questa è, secondo me, la vera natura e fonte del cambiamento: quando le persone dall'interno acquistano consapevolezza di ciò che fa cambiare l'organizzazione, e quindi diventano quelli che utilizzano le risorse per il cambiamento.

Chiudo dicendo che forse questo ci ricollega un po' anche al discorso delle élites, perché da questa Summer School è emerso che se noi abbiamo un gruppo di persone (e da questo punto di vista metto insieme tutti: esperti, dirigenti, istituzioni) che è così consapevole di quali sono i fattori di cambiamento, perché li hanno sperimentati dall'interno, forse noi recuperiamo anche un limite, che in Italia abbiamo avuto, di non avere delle élites formate. Io ho vissuto in Francia e vi ho lavorato nei primi anni '90, ed è un paese che metteva in discussione gli allora meccanismi di formazione delle élites. Perché se io formo tecnocrati che hanno un approccio rigido e pianificato al cambiamento, perché l'hanno solo studiato, probabilmente ripeto l'errore che abbiamo già sperimentato: voler cambiare dall'esterno secondo un'idea in cui la scatola in qualche modo è predefinita. Forse noi oggi qui siamo davanti ad una formazione di "élites sul campo" in grado di diventare il vero fattore di cambiamento per i prossimi anni.

Vittorio Severi - Comune di Cesena

La questione del processo decisionale: paradossalmente più la decisione si concentra in funzioni istituzionali del sistema maggioritari - governatori, sindaco - più si avverte la necessità di allargare la base attraverso la quale si istruisce la fase del processo decisionale. Questa è stata una tematica forte che ha attraversato queste giornate e che non semplifica il problema della decisione.

Non semplifica il percorso di programmazione e attuazione degli obiettivi il fatto che ci sia un decisore netto e preciso. Questo decisore si confronta con una realtà attraversata da molte turbolenze, imprevedibile. Molti attori portatori di molteplici interessi cui non si può prescindere.

Seconda questione: più lo scontro politico si radicalizza nei toni più è necessaria quell'autorevolezza dell'amministrazione: la capacità di garantire continuità e di sostenere la coesione delle nostre realtà sociali. Perché il rischio è che questa radicalizzazione dello scontro, nei toni e non sui temi - molte volte dietro i toni i temi sfumano in distinzioni meno nette - ci chiama ad un ruolo di responsabilità maggiore che distingue la nostra funzione nei confronti degli amministratori e che credo ci impegni nel solco che abbiamo cercato di tracciare in questi giorni. Mi ha molto colpito la metafora dello sgabello a tre gambe proposta dalla Regonini, e mi interessa svilupparla in questo modo: una gamba dello sgabello è la legalità, l'altra gamba è l'efficienza. Legalità legata a principi forti costituzionali; efficienza come tentativo di realizzare un profitto comune. La terza gamba non la vedo: è lo sforzo di mantenere lo sgabello in equilibrio su queste tre gambe. E' meno consistente, palpabile e meno strutturata però è uno sforzo indispensabile nel processo di riequilibrio delle spinte precarie di questo sgabello. E' una sintesi che recupera una serie di aspetti emersi in questi giorni. Non mi pare che ci sia un grosso rischio di cristallizzazione sulle tematiche di apertura al mercato e managerialità che hanno caratterizzato la storia di questi anni nella riorganizzazione delle funzioni dirigenziali. E' chiaro: quando in barca il vento spinge tutto da una parte, ci si butta dalla parte opposta della barca per tenerla in equilibrio. Io credo che abbiamo maturato la consapevolezza che questo equilibrio si può ritrovare in una posizione più centrale proprio per le ragioni di cui parlavo prima, proprio per la forte responsabilità che incombe sulle funzioni dirigenziali. Non so se è il caso di parlare di post managerialità per interpretare nel modo giusto il senso di questa nostra funzione nella P.A. Mi pare che la funzione autoritativa diminuisca per necessità in questa fase storica e che poi si vedrà. Più diminuisce la funzione autoritativa più aumenta quella di sviluppo, che non è legata alla gestione di fondi strutturali. Anzi questa tendenza presenta molti rischi: identificare la funzione di supporto allo sviluppo con la gestione di fondi può creare dipendenza in un sistema e bloccarne lo sviluppo reale. Credo che dobbiamo capire quali siano veramente le strade che abbiamo a disposizione per l'implementazione allo sviluppo. Anche i piani regolatori sono strumenti di regolazione dello sviluppo: non sono attuazione di regole ma tentativo di interpretare nelle nostre realtà come un'amministrazione locale può orientare lo sviluppo. Noi abbiamo parlato della necessità di costruire un processo decisionale e abbiamo parlato di consenso ma non abbiamo inteso unanimità: consenso è condividere il senso di una direzione che stiamo seguendo, il che ci può portare ad approdi che non tutti condividiamo ma in cui tutti si sentono legittimati in quanto considerati interlocutori significativi da parte dei decisori. E questo fa la differenza perché i dirigenti continuano a sedersi intorno a un tavolo e trovano il modo di riconoscersi in alcuni aspetti delle decisioni. Le finalità generali dei nostri politici poi si devono confrontare con la realtà - che non sempre è stata analizzata a monte in modo complesso e anche quando è stata analizzata cambia con grande rapidità - e credo che noi abbiamo la necessità di portare attorno a questo tavolo l'esigenza di ridefinizione delle grandi finalità e di traduzione in termini di obiettivi. Esiste in un processo decisionale, una molteplicità di portatori di interessi che devono sentirsi "presi" dentro questo processo. La ricerca di coordinamento tra questi soggetti e la risoluzione del conflitto non è compromissoria ma il tentativo per trovare un equilibrio temporaneo (anche se al primo temporale salterà e bisognerà trovare uno successivo).

