

Governo locale e innovazione organizzativa: le amministrazioni in trasformazione*.

di Mauro Bonaretti

INDICE: 1.PREMESSA; 2.COMUNITÀ LOCALI IN TENSIONE a)la ricaduta locale di scelte globali; b)una società impaurita; c)una nuova domanda di intervento pubblico; d)l'incepparsi dei processi decisionali e la crisi delle tradizionali forme di rappresentanza; 3.UN RUOLO FORTE PER IL GOVERNO LOCALE: MEDIAZIONE, GOVERNO, RAPPRESENTANZA NEI PROGRAMMI DI MANDATO; a)la mediazione del conflitto sociale; b)il governo delle interdipendenze; c)la rappresentanza verso l'esterno; 4. STRATEGIE SENZA GAMBE: L'INADEGUATEZZA ORGANIZZATIVA DELLE AMMINISTRAZIONI; 4.1.UN SALTO DI PARADIGMA ORGANIZZATIVO; 4.2.DALLA PRODUZIONE DI SERVIZI AL GOVERNO DELLE COMUNITÀ: 10 PROPOSTE OPERATIVE PER L'ORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI; 1)Le strutture organizzative orientate alle policy; 2)I team di progetto interfunzionali e interistituzionali; 3)I processi di lavoro integrati; 4)Valutare i risultati di sistema: il bilancio di comunità; 5)L'attivazione delle risorse per i beni comuni; 6)La responsabilità sociale del territorio: il bilancio per la comunità; 7)La leadership strategica dei dirigenti pubblici; 8)Formazione condivisa e partecipazione organizzativa; 9)La contrattazione collettiva territoriale; 10)Comunicare la comunità

1. Premessa

La crescita della complessità nei sistemi sociali e l'aumento delle interdipendenze tra gli attori in gioco, porta al centro dell'attenzione lo sviluppo della relazione tra globale e locale, focalizzando nel territorio un punto nevralgico di snodo¹. In questa ottica il ruolo delle istituzioni intermedie (banche, regioni, amministrazioni locali, università, associazioni di rappresentanza, consorzi, etc.) assume una particolare centralità per lo sviluppo e la capacità di “fare sistema” risulta una chiave fondamentale per creare valore². All'interno di questo scenario, i governi locali sono sollecitati a riconfigurare la propria missione istituzionale e a modificare le proprie strategie d'azione, occupando uno spazio fondamentale per supportare il coordinamento dell'azione collettiva. Per favorire questo processo sono in corso numerosi mutamenti istituzionali: federalismo, sussidiarietà, *contracting out*, *outsourcing*³. Sempre più frequentemente si osservano formule che vanno nella direzione della *governance* o del cosiddetto “*soft government*” (piani strategici delle città, forme di sussidiarietà orizzontale, cabine di regia, etc.), nelle quali l'attore pubblico può svolgere un ruolo fondamentale di imprenditore istituzionale e di leadership nell'orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio e il miglioramento delle condizioni di convivenza e benessere⁴. Questi mutamenti di prospettiva, sul piano dell'ambiente di riferimento e delle scelte di azione, richiedono nuove condizioni organizzative nelle amministrazioni, più adeguate a sostenere processi di elaborazione di *policy* e governo delle interdipendenze e non solamente finalizzate alla produzione di beni e servizi. Questo articolo tenta di riflettere su queste esigenze e di proporre alcuni interventi prioritari di riposizionamento organizzativo nel tentativo di restituire coerenza al rapporto tra strategie e

* Articolo in corso di pubblicazione su “RU – Risorse umane nella PA” n.2, 2005.

¹ A.Bonomi “Il trionfo della moltitudine. Forme e conflitti della società che viene” Bollati Boringhieri, 2002

² A.Arrighetti e G. Seravalli (a cura di) “Istituzioni intermedie e sviluppo locale” Donzelli, 1999

³ M. Cammelli “Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali” in M.Cammelli (a cura di) “L'innovazione tra centro e periferia. Il caso di Bologna” Il Mulino, 2004

⁴ L.Bobbio “I governi locali nelle democrazie contemporanee” Laterza, 2002

organizzazione. Sono d'obbligo due avvertenze. In primo luogo, è ovvio che non solo il ruolo dei governi locali subisce sollecitazioni alla trasformazione. Come segnalato, le questioni affrontate richiedono azioni collettive e di sistema che comportano mutamenti nel comportamento di tutti gli attori in gioco. Questo articolo concentra la propria attenzione solamente sui governi locali per una scelta di campo di analisi e non perché non sia altrettanto importante riflettere sulle esigenze di cambiamento strategico e organizzativo di altre istituzioni. Tuttavia, mentre le analisi sui mutamenti di sistema e le conseguenti trasformazioni organizzative in altri settori sono oggetto di tradizionale riflessione⁵, ciò non è altrettanto evidente nel campo degli studi organizzativi sulla amministrazione locale.