Giancarlo Giglio - Regione Liguria

Vorrei lasciare qualche dubbio a conclusione della Summer School. Due momenti nettamente distinti: le prime relazioni da un lato, i lavori di gruppo e poi le relazioni di stamattina che però hanno riproposto lo stesso problema: ma le pubbliche amministrazioni pur nella evoluzione, che cosa sono? Sono "qualcosa" che richiede regole, stabilizzazioni, etc.: questo è un dato che rilevo con positività dagli interventi di stamattina.

Secondo: ho notato uno stacco profondo tra un certo modo di concepire la P.A. che è proprio dei direttori generali dei comuni e ciò che è la realtà dell'amministrazione centrale e di altre amministrazioni locali, per esempio le regioni.

Terzo dubbio: la sensazione che ci si avvia verso un confronto/incontro tra la classe politica e l'amministrazione al di fuori di norme e regole: questo mi preoccupa molto, quasi che

ci fosse nell'amministrazione una capacità di governo che vada a supportare la classe politica e in qualche modo la garantisca nella continuità.

Ultimo dubbio: la dirigenza come elemento di stabilizzazione, come elemento contrattuale come elemento concreto per l'esistenza della P.A. La quale P.A. è il livello politico, è i dipendenti, è i direttori generali. La P.A. si è profondamente evoluta sulla scelta dei direttori generali, ha creato il mercato dei direttori generali, compatibile con quello della politica ma non so quanto compatibile col mercato degli enti. La dirigenza che pure c'è non si può buttare via ma come "la tieni in vita"? Con la formazione? È molto sviluppato il dibattito sulla formazione della dirigenza, ma quale tipo di formazione? E' chiaro da tutto quello che è emerso dai gruppi che la dirigenza richiede più leadership e managerialità e non una formazione tradizionale.

## Conclusioni

---

Carlo Flamment - Presidente del Formez

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione è quello che, in linguaggio aziendalista, si chiamerebbe il core business del Formez. Tutte le nostre attività hanno affiancato il processo di riforma che ha segnato la storia delle nostre amministrazioni pubbliche negli ultimi dieci anni. La summer school ha voluto raccogliere i frutti del dibattito e delle esperienze realizzate, cercando di contestualizzarle all'interno di una riflessione che, come avete voi stessi sperimentato in questi giorni, tocca anche il cambiamento sociale, i mutamenti intervenuti nei rapporti fra le istituzioni, la possibilità di rendere le organizzazioni pubbliche capaci di ascoltare e di rispondere ai bisogni della società.

Nel corso di queste giornate avete affrontato una serie di tematiche che riflettono l'idea di fondo che intendiamo, attraverso il nostro specifico campo di intervento, rafforzare sempre di più: la riforma amministrativa va sostenuta con azioni che assumano la complessità come valore, che non si limitino a modificare tecniche e strumenti, ma che intervengano profondamente nel rapporto fra azione amministrativa e governo delle politiche, così come nelle culture organizzative.

Quando diciamo cambiamento non intendiamo azzeramento della cultura della Pubblica Amministrazione come garante delle regole, intendiamo che non è solo quella la strada della sua legittimazione. Legittimazione può venire alla Pubblica amministrazione se essa si fa garante delle regole e garante anche dei risultati, in termini di benessere sociale, della collettività.

E' stato questo il focus della Summer School: come si possono coniugare sistemi diversi e sempre più complessi: quello delle regole, quello della realizzazione di politiche, quello della produzione e gestione dei servizi. E quindi, rispetto a voi dirigenti pubblici, come riuscire a coniugare le diverse competenze richieste dallo sviluppo di questi sistemi: le competenze tradizionali della cultura giuridico- amministrativa, quelle necessarie a supportare le decisioni politiche, quelle finalizzate alla efficace gestione delle risorse organizzative e delle risorse umane.

Queste due giornate hanno rappresentato un laboratorio particolare e per noi di grande interesse.

Come in tutte le esperienze basate sulla reciprocità e sullo scambio, anche il Formez ha "appreso" dalla Summer school. Abbiamo ricavato cioè dal vostro lavoro di questi giorni sollecitazioni e indicazioni per "riempire" di ulteriori contenuti e rafforzare operativamente gli obiettivi del nostro piano strategico e renderlo sempre più aderente a una realtà in continuo mutamento.

Abbiamo visto confrontarsi esperienze molto diverse fra di loro, per provenienza geografica, tipologie di amministrazione, ruoli ricoperti e funzioni svolte. Abbiamo visto in campo le amministrazioni pubbliche, che, come ci ha ricordato Cammelli, non sono un tutto uniforme e indistinto, ma sono tante e tutte differenti.

Abbiamo ricavato dalla vostra partecipazione e dalla vostra discussione motivo di conforto e di conferma dell'attività fin qui svolta.