In secondo luogo questo articolo presenta uno scenario di cambiamento che riguarda solamente un aspetto parziale dei governi locali. In particolare, le amministrazioni sono chiamate a partecipare al governo delle comunità e contemporaneamente a provvedere ad erogare in modo efficace ed efficiente una pluralità di servizi: pertanto non si intende affatto sostenere che le amministrazioni dovranno passare da una logica di *government* ad una di *governance*. Più specificamente, la produzione di beni e servizi (diretta o tramite forme di *outsourcing*) rimane e rimarrà un fondamentale strumento di attuazione delle *policy*: senza una reale capacità delle amministrazioni di intervenire anche nella gestione degli strumenti attuativi, le possibilità reali di perseguire le strategie risultano davvero aleatorie. Tuttavia è evidente che le relazioni tra istituzioni e attori sociali si giocano anche, e sempre più spesso, su un piano associativo (orizzontale) e non solamente contrattuale (bipolare)⁶. Questo nuovo piano non sostituisce, ma integra quello precedente e richiede nuove forme organizzative per le amministrazioni locali perché queste possano giocare il proprio ruolo con efficacia. L'attenzione di questo articolo è posta sulle condizioni organizzative che rendono possibile la *governance*, anziché su quelle orientate a migliorare la capacità produttiva delle amministrazioni (efficacia ed efficienza), non perché quest'ultima non sia importante (o risolta), ma semplicemente perché le condizioni organizzative che possono assicurare capacità di partecipare (e orientare) a relazioni sociali associative sembrano più emergenti e contemporaneamente più trascurate nel dibattito sull'innovazione nelle amministrazioni locali.

2. Comunità locali in tensione.

Caso 1: Cittadini guidati dal Sindaco occupano ad oltranza il confine del comune con picchettaggi notturni e diurni e mobilitazione permanente. La protesta è contro la costruzione del termovalorizzatore, realizzato da una società privata e autorizzato dal Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione. La protesta si è successivamente estesa e ha contagiato Comuni limitrofi, in possesso delle aree idonee ad ospitare discariche di servizio per lo stoccaggio dei residui inertizzati della combustione.

Caso 2: I commercianti di una città assediano il Comune per protestare contro la chiusura al traffico del centro storico e ottengono così una variazione del provvedimento. La decisione era stata assunta per ragioni di salute avendo le centraline di monitoraggio oltrepassato sistematicamente i valori di allarme. La

⁵ Ad esempio fin dagli anni sessanta A.Chandler "Strategia e struttura. Storia della grande impresa americana" F.Angeli 1987 o in Italia, più recentemente, gli studi di Federico Butera "L'orologio e l'organismo" Angeli 1984 e "Il castello e la rete" Angeli 1990

⁶ P.Perulli "Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche" in Quaderni di rassegna sindacale n.3, 2004

contestazione dei commercianti scesi in piazza nasceva dal provvedimento di chiusura al traffico, ma più generalmente le ragioni della protesta riguardavano i temi della sicurezza della città e la progressiva perdita di competitività degli esercizi del centro storico nei confronti dei discount e dei centri commerciali.

Caso 3: I genitori degli alunni di una scuola elementare protestano per l'eccessiva presenza di bambini extracomunitari nella classe dei propri figli e minacciano azioni eclatanti. In particolare i genitori sostengono che in altre sezioni della stessa scuola e in altre scuole vicine la concentrazione di extracomunitari è sensibilmente inferiore e che questo è dovuto ad un atteggiamento di maggior riguardo verso alcuni genitori rispetto ad altri.

Solo per convenzione queste situazioni possono essere definite casi: è infatti così frequente osservarle e sono talmente sistematici i tratti comuni che si può finalmente pensare di essere di fronte non tanto a singoli casi e storie speciali, ma a nuovi paradigmi di relazione tra società e istituzioni.

I principali elementi comuni che emergono da queste tre brevi storie:

- a) *La ricaduta locale di scelte globali.* Nei tre casi riportati numerosi problemi che le istituzioni si trovano a dover affrontare non sono il frutto di politiche locali più o meno adeguate, quanto di fenomeni che si verificano a livello globale, ma che producono ricadute locali, senza peraltro che a questo livello esistano i margini per progettare e realizzare autonomamente politiche capaci di affrontarle.⁷ I processi di globalizzazione hanno avuto conseguenze rilevanti sul piano economico, della trasformazione della struttura d'impresa, dei modelli di organizzazione del lavoro e della stessa struttura delle classi sociali⁸. La stessa dimensione globale del consumo ha inciso a modificare culture, abitudini e stili di vita arrivando persino a riconfigurare le modalità per leggere la struttura sociale e le forme di appartenenza⁹. Ma non sono solamente i fenomeni economici a determinare a livello globale queste conseguenze locali. Stiamo assistendo a vere e proprie "ristrutturazioni demografiche"¹⁰ che mutano il volto di città e regioni. In primo luogo i processi migratori che pongono nuove domande sociali di cittadinanza multiculturale o interculturale. In secondo luogo la crescita del livello di istruzione e l'invecchiamento della popolazione conseguente ad una maggiore disponibilità e qualità dei servizi educativi, sociali e sanitari. In terzo luogo si assiste ad un'ascesa delle cosiddette minoranze e cioè una maggiore attenzione a gruppi e movimenti ritenuti nel passato minoritari o con minori prospettive di mobilità sociale. Questi fenomeni¹¹, frutto di dinamiche generali, hanno ripercussioni notevoli sul sistema locale, incidendo in modo significativo sulla capacità di ordinare in modo