Abbiamo ricevuto da voi lo stimolo a "rilanciare" con forza le linee del nostro Piano strategico:

1. La prima linea: Innovazione istituzionale, che significa innanzitutto attenzione al declinarsi in norme e prassi operative del federalismo; ma che significa anche amministrazioni che si snelliscono ed esternalizzano funzioni e servizi, Regioni che fanno sempre più riferimento all'Europa. Nei vostri gruppi di lavoro si è molto parlato di questi temi, approfondendo alcune dimensioni particolarmente significative:
  - La necessità di sviluppare l'integrazione fra i diversi attori che concorrono alla definizione ed attuazione delle politiche pubbliche; integrazione che deve

diventare prassi operativa e condizionare/stimolare le scelte organizzative e gestionali: ad esempio le reti fra amministrazioni e tra amministrazioni e attori del privato sociale

- L'amministrazione come cliente che ha il problema di regolare il mercato e controllare/monitorare/valutare i servizi esternalizzati

2. Seconda linea strategica del Formez: qualificazione delle strutture e delle risorse, cioè come le amministrazioni si attrezzano per raccogliere la sfida del cambiamento. Anche questo tema, in forme diversificate, è stato affrontato da tutti i gruppi di lavoro e non solo da quello che l'aveva come "mandato esclusivo". È stato molto interessante il modo in cui l'analisi delle fasi del policy making, sintetizzate nelle due sessioni "Leggere la realtà" e "Dare risposte" ha declinato al proprio interno la questione del cambiamento organizzativo e della valorizzazione delle risorse, sottolineando molto opportunamente che:

- Occorre consolidare i processi di innovazione già avviati (i sistemi di valutazione, quelli di controllo).
- Occorre anche considerare criticamente alcuni strumenti e andare oltre, verso metodi che assumano "l'esterno" come orizzonte prioritario dell'azione amministrativa (troppo spesso ripiegata su se stessa e autoreferenziale); e che aumentino la fluidità del rapporto esterno/interno della P.A.
- Occorre identificare e rafforzare competenze strategiche coerenti con i percorsi di cambiamento: tutti i gruppi hanno sottolineato che gli strumenti di per sé non sono utili se non servono a realizzare strategie, e che occorrono nuove competenze per orientare/sostenere i processi decisionali, promuovere e coordinare l'integrazione dei sistemi.

Sono temi, questi, presenti in numerosi programmi del Formez. Ne cito alcuni, quelli più significativi: il programma "Governance", la sperimentazione di AIR nelle amministrazioni regionali, finalizzata a creare nuclei di analisti interni alle amministrazioni, gli interventi sullo sportello unico per le imprese.

3. Terza linea strategica: Governo del territorio, ovvero lo sviluppo di un sistema amministrativo "amico" dello sviluppo dei territori. I gruppi hanno riflettuto molto sugli strumenti di programmazione, e sulle caratteristiche, profondamente rinnovate rispetto al passato, che esse devono assumere nelle amministrazioni; su quale fonte di apprendimento hanno rappresentato le esperienze di programmazione concertata - di nuovo il tema dell'integrazione; su come integrare vecchi e nuovi saperi dell'amministrazione.

Come vedete, la lettura coordinata del Piano triennale del Formez coi risultati dei vostri lavori ci conferma che abbiamo colto le esigenze delle amministrazioni.

Ma la Summer School ci ha insegnato molto anche sul piano del "come fare formazione". Nei documenti di progetto nelle lettere d'invito, nel programma è stato più volte ribadito che non si trattava di un convegno, né di un seminario di formazione, ma di un momento per pensare, per scambiare esperienze e idee, per arricchirsi attraverso il dialogo fra amministrazioni e esperti che portavano un sapere diverso, ma che è entrato fortemente in relazione col sapere dei dirigenti presenti. È una modalità formativa da ritrovare e sviluppare, in cui lo sviluppo di competenze si realizza al di fuori dell'acquisizione di metodi e strumenti, ma mettendosi in gioco a partire dal proprio pensiero e dalla propria esperienza.

La Summer School rafforza l'idea che bisogna sviluppare azioni di cambiamento fondate sulle persone: e voi, in questa esperienza avete dimostrato di essere una comunità professionale. Siete riusciti a riflettere in maniera critica e prospettica sul ruolo della dirigenza; avete prodotto in poche ore di lavoro un risultato in termini di analisi ed elaborazione, per il quale sarebbe stato necessario molto più lavoro e competenze diversificate.

Rifletteremo su questa esperienza, e di essa rimarranno tracce nei nostri programmi di lavoro. E rifletteremo su come consolidare questa esperienza con voi ed estenderla ad altre amministrazioni, coinvolgendo altri colleghi che non sono qui oggi.

Possiamo immaginare di rendere la summer school un appuntamento permanente, un luogo dove la dirigenza locale possa periodicamente confrontarsi, sugli stessi temi di quest'anno



- con una maggiore focalizzazione - o su altri che emergeranno dall'agenda politico-istituzionale dei prossimi mesi. Il patrimonio di questi giorni non va disperso ed è un impegno, questo, che noi tutti dobbiamo assumere.



ALLEGATO

**LA MAPPA DEI PARTECIPANTI**

---

*Abbiamo raccolto nelle pagine che seguono i nomi di tutti coloro che, a diverso titolo, hanno realizzato e partecipato alla Summer School: i dirigenti (e non), di cui indichiamo l'Amministrazione di provenienza; i relatori, che sono intervenuti nelle plenarie della prima e della terza giornata; gli esperti, che hanno partecipato alle sessioni parallele, lavorando in gruppo coi dirigenti; i coordinatori delle plenarie e i coordinatori delle sessioni parallele, sia del Formez che di Cantieri; lo staff di progetto.*



I DIRIGENTI

---

Massimo Accarisi, Dirigente, Comune di Milano  
Gianni Agnesa, Formez  
Rita Amabile, Direttore Generale, Comune di Salsomaggiore Terme (Pr)  
Roberto Americioni, Direttore Generale, Comune di Spoleto (Pg)  
Maria Assunta Angotzi, Dirigente, Comune di Sinnai (Ca)  
Tiziana Arista, Dirigente, Regione Campania  
Antonino Bambina, Dirigente, Provincia di Trapani  
Nadia Biavati, Dirigente, Regione Emilia Romagna  
Marco Biocca, Dirigente, ASR Regione Emilia-Romagna  
Luigi Brossa, Direttore Generale, Comune di Venaria Reale (To)  
Aldo Bruni, Direttore Generale, Regione Umbria  
Pia Buronzo, Dirigente, Provincia di Torino  
Carlo Buttari, Formez  
Lorenzo Campioni, Dirigente, Regione Emilia-romagna  
Anna Maria Candela, Formez  
Susanna Canestri, Dirigente, Comune di Torino  
Antonino Cangemi, Dirigente, Regione Sicilia  
Giuseppe Carbone, Segretario Generale–Direttore Generale, Comune di Mogliano Veneto (Tv)  
Carmelo Carlino, Segretario Generale - Direttore Generale, Provincia di Asti  
Giovanni Carta, Dirigente, Regione Sardegna  
Marilinda Carta, Dirigente, Regione Sardegna  
Gerardo Castaldo, Formez  
Armando Castro, Consulente, Programma Cantieri  
Maria Cristina Casula, Dirigente, Regione Sardegna  
Chiara Cavalli, Dirigente, Comune di Faenza (Ra)  
Marco Cherchi, Dirigente, Provincia di Sassari  
Enrico Cocchi, Dirigente, Regione Emilia-Romagna  
Fiorella Coppola, Dirigente, Regione Campania  
Samuel Dal Gesso, Direttore Generale, Regione Lombardia  
Biagio D'Ambrosio, Direttore Generale, Comune di Eboli (Sa)  
Maria Angela Danzi, Segretario Generale, Comune di Vigevano (Pv)  
Valeria de Magistris, Formez  
Giuseppe De Stefano, Dirigente, Comunità Montana Penisola Sorrentina (Na)  
Pietro Delle Cave, Direttore Generale, Comune di S. Giorgio a Cremano (Na)  
Maria Dettori, Dirigente, Comune di Barletta (Ba)  
Nicola Digiesi, Dirigente, Comune di Terlizzi (Ba)

Anna Lisa Doria, Dirigente, Regione Umbria  
Giuseppe Galanzino, Direttore Generale, Comune Rivoli (To)  
Gaudenzio Garavini, Direttore Generale, Regione Emilia-Romagna  
Giancarlo Gasparini, Segretario Generale – Direttore Generale, Comune Osimo (An)  
Pia Giganti, Dirigente, Regione Sardegna  
Giancarlo Giglio, Dirigente, Regione Liguria  
Alessia Grillo, Funzionario, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome  
Marco La Gioia, Funzionario, Regione Campania  
Antonio Lentini, Dirigente, Regione Lombardia  
Ciro Marino, Dirigente, Provincia di Napoli  
Dianella Maroni, Dirigente, Comune di Ravenna  
Salvatore Marras, Formez  
Antonio Marrazzo, Segretario Generale, Comunità Montana Penisola Amalfitana (Sa)  
Luigi Massa, Direttore Generale, Comune di Napoli  
Antonietta Mastrocola, Dirigente, Comune di Benevento  
Maria Giuseppina Medde, Dirigente, Regione Sardegna  
Antonio Meola, Segretario Generale, Comune di Ciampino (Roma)  
Antonio Mezzino, Dirigente, Comune di Pesaro  
Alfiero Moretti, Direttore generale, Comune di Foligno (Pg)  
Clara Moscaritolo, Dirigente, Provincia di Napoli  
Paolo Negrini, Dirigente, Comune di Grosseto  
Angela Nobile, Segretario Generale – Direttore Generale, Comune di Pisa  
Francesco Novara, Responsabile tecnico, Provincia di Agrigento  
Alfonso Orefice, Dirigente, Regione Sardegna  
Felice Rito Oteri, Assessore al Personale, Comune di Milazzo (Me)  
Domenica Pagliaro, Dirigente, Provincia di Catania  
Franco Pagliazzo, Direttore Generale, Comune di Sassari  
Raffaele Pancari, Direttore Generale, Comune di Bibbiena (Ar)  
Michele Petrelli, Funzionario, Comune di Como  
Luigi Pezone, Dirigente, Regione Campania  
Clara Poddighe, Formez  
Domenico Ranesi, Dirigente, Provincia di Salerno  
Fortunato Rao, Direttore Generale, ULSS n. 16 di Padova  
Ciro Russo, Funzionario, Regione Campania  
Chiara Salis, Dirigente, Comune di Sassari  
Paolo Scarpellini, Soprintendente regionale, Soprintendenza per i beni e le attività culturali della Regione Sardegna  
Angela Scotto, Formez  
Mario Selis, Direttore Generale, Comune di Carbonia (Ca)  
Consiglia Senatore, Dirigente, Regione Campania  
Vittorio Severi, Dirigente, Comune di Cesena (Fc)