⁷ Z. Bauman "Una nuova condizione umana" Vita e Pensiero, 2003

⁸ A. Accornero "Era il secolo del lavoro" Il Mulino, 1997

⁹ G. Fabris "Il nuovo consumatore" F. Angeli, 2003

¹⁰ L. Sandercock "Verso Cosmopolis" Dedalo 2004

¹¹ Per una quantificazione di questi fenomeni in Italia si veda: ISTAT "L'Italia in cifre- 2004" ISTAT, 2004. Alcuni esempi di ristrutturazione demografica: il numero di stranieri residenti in Italia è quadruplicato tra il 1991 e il 2001; al nord il saldo naturale e quello migratorio hanno un rapporto di quasi nove volte (-43.579 il primo e +361.337 il secondo); l'indice di vecchiaia della popolazione è quasi quadruplicato dal 1961 (il rapporto tra la popolazione con più di 65 anni di età e la popolazione con meno di 14 anni è passato da 38,9 nel 1961 a 133,8 nel 2003); la percentuale di famiglie mononucleari sono passate tra il 1961 e il 2001 dal 10,6 al 24,9; il numero di laureati e diplomati è quasi raddoppiato in meno di un decennio (tra il 1993 e il 2001 è passato da 98.283 a 173.710).

pianificato e prevedibile l'organizzazione urbana e sociale: si affermano una progressiva individualizzazione e razionalizzazione dei valori, pur nella loro sostanziale persistenza, nuove sensibilità e modelli culturali più orientati ad una politica delle differenze¹². Non solamente dunque forze economiche, ma anche spinte socio-culturali sono alla base di questioni che sempre più spesso sono osservabili nei territori, ma le cui radici affondano in luoghi remoti. Non è semplice per chi ha responsabilità di governo locale intervenire efficacemente in modo autonomo per affrontare le politiche che tali fenomeni impongono di adottare.

- b) *Una società impaurita*. Ciò che spesso attiva i comportamenti osservati e determina di conseguenza l'impossibilità di realizzare interventi, magari anche tecnicamente ineccepibili, è la condizione di incertezza che pervade i diversi strati sociali. E' la paura di perdere una condizione faticosamente conseguita, il timore di scivolare indietro in una scala gerarchica che ha diluito le vecchie classi in un flusso continuo in cui la competizione è per non scivolare indietro in fondo alla graduatoria (la sindrome del penultimo), mentre le distanze tra i primi e gli ultimi si allungano sempre più. Emergono così le nuove povertà fatte di lavoratori, lavoratori intermittenti, disoccupati¹³. La flessibilità del lavoro mostra le sue conseguenze sul lato umano: valori storicamente improntati alla stabilità, programmabilità, certezza si scontrano con nuovi assetti sociali¹⁴. La famiglia, caposaldo del sistema occupazionale¹⁵ e di *welfare* italiano cambia la sua conformazione tradizionale e contribuisce a sfaldare le certezze conosciute nella società industriale¹⁶. Ma più in generale è l'intero sistema delle relazioni che tende a mutare: i legami più stretti e che presuppongono impegni vengono vissuti come vincoli troppo cogenti¹⁷; contemporaneamente l'assenza di legami solidi diviene un elemento di crisi per la coesione sociale.¹⁸ L'aumento della disponibilità tecnologica coincide per la prima volta nella storia con un incremento della diseguaglianza sociale e dei differenziali salariali. In questo quadro l'ipotesi di una riduzione dei servizi pubblici in cambio del taglio della progressività fiscale appare, agli occhi delle fasce più deboli, come una sorta di "*welfare* rovesciato", da un punto di vista dell'equità distributiva: un processo certo di redistribuzione della ricchezza attuale a vantaggio dei redditi superiori, in attesa di un incerto effetto di aumento della ricchezza collettiva¹⁹. Attorno a questa incertezza cresce anche la voglia di legami più saldi, di certezze maggiori che non di rado si esprime in una "voglia di comunità" dove la dimensione della similitudine pone freni alla paura dell'altro, del diverso, del nuovo che può far scivolare verso l'ultimo posto. Questo desiderio di noto e conosciuto affianca a meccanismi di solidarietà tra simili, modelli di esclusione e chiusura che sfociano nella riproduzione di forme ossessive di conservazione, controllo e autoesclusione