Pier Domenico Sibilla, Dirigente, Comune di Chieri (To)

Adele Simeoli, Formez

Giuseppina Soddu, Funzionaria, Comune di Sassari

Stefano Sotgiu, Consulente, Sudest - Sassari

Tommaso Stufano, Segretario Generale – Direttore Generale, Comune di Seregno (Mi)

Carla Testa, Dirigente, Regione Sardegna

Paolo Tola, Formez

Emilia Trisciuoglio, Segretario Generale – Direttore Generale, Provincia di Siena

Gian Piera Usai, Dirigente, Regione Toscana

Tommaso Valente, Direttore Generale, Comune di Lucca

Pietro Vedovato, Funzionario, Regione Veneto

Vincenzo Veneziano, Formez

Rita Elena Vita, Segretario generale, Provincia di Agrigento





## I RELATORI

---

**Marco Cammelli** è professore ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, di cui è stato preside negli anni '92-'98. E' autore di numerosi volumi e scritti in materia di pubblica amministrazione e componente o presidente di commissioni statali e regionali. Ha fatto parte del comitato di coordinamento per le riforme amministrative degli anni '96-'2000.

**Franco Carinci** è professore ordinario di Diritto del Lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, esperto di lavoro e relazioni industriali nel settore pubblico. Su questi temi ha curato numerose ricerche e pubblicazioni e svolto attività di consulenza alle PP.AA. Dirige diverse riviste di diritto del lavoro e relazioni industriali. E' stato ed è componente di numerose commissioni ministeriali di studio ed elaborazione di testi legislativi.

**Francesco Paolo Cerase** è professore ordinario di Sociologia Economica all'Università di Napoli Federico II, dove insegna anche moduli di Sociologia dell'Amministrazione. Conduce da molti anni studi e ricerche sui cambiamenti dell'organizzazione e del lavoro nella pubblica amministrazione. Tra le principali e più recenti pubblicazioni al riguardo vi sono i volumi *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica* (1998 e 2002), *La nuova dirigenza pubblica. Esperienze e percorsi di una riforma* (a cura di) (1999), *L'analisi delle competenze nel lavoro amministrativo* (2002).

**Guido Corso** è professore ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza (Dipartimento Studi giuridici) dell'Università degli studi di Roma tre. Tra le pubblicazioni: *"L'efficacia del provvedimento amministrativo"*, Milano 1969; *"Ordine pubblico e ordine democratico"*, Palermo 1974; *"L'ordine pubblico"*, Bologna 1979. *"Procedimento amministrativo e diritto di accesso"*, Rimini 1991; *"Il consiglio nazionale delle ricerche - CNR - struttura e funzione"*, Bologna 1994.

**Danielle Mazzonis** è responsabile Strategie, Sviluppo e Relazioni internazionali del Foromez. Ha diretto in ENEA numerosi progetti nazionali e internazionali di trasferimento di tecnologie a piccole e medie imprese e a distretti industriali. E' autore di saggi e rapporti sui temi dello sviluppo locale. E' stata a lungo Presidente dell'ERVET, finanziaria e Agenzia di sviluppo della Regione Emilia Romagna.

**Guido Melis** è professore ordinario di Storia dell'Amministrazione Pubblica presso l'Università "La Sapienza" di Roma. Ha insegnato nelle università di Sassari e di Siena e per un triennio presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Dal 1973 ad oggi ha collaborato a varie riviste scientifiche tra le quali "Studi storici", "Archivio sardo del movimento operaio contadino e autonomistico", "Quaderni sardi di storia", "Rivista trimestrale di diritto pubblico". E' attualmente membro del comitato di redazione, del comitato scientifico di "Studi storici", del comitato studi e pubblicazioni degli Archivi di Stato, fa parte del comitato scientifico della Fondazione Ugo Spirito e del direttivo della Società italiana per gli studi di storia delle istituzioni (della quale è stato presidente nel periodo 1994-2001).

**Gloria Regonini** è professore ordinario di Analisi delle Politiche Pubbliche presso l'Università degli studi di Milano e fa parte del nucleo di valutazione della stessa Università. E' membro del Comitato scientifico della "Collana del Dipartimento di Studi Sociali e Politici" e della "Rivista italiana di politiche pubbliche"; è membro del comitato editoriale della rivista "Stato e mercato". Tra le pubblicazioni: *Il ricco, il povero, l'economista*, in "Stato e mercato", Il Mulino; *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna; *Dall'analisi delle leggi all'analisi delle politiche; Introduzione alla valutazione delle politiche*, Regione Lombardia, Milano.

**Loredana Sciolla** è professore ordinario di Sociologia nella Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino. E' stata Direttore del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino e Direttore della "Rassegna Italiana di Sociologia". E' attualmente membro dei Comitati

di direzione di diverse riviste scientifiche tra cui la "Rassegna Italiana di Sociologia", "La società degli individui", "Scienze dell'interazione", "Iride. Filosofia e discussione pubblica". Attualmente la sua ricerca è orientata allo studio dell'identità individuale e collettiva, del cambiamento dei valori e della cultura civica. Tra i suoi libri recenti: *Il paese dei paradossi. La basi sociali della politica in Italia* (con N. Negri), Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996; *Italiani. Stereotipi di casa nostra*, Bologna, Il Mulino, 1997; *Sociologia dei processi culturali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

## GLI ESPERTI

---

**Gianfranco Bottazzi** è professore ordinario di Sociologia Economica e docente di Sociologia del Lavoro e Sociologia dell'Organizzazione presso la Facoltà di Scienze Politiche di Cagliari. Ha curato numerose pubblicazioni e progetti di ricerca sui temi dello sviluppo locale, del mercato del lavoro e della cooperazione internazionale allo sviluppo e svolge attività di consulenza negli stessi campi.

**Federico Bussi** è consulente e formatore in tema di progettazione e valutazione di progetti e di programmi (utilizzando l'approccio del *Project Cycle Management* in uso presso la Commissione Europea). Facilitatore di workshop di progettazione partecipativa con il metodo *GOPP (Goal Oriented Project Planning)*, di gruppi di lavoro e focus group. Formatore di docenti e facilitatori. Valutatore senior di progetti e di programmi (utilizzando l'approccio di valutazione *Logical Framework Analysis*).

Membro Fondatore della *GOPP Moderators Association*. Membro Associato delle società internazionali di consulenza *Insight Partnership* e *PCM Group (Process Consultants and Moderators)*.

**Raffaele Colaizzo** è economista, coordinatore tecnico del progetto Sprint – Sostegno alla Progettazione Integrata – del Formez. Si occupa di temi di ricerca e valutazione nel campo dell'economia regionale, delle politiche di sviluppo locale e dei fondi strutturali. Tra le pubblicazioni: *La progettazione integrata territoriale*, Formez, Donzelli, 2000; *Progetti e immagini del territorio: l'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno* (curatore con Dolores Deidda), Formez/Donzelli, 2003.

**Silvia Gherardi** è vice preside della Facoltà di Sociologia dell'Università di Trento, coordinatrice del corso di laurea specialistica in Lavoro, Organizzazione e Sistemi Informativi; fa parte dell'Editorial Board delle seguenti riviste specializzate in studi e teorie dell'organizzazione: *Economic and Industrial Democracy*, *Human Relations*, *Organization*, *Organization Studies*, *Studies in Cultures*, *Organizations and Societies*. È coordinatore locale di un gruppo di ricerca CNR, composto dall'Università di Roma, di Bari, di Napoli, e coordinato dal prof. F.P. Cerase. Nel 1997 è stata organizzatrice del sub-theme 7 "Social Responsibility of Enterprises and Local Administrations as a Response to Unsolved Problems of Contemporary States" al 13 EGOS Colloquium. Assieme ai colleghi B. Czarniaswska-Joerges (Università di Gotenburg) e B. Jacobsson (Università di Stoccolma) è stata promotrice del network PeSCE (Public Sector in Common Europe) che si riunisce annualmente.

**Marco Meneguzzo** è professore ordinario di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche (public management) presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata. È coordinatore scientifico per conto del Dipartimento Funzione pubblica del premio alla innovazione nella PA (Cento Progetti al servizio dei cittadini 3 e 4 edizione) e componente della task force Cantieri Dipartimento Funzione Pubblica. Si interessa ai temi della pianificazione strategica, delle scelte organizzative e dei network, della innovazione finanziaria, dello sviluppo della information communication technology e delle problematiche del settore sanitario; del settore culturale e del management dei progetti di cooperazione allo sviluppo.

**Toni Muzi Falconi** è esperto di comunicazione pubblica, presidente della società di consulenza di direzione Methodos s.p.a., fa parte del Comitato esecutivo della FERPI (Federazione Relazioni Pubbliche Italiana) e presidente della Global Alliance for Public Relations and Communication Management.

Nel 1974 ha fondato MF Comunicazione e, nel 1995, "On Off-soluzioni interattive" società specializzata nella convergenza digitale, entrata poi in Methodos, società di consulenza manageriale, di cui oggi è azionista e presidente. È stato, negli anni 80 e primi anni 90, presidente di Idom (Impresa Domani) e dell'IPR (Istituto per le Relazioni Pubbliche) e dell'ICEI (Istituto per la Cooperazione Economica Internazionale), unico membro non parlamentare del Comitato per la Comunicazione della Camera dei Deputati. È stato docente di Teoria e Tecnica delle Relazioni Pubbliche presso l'Università I.U.L.M. di Milano.

**Antonio La Spina** è professore ordinario di Sociologia e Metodologia della ricerca sociale nella Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Palermo, ove presiede il consiglio di coordinamento dei corsi di laurea in Scienze della Comunicazione e la Scuola di giornalismo. È stato direttore del progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica "Analisi di impatto della regolamentazione", tema sul quale ha collaborato anche con l'Ocse e il Formez (progetto Cipa sulla diffusione dell'Air presso le amministrazioni regionali italiane, in qualità di responsabile scientifico). Tra le sue pubblicazioni: *La decisione legislativa - Lineamenti di una teoria*, Milano, Giuffrè, 1989; *Il Consiglio Nazionale delle Ricerche - Cnr - Struttura e funzioni*, Bologna, il Mulino, 1994 (curatore con G. Corso); *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 1999 (con M. Centorrino e G. Signorino); *Lo Stato regolatore*, Bologna, Mulino, 2000 (con G. Majone); *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2001 (curatore con S. Cavatorto); *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Mulino, 2003.

**Renato Ruffini** è direttore del Centro di Ricerca e Formazione per la Pubblica Amministrazione della LIUC. È Direttore della SSPAL Lombardia. Svolge attività di ricerca sui temi relativi agli Assetti istituzionali delle aziende, la Gestione delle amministrazioni pubbliche e l'Organizzazione e gestione del personale.