¹² R. Inglehart, M. Basanez, A. Moreno "*Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook*". University of Michigan Press, 1998 citato in R. Boudon "*Declino della morale? Declino dei valori?*" Il Mulino 2003

¹³ A. Gorz "*L'immateriale*", Bollati Boringhieri, 2003

¹⁴ R. Sennett "*L'uomo flessibile*" Feltrinelli 1999

¹⁵ E. Reyneri "*Sociologia del mercato del lavoro*" Il Mulino 1996

¹⁶ A.L. Zanatta "*Le nuove famiglie*" Il Mulino 2003

¹⁷ Z. Bauman "*Amore liquido*" Laterza, 2004

¹⁸ R. Putnam "*Capitale sociale e individualismo*" Il Mulino 2004

¹⁹ T. Piketty "*Diseguaglianza*" Edizioni Bocconi, 2003

dai processi di integrazione (i quartieri ghetto per ricchi) e conducono a bloccare le prospettive di sviluppo e innovazione²⁰.

- c) *Una nuova domanda di intervento pubblico*. La lunga crisi del ciclo economico internazionale, la delusione delle speranze di pace e sviluppo successive alla caduta dei muri e all'introduzione dell'economia di mercato nei Paesi dell'Est Europa, la crisi dei valori sui quali l'etica del capitalismo occidentale ha fondato le proprie radici culturali (es. Enron, Parmalat) hanno modificato alcuni paradigmi culturali ampiamente diffusi nei due decenni precedenti e che hanno influenzato le principali politiche di riforma delle istituzioni e del rapporto tra istituzioni e società: settore privato sinonimo di efficienza e di qualità; settore pubblico identificato come farraginoso e troppo costoso. Questo sistema di equazioni è stato messo in crisi e, proprio in una società caratterizzata da incertezza diffusa, è riapparsa in modo consistente una nuova domanda di pubblico. Anzi se possibile, si tratta di un eccesso di domanda: i cittadini sembrano preferire il pubblico su tutte le politiche e in tutte le fasi del processo di policy (di programmazione, erogazione, controllo)²¹. Nelle esperienze riportate appare evidente questa sollecitazione. Le conseguenze sono visibili. In primo luogo il sistema delle competenze amministrative ha poco rilievo rispetto ai soggetti chiamati ad intervenire. Il sindaco o il presidente, forte (o in funzione) della legittimazione popolare dell'elezione diretta, è chiamato ad occuparsi dei problemi della comunità amministrata al di là delle specifiche competenze assegnate al Comune e alla sua attenzione vengono posti problemi nuovi, più complessi e più urgenti. Le politiche affrontate dunque sono ben più numerose che in precedenza e spaziano ben oltre gli strumenti attuativi disponibili e gli ambiti stabiliti dal riparto delle competenze amministrative. Al contempo la quantità di risorse non è in crescita proporzionale. In secondo luogo, proprio per queste ragioni, le soluzioni da mettere in campo sono sempre meno settoriali e di competenza di un unico soggetto o addirittura del solo sistema pubblico. Sempre più di frequente, come nei casi rappresentati, siamo di fronte a politiche integrate tra settori di intervento, istituzioni, strumenti, competenze²².
- d) *L'incepparsi dei percorsi decisionali e la crisi delle forme tradizionali di rappresentanza*. In particolare nei casi emergono tre elementi di fondo: la difficoltà ad esercitare un ruolo di mediazione degli interessi particolari e del conflitto sociale da parte dei partiti in un percorso di costruzione dell'interesse generale; l'emergere di nuove forme di rappresentanza, non di natura generale, ma particolaristica; il dialogo diretto tra sindaci o presidenti e nuove forme di rappresentanza con una sostanziale marginalizzazione delle assemblee istituzionali degli eletti (consiglio comunale, circoscrizioni) nel processo decisionale²³. Emerge così la crisi del tradizionale percorso di costruzione delle decisioni: società-partiti-assemblea degli eletti-esecutivo. In questa prospettiva il meccanismo della elezione diretta del Sindaco e dei Presidenti e il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, se da un lato hanno contribuito a rendere più stabili i governi locali e a rinsaldare il rapporto tra

²⁰ V. Pazè "Il comunitarismo" Laterza, 2003

²¹ Si vedano, tra gli altri, ANCI-SWG "Italia 2004, un Paese allo specchio" www.anci.it/italia_2004.pdf e i risultati del sondaggio di opinione "Servizi, regole, controllo: quale ruolo per la PA" a cura di IPSOS - ForumPA pubblicata lo scorso 10 febbraio sulla newsletter "Forum PA net"; e anche il sondaggio "I cittadini e le istituzioni in Italia" Demos & PI - la Repubblica, dicembre 2003

²² G. De Rita "Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni" Einaudi, 2002

²³ C. Crouch "Postdemocrazia" Laterza, 2003

società e istituzioni accorciandone le distanze, dall'altra hanno inevitabilmente avuto la conseguenza di indebolire i corpi intermedi di mediazione sociale, depotenziandone il ruolo. Così se da un lato le decisioni sono apparse più immediate, dall'altro queste hanno pagato prezzi elevati in termini di stabilità del consenso su cui poggiavano. L'ampio ricorso a formule nuove di "democrazia deliberativa" o a "processi decisionali inclusivi", appare dunque come una necessità di ritrovare meccanismi decisionali più articolati e capaci di ricostruire un terreno di mediazione sociale, indispensabile per la legittimazione e la praticabilità delle decisioni²⁴. Alla funzione di mediazione svolta dai partiti si va dunque a sostituire una nuova formula di costruzione del consenso. Non avviene, come invece era stato ipotizzato in una sorta di "illusione decisionista", uno snellimento delle decisioni in funzione di una maggiore tempestività delle politiche pubbliche, ma una sostituzione di luoghi e soggetti del processo decisionale stesso. Ai percorsi della rappresentanza generale, propri del sistema dei partiti si sovrappongono nuovi soggetti portatori di interessi specifici e alle sedi istituzionali del dibattito (consigli) si sostituiscono sedi non riconosciute e definite senza processi formali di individuazione (tavoli, cabine di regia, piani strategici, ecc.). Tale questione si afferma con evidenza e conduce a rapporti tesi e sempre più controversi tra le Giunte e i Consigli che rivendicano un proprio ruolo e una maggiore centralità²⁵. Emergono così conflitti istituzionali e questioni di democrazia: perchè le decisioni avvengono fuori dalle rappresentanze elette? chi è chiamato a partecipare alle decisioni? Sulla base di quale democratico processo di legittimazione? Rispetto a queste formule appare sempre più evidente (e se ne comprendono bene le ragioni) come le rappresentanze degli interessi più forti esprimano un gradimento maggiore rispetto agli altri soggetti coinvolti che, non di rado, si sentono chiamati a partecipare, in tal modo legittimandole, a decisioni rispetto alle quali solo formalmente possono influire²⁶.

In sintesi possiamo dire che i punti principali che emergono da queste storie sono:

- Una nuova domanda di intervento pubblico alla quale gli eletti, anche a causa di meccanismi che stimolano la continua ricerca del consenso, non possono negare la risposta.
- Questa domanda riguarda temi nuovi, più complessi e frutto di paure diffuse. Le leve necessarie per impostare politiche efficaci non sono settoriali e neppure nella disponibilità delle singole istituzioni: sono integrate e appartengono ad un sistema di attori a volte sovraordinato (quando la causa del problema locale è di origine globale), a volte parallelo nel sistema pubblico, a volte di natura privata.
- I processi decisionali sono mutati: sono nuovi sia gli attori che intervengono, sia le sedi dove le decisioni vengono assunte. Questi elementi pongono tensioni significative al sistema della rappresentanza democratica e rendono più complessa la ricomposizione dei conflitti sociali, avendo indebolito i tradizionali corpi intermedi di mediazione.

²⁴ L. Bobbio (a cura di) *"A più voci"* Edizioni scientifiche italiane, 2004

²⁵ R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella, C. Trigilia *"Comuni nuovi"* Il Mulino, 2002

²⁶ F. Governa *"Temi e problemi del governo e della governance. Una lettura ragionata di alcuni approcci"* in IPL *"Governo e governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale"* F. Angeli, 2004

3. Un ruolo forte per il governo locale: mediazione, governo, rappresentanza nei programmi di mandato.

Le questioni sollevate sollecitano alcune riflessioni sul ruolo delle istituzioni locali. I mutamenti nella domanda e nella struttura sociale, nei meccanismi istituzionali di rappresentanza e nei processi di costruzione delle decisioni collettive lascia inalterato il ruolo delle amministrazioni locali? O al contrario le amministrazioni saranno sollecitate a svolgere funzioni nuove con modalità ora non conosciute? Ci si interroga cioè su un punto: al di là dei disegni di revisione costituzionale le autonomie locali riceveranno un impulso verso una revisione del proprio ruolo strategico in funzione dei mutamenti evidenti nel sistema sociale di riferimento?

In linea generale, e assumendo, per semplicità, come dicotomico il ricco dibattito costituzionale del 1948 sulla funzione delle autonomie locali²⁷, si può semplificare questa possibilità di riconversione strategica: in una fase in cui l'instabilità dell'ambiente di riferimento è in aumento e la prevedibilità delle innovazioni sociali è ridotta, la funzione delle amministrazioni locali come enti produttori di servizi sembra meno strategica rispetto a quella di governo e riferimento della Comunità.