È esperto dell'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e pubblicista del Sole 24 ore. È autore, tra le altre, delle seguenti pubblicazioni: *La gestione del personale negli enti locali* (con G. Reborà) Il sole 24 ore ed., Milano, 2001; *Una democrazia senza risorse* (a cura di), Guerini, Milano, 2000; *Employment flexibilities and the new people management in Italy*, Mcmillan, London, 2000. *La carta dei servizi*, Guerini, Milano 1999; *Evoluzione della pubblica amministrazione e sistemi retributivi*. F. Angeli, Milano, 1997; *La produttività nelle aziende di servizi*, Guerini, Milano 1995.

**Giuseppe Scaratti** è professore associato di Psicologia del Lavoro e delle Organizzazioni e di Psicologia della Formazione e dell'Intervento Organizzativo all'Università Cattolica di Milano. Svolge attività di studio, ricerca applicata, consulenza, formazione, intervento nel campo della psicologia del lavoro e delle organizzazioni e della psicologia della formazione, in cui è anche autore di numerose pubblicazioni. Tra i principali temi di cui si occupa, il change management, il cambiamento e l'innovazione organizzativa, la qualità dei servizi, i processi di apprendimento nei contesti lavorativi, la valutazione della formazione, la learning organization, il Knowledge Management, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la comunicazione organizzativa.

**Marco Sisti** è esperto di politiche pubbliche e lavora nel campo della ricerca e della formazione. Ha svolto attività di ricerca presso la Corte dei Conti di Roma. Nel 1998 ha lavorato presso la Provincia di Torino in qualità di consulente per la programmazione e la valutazione delle prestazioni dirigenziali. Dal 1998 è ricercatore presso ProgettoValutazione (Pro.Va), dove si occupa dello sviluppo e dell'applicazione di metodi analitici per la valutazione delle politiche pubbliche. Dal 2000 è docente e membro della commissione didattica del Master in Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.

**Antonio Strati** è professore associato e insegna sociologia dell'organizzazione nelle università di Trento e di Siena. È membro fondatore della "Standing Conference on Organizational Symbolism" (SCOS) ed i suoi interessi di ricerca vertono sulla costruzione simbolica della quotidianità organizzativa con particolare riguardo alla dimensione estetica. Tra i suoi scritti: *Sociologia dell'organizzazione* (NIS-Carocci 1996), *Organization and Aesthetics* (Sage, 1999) e *Theory and Method in Organization Studies* (Sage, 2000). Fa parte della "Research Unit on Cognition, Organizational Learning and Aesthetics".

**Angelo Tanese** è esperto di sociologia dell'organizzazione, ha collaborato a diversi progetti di ricerca e di sostegno nel campo dell'innovazione organizzativa nella P.A. Responsabile del Progetto "Distretti di Innovazione" all'interno del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ha all'attivo esperienze come dirigente pubblico per diversi enti, durante le quali si è occupato di organizzazione, programmazione e controllo di gestione, gestione del personale, formazione, cambiamento organizzativo, sistemi informativi. Svolge attività di docenza sui temi del management pubblico per corsi universitari, master e corsi di formazione realizzati da amministrazioni e da istituti pubblici e privati.

**Giovanni Valotti** è docente senior di Organizzazione del Lavoro nelle amministrazioni pubbliche e Economia Aziendale e direttore dell'Area Pubblica Amministrazione della SDA Bocconi. Le sue aree di interesse: gestione strategica delle imprese di servizi locali, pubbliche e private; definizione dell'assetto istituzionale, delle strategie di evoluzione e dei modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche; analisi delle forme di collaborazione tra aziende private e aziende pubbliche; formule innovative di gestione delle istituzioni pubbliche; revisione delle politiche del personale nelle amministrazioni pubbliche e nelle imprese di pubblici servizi; valutazione delle prestazioni del personale nelle pubbliche amministrazioni; sistemi di controllo sui risultati e sulla qualità dei servizi erogati nel contesto pubblico; valutazione di impatto dei processi di decentramento nel settore pubblico; processi di internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche; modernizzazione del settore pubblico nei paesi Europei. Ha svolto attività di studio e ricerca presso istituzioni e organismi pubblici in Francia ed è autore di numerose pubblicazioni.

**Augusto Vino** è sociologo e partner di A.LEA. Svolge attività di ricerca, consulenza e formazione per organizzazioni private ed enti pubblici, in particolare sui temi della analisi e progettazione organizzativa e sui processi di apprendimento e cambiamento organizzativo. Su questi ultimi aspetti, ha pubblicato *Sapere pratico*, Guerini e Associati, Milano 2001. E' inoltre autore di diversi saggi e testi in tema di apprendimento organizzativo e di innovazione della Pubblica Amministrazione. Tra gli altri: *I Patti territoriali tra progetto e concertazione: un ruolo (possibile) per l'Ente Locale*, in F. Botta (a cura di), *Sviluppo, Territorio e Patti*, Quaderni del Dipartimento per lo studio delle Società mediterranee - Università di Bari, Bari 1998; *Il Direttore generale negli Enti Locali: una risorsa per il cambiamento* (con L. Belloi), in "Il Nuovo Governo Locale", n. 2, 1998; *Patti territoriali e progettazione istituzionale*, in "Nord-Sud", settembre 1998; *Formazione a supporto del cambiamento organizzativo. Una esperienza al Servizio biblioteche del Comune di Modena*, (con M. Bellei e C. Cavicchioli) in "Biblioteche oggi", aprile 1999; *Qualità, formazione e cambiamento organizzativo. Su di una esperienza della regione Emilia-Romagna*, (con D. Degli Esposti e A. Zuppiroli) in "Il Nuovo Governo Locale", n. 3, 1999; *Uscita e voce per l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in "Studi organizzativi" nuova serie, n.1, 2000; *Agenzie e Istituzioni intermedie nei processi di sviluppo locale*, (con F. Botta), in Quaderni del Dipartimento per lo studio delle Società mediterranee - Università di Bari, Bari 2001; *Il futuro possibile delle Agenzie di sviluppo tra istituzione e mercato*, in "Quaderni Formez", n.3, 2001.