In sostanza sembra evidente, dall'osservazione delle storie raccontate, che al governo locale venga contestata l'incapacità di trovare soluzioni a problemi nuovi e vengano chieste assicurazioni sul benessere complessivo di un territorio, sulla sua vivibilità, sulla sua capacità di fare sistema complessivamente. Più che ad un produttore efficiente di servizi i cittadini sembrano guardare all'amministrazione con una domanda di maggiore politicità sotto il profilo della mediazione sociale, della capacità di governo complessivo, della rappresentanza istituzionale verso l'esterno. I processi di revisione costituzionale della sussidiarietà verticale e orizzontale peraltro svolgono una funzione di stimolo e rafforzamento verso questa prospettiva²⁸. Come già osservato in precedenza per l'elezione diretta dei vertici politici nel rapporto tra eletti ed elettori, così anche in questo caso le norme colgono una tendenza in atto e presumibilmente avranno l'effetto di ampliarla e consolidarla nel tempo.

A tal fine è interessante analizzare i programmi di mandato e le linee programmatiche di alcune amministrazioni neo-elette per capire se questa tendenza si esprime anche in concrete e formalizzate formulazioni strategiche²⁹.

Ci sembra di poter osservare, dall'analisi effettuata di tali strumenti programmatici, alcune questioni di fondo attorno alle quali si sviluppa una riconfigurazione strategica del ruolo delle amministrazioni locali in una prospettiva di governo della Comunità. In particolare sembrano emergere tre terreni nuovi e prioritari rispetto ai quali le amministrazioni intendono sperimentare concrete soluzioni di adeguamento.

a) La mediazione del conflitto sociale

“La finalità dei processi partecipativi, nelle loro varie forme, è quella di attivare energie e risorse presenti sul territorio che siano in grado di responsabilizzarsi alla ricerca di soluzioni ai problemi individuati come prioritari(.....). L'obiettivo sostanziale

²⁷ R. Segatori “I sindaci” Donzelli, 2004

²⁸ G.Arena “ Il principio della sussidiarietà orizzontale nell'art.118 u.c. della Costituzione” Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003 ed organizzato da Astrid e da *Quelli del 118*

²⁹ Sono state esaminate le linee programmatiche della Regione Sardegna e dei Comuni di Bologna, Brescia, Empoli, Potenza, Prato e Verona.

è puntare al coinvolgimento di un maggior numero di cittadini e ad una maggiore rappresentatività dei bisogni espressi, cercando di stimolare e favorire la crescita di forme di partecipazione attiva.”

(tratto da “Linee programmatiche del Comune di Bologna”)

La costruzione del consenso nelle decisioni necessita un nuovo ruolo per le amministrazioni. L'azione di mediazione e ricomposizione dell'interesse generale richiede uno sforzo di individuazione e ascolto dell'articolazione sociale e un lavoro di cucitura e saldatura delle istanze in gioco per assicurare sviluppo, da un lato, e coesione, dall'altro. Questa azione, svolta in precedenza dai partiti, oggi fatica a svilupparsi con trame chiare e facilmente decifrabili³⁰. I casi che abbiamo osservato denotano proprio un deficit in questa prospettiva: la spinta proveniente dalle rappresentanze di categoria o di gruppi sociali, peraltro, anch'esse, nelle forme tradizionali, in crisi di transizione³¹, non trova sedi di confronto e mediazione se non nel dialogo diretto con le amministrazioni. Avere accorciato le distanze tra eletti e cittadini ha portato a nuove esigenze di ascolto e mediazione: queste funzioni, svolte prima fuori dalle istituzioni, ricadono sui processi decisionali pubblici e richiedono una internalizzazione da parte delle amministrazioni. In sostanza avere ridotto il ruolo dei partiti sotto il profilo decisionale a favore delle rappresentanze direttamente elette, ha spostato la responsabilità della mediazione sulle rappresentanze stesse, le quali però, al di là delle proprie risorse personali, non possono contare su organizzazioni professionalmente dedicate alla ricomposizione degli interessi³².

Si apre così uno spazio strategico fondamentale per il benessere delle comunità non presidiato e la cui rilevanza pregiudica il successo dei processi deliberativi di natura collettiva.

Se le amministrazioni intendono progettare e realizzare politiche pubbliche efficaci non possono ignorare questa esigenza. Si tratta dunque di assumere questo carico di responsabilità per una funzione sconosciuta storicamente alle amministrazioni (salvo alcune eccezioni come l'esperienza dei Consigli superiori durante l'età giolittiana³³), ma senza la quale si inceppano le scelte pubbliche. La soluzione a questo vuoto non può certamente essere ricercata negli strumenti di ascolto dell'utenza adottati oggi dalle amministrazioni: customer satisfaction, sondaggi etc hanno una valenza sul gradimento nella produzione ed erogazione di specifici servizi, non certo quando si tratta di assumere decisioni che afferiscono a questioni di equità distributiva o a rapporti di forza nel confronto tra interessi. Probabilmente non è certo dall'esperienza maturata nel settore privato che possono essere apprese le esperienze più interessanti. Proprio la complessità degli attori in campo e dei valori in gioco nei processi decisionali pubblici impongono di cercare in altre direzioni le soluzioni più adeguate. Forse nei meccanismi di costruzione del consenso adottati storicamente da istituzioni sociali come i partiti, le associazioni di rappresentanza, le associazioni sportive, culturali e religiose possono essere individuate le formule più interessanti a cui fare riferimento.

b) Il governo delle interdipendenze

³⁰ Y.Meny-Y.Surel “*Populismo e democrazia*” Il Mulino 2001

³¹ M.Carrieri “*Sindacato in bilico*” Donzelli, 2004

³² R.Catanzaro, F.Piselli, F.Ramella, C.Trigila, *Op. Citata*.

³³ S.Sepe, L.Mazzone, I.Portelli, G.Vetritto “*Lineamenti dell'amministrazione italiana (1861-2002)*” Carocci, 2003

“Industria, lavoro e sapere in una prospettiva di sostenibilità sono i cardini di un programma di governo per una “bella città”(....) E’ la città delle funzioni avanzate, della ricerca e dell’innovazione, di progettazione architettoniche che recuperano e risparmiano territorio, che si interseca con la città delle funzioni metropolitane e con la città dei paesi e dei centri storici(...) E’ la città degli investimenti, degli interventi a sostegno delle attività di produzione della ricchezza, il luogo dove il pubblico incontra le strategie produttive dei privati, il luogo delle azioni di programmazione, di concertazione e di coordinamento delle iniziative degli attori sociali.”
(tratto da “Linee programmatiche del Comune di Prato”)

La domanda di funzionamento dei beni comuni da parte dei cittadini pone l’accento sull’esigenza da parte della rappresentanza eletta di assicurare un forte governo delle interdipendenze. In questa prospettiva possono essere osservate alcune tendenze ormai consolidate. In primo luogo è sempre più frequente il ricorso a formule di coordinamento sociale che coinvolgono attori istituzionali di diversa natura³⁴ (privato, pubblico, associazioni, etc) come ad esempio i piani strategici. Molte iniziative locali di innovazione amministrativa puntano proprio verso questa direzione: la maggior parte delle idee strategiche perseguono finalità di integrazione, puntano a costruire rapporti più saldi tra gli attori del territorio e a governare le interdipendenze³⁵. Gli strumenti tradizionali (regole, procedure, gerarchie istituzionali) non sono più sufficienti ad assicurare equilibrio ad un sistema instabile. Costruire relazioni, comunicare, condividere sapere, favorire l’integrazione, esplicitare i valori, coinvolgere, costruire capitale sociale sono i nuovi strumenti di cui si dotano le amministrazioni per affrontare la maggiore complessità. In questo quadro la dimensione della sussidiarietà orizzontale diviene ovviamente non solo un principio costituzionale, ma un’esigenza strategica per pianificare l’azione collettiva della comunità, individuare gli ambiti di intervento pubblico diretto e stabilire i sistemi di coordinamento tra gli attori, ad esempio in termini di garanzie di efficacia dell’azione³⁶.

In secondo luogo emerge la propensione ad integrare le politiche settoriali e i diversi strumenti di attuazione rispetto a problemi non aggredibili solamente da una prospettiva parziale. E’ questo il caso ad esempio di Agenda 21 dove il tema dello sviluppo sostenibile richiede la congiunta progettazione di interventi di natura economica, ambientale e sociale o delle nuove forme di pianificazione urbana. Peraltro è proprio la difficoltà di operare in questa prospettiva e la tradizionale frammentazione organizzativa delle istituzioni chiamate ad intervenire a creare spesso difficoltà nei processi concreti o a produrre eterogenesi dei fini³⁷. Ad esempio il sostanziale predominio dei settori ambiente nei percorsi di agenda 21 ha portato in numerosi casi a identificare questa azione con un intervento di natura ambientale, smarrendo in tal modo l’approccio integrato originario³⁸.

In terzo luogo si osserva l’intervento del governo locale in ambiti fino ad ora sconosciuti. E’ questo ad esempio il caso dei Comuni che si pongono in una prospettiva

³⁴ D. Della Porta “Il Governo locale” Il Mulino, 1999

³⁵ M. Bonaretti, “Costruire relazioni per governare il cambiamento”, Forum P.A. Net n.100, 23 settembre 2003

³⁶ F.Cafaggi, “Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore”. Il Mulino, 2002

³⁷ B.Dente “Governare la frammentazione. Stato Regioni ed Enti Locali in Italia.” Il Mulino