---

## I COORDINATORI DELLE PLENARIE

**Carlo Lefebvre**, direttore generale del Formez, ha coordinato la sessione in plenaria del 12 giugno, prima giornata della Summer School.

**Pia Marconi**, direttore generale dell'UIPA (Ufficio per l'innovazione della Pubblica Amministrazione) del Dipartimento della Funzione Pubblica, che realizza il Programma Cantieri, ha coordinato la sessione in plenaria del 14 giugno, giornata conclusiva.

**Carlo Flamment**, presidente del Formez ha tenuto l'intervento conclusivo.

---

## PROGRAMMA CANTIERI: I COORDINATORI DELLE SESSIONI PARALLELE

**Mauro Bonaretti** è stato promotore col Formez della Summer School e ha seguito tutte le fasi della sua progettazione. È coordinatore del Programma Cantieri. È esperto di organizzazione, gestione delle risorse umane e cambiamento organizzativo, e su questi temi svolge attività di ricerca, consulenza e formazione, soprattutto per le pubbliche amministrazioni, oltre a docenze in corsi universitari e master post-laurea e per la SSPA. Ha partecipato a numerose iniziative di analisi, riorganizzazione e innovazione amministrativa per diversi ministeri, in qualità di consulente e componente di commissioni tecniche. Per il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato componente del gruppo tecnico di coordinamento del progetto pilota "Cento progetti al servizio dei cittadini" e responsabile del progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico".

**Renato Tasca** è coordinatore del Programma Cantieri. Svolge attività di ricerca e di consulenza a pubbliche amministrazioni occupandosi in particolare di programmazione, analisi dei bisogni, formulazione, implementazione e valutazione delle politiche, qualità dei servizi al cittadino. Ha partecipato a numerosi progetti di innovazione amministrativa in diversi settori (organizzazione, management, programmazione, servizi al cittadino, governance, e-government). Attualmente fa parte del Gruppo di Lavoro per il sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche del Dipartimento per la Funzione Pubblica, per il quale è stato componente del Gruppo di Coordinamento del programma "Cento Progetti al Servizio dei Cittadini – II edizione" e responsabile operativo del progetto "Cambia PA".

**Giancarlo Vecchi** è docente di Analisi delle Politiche Pubbliche presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze. È responsabile dell'area "Politiche amministrative" dell'Istituto di Ricerche Sociali (IRS) di Milano.

Tra le pubblicazioni: *La valutazione e il controllo strategico*, di Bruno Dente e Giancarlo Vecchi, in: G. Azzone e B. Dente, (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas, 1999. *Strutture a supporto del vertice politico*, in *Le istituzioni del federalismo*, fascicolo sulla Revisione degli statuti regionali, 2001, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. Morisi, e A. Lippi, (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001.

---

## FORMEZ: I COORDINATORI DELLE SESSIONI PARALLELE

**Dolores Deidda** è Responsabile dell'Area Sviluppo Locale del Formez. Si occupa di politiche di sviluppo regionale. In quest'ambito ha coordinato progetti di ricerca e curato numerose pubblicazioni per istituzioni europee e nazionali. È responsabile della Collana Sviluppo Locale Formez/Donzelli.

**Giuseppe Pennella** è responsabile del settore Ricerca e Sviluppo del Formez nonché direttore del Centro per lo scambio di innovazione amministrativa tra Europa e Regioni del Mediterraneo". È autore di numerose pubblicazioni sulla pubblica amministrazione e sul meridionalismo.

**Valeria Spagnuolo** è Responsabile Attuazione Programmi del FORMEZ e Responsabile dell'Area Modernizzazione e Decentramento del Formez, all'interno della quale è stata realizzata la Summer School.





LO STAFF Formez DELLA SUMMER SCHOOL

---

**Elena Tropeano** è stata la coordinatrice del Progetto “Summer School”.

**Donatella Spiga** l'ha affiancata in tutte le fasi e per tutti gli aspetti del Progetto.

**Barbara Barbieri** ha curato gli aspetti organizzativi e lavorato sulla progettazione delle modalità di lavoro delle sessioni.

**Annalisa Brughitta** ha elaborato materiali, proposte e documenti per la progettazione della Summer School e per la Carta di Porto Conte.

**Tiziana Diana** ha seguito gli aspetti amministrativi.

**Davide Sida, Rossana Farigu, Monica Tocco** hanno svolto funzioni di supporto organizzativo

Tutti hanno seguito operativamente il lavoro e l'organizzazione nelle tre giornate della Summer School.