³⁸ V.Giannella “Agenda 21 locale. Forza e limiti di un “modello debole” a dieci anni da Rio”. Archivio di Studi urbani e regionali n.75, 2002

di governo dei legami tra università e sistema imprenditoriale per assicurare coerenza tra sapere e sviluppo nel territorio. Proprio l'esigenza di essere punto di riferimento e integrazione tra ambiti tra loro interdipendenti spinge i Sindaci e i Presidenti a farsi carico di problemi e responsabilità fondamentali per il benessere della comunità, anche se in teoria esulano dalle strette competenze amministrative del Comune, della Provincia o della Regione.

c) La rappresentanza verso l'esterno

“La Sardegna ha una grande opportunità per sottrarsi alla “insularità negativa” e sviluppare una competitività notevolmente allargata. Il governo regionale deve coglierla subito e bene, internazionalizzando i suoi soggetti territoriali e produttivi, imprenditoriali, finanziari, culturali, sociali ed istituzionali pubblici e privati internazionalizzando ma anche fornendo a tali soggetti gli opportuni mezzi di conoscenza dei meccanismi e delle “best practices” di livello nazionale ed internazionale.”

(Tratto da “Allegato alle linee programmatiche della Regione Sardegna”)

La progressiva interdipendenza dei sistemi produce a livello locale problemi e opportunità difficilmente aggredibili con le leve direttamente a disposizione. Questi problemi (si pensi a questioni quali l'immigrazione, il costo della vita, la delocalizzazione industriale, lo sviluppo di infrastrutture e di reti, l'accesso al credito, l'ambiente) sono il frutto di fenomeni globali che però incidono in modo considerevole sulla domanda di intervento pubblico, sulla qualità di vita delle comunità, sulla percezione di efficacia delle politiche pubbliche locali. Appare perciò sempre più evidente come le politiche previste nei programmi di mandato o nelle relazioni programmatiche possano trovare una reale fattibilità solo nella misura in cui le comunità locali sono in grado di incidere e negoziare decisioni che spettano ad altri livelli istituzionali e di governo. In questa prospettiva l'azione di lobbying e di costruzione di reti di relazione non può limitarsi alla realtà locale, ma deve trovare nel livello nazionale e sovranazionale una funzione fondamentale per il riporto delle istanze locali. Questa attività, in passato meno pressante e comunque assicurata dal raccordo politico esercitato dalle organizzazioni di partito³⁹, richiede oggi un intervento istituzionale stabile e sostenibile nel tempo. Sembra cioè emergere l'esigenza, per le amministrazioni, di transitare da rapporti estemporanei, fondati su reti informali esterne ai percorsi istituzionali, a modelli di relazione più stabili e capaci di costruire decisioni favorevoli per il livello locale, ma assunte nell'ambito di percorsi istituzionali (formali e non) nazionali e sovranazionali (ad esempio conferenze dei servizi, conferenze autonomie-regioni, conferenza stato-città, partenariati europei, comitati di settore presso ministeri o agenzie di rappresentanza etc.). “Rappresentare il locale” diviene, in un contesto istituzionale a maggiore livello di interdipendenza reciproca, un comportamento fondamentale da praticare nella pluralità delle sedi istituzionali disponibili e a tutti i livelli amministrativi, per evitare esternalità negative sul territorio, per cogliere opportunità di sviluppo, per concordare scelte a valore positivo reciproco per i diversi attori del sistema. Non si tratta più dunque di una generica rappresentanza politica esercitata dagli amministratori eletti, ma l'esigenza tecnico-amministrativa di

³⁹ I. Diamanti “Bianco, rosso, verde... e azzurro” Il Mulino, 2003

intervenire in modo attivo nelle sedi previste per il raccordo istituzionale, inevitabilmente sempre più numerose.

4. Strategie senza gambe: l'inadeguatezza organizzativa delle amministrazioni per le sfide dei programmi.

Le amministrazioni locali attualmente non presentano le condizioni organizzative necessarie per realizzare gli obiettivi e le strategie previste nei programmi di mandato e per risolvere i problemi posti con forza dalle comunità.

La tesi che in questa sede si propone è la seguente: lo scarto esistente tra le esigenze segnalate in precedenza e le caratteristiche organizzative degli Enti è tale da rendere impraticabili, a condizioni date, tali (ri)orientamenti strategici. Comporre il conflitto sociale, governare le interdipendenze, rappresentare la comunità sono obiettivi strategici difficilmente praticabili con gli attuali assetti organizzativi, le logiche di management e le competenze professionali presenti.

Più in particolare non si intende qui affermare che le amministrazioni locali non hanno sufficiente cultura manageriale, ma che i modelli di management attuali, anche nelle situazioni più evolute, non sono adeguati rispetto alle esigenze di governo segnalate in precedenza.

In sostanza la questione di fondo è che i modelli organizzativi e di management attualmente presenti nelle amministrazioni agiscono in modo parallelo e indipendente rispetto alle politiche pubbliche previste dagli amministratori e sembrano non tenere conto di queste. In definitiva le strategie proposte non hanno gambe solide per realizzarsi oppure hanno gambe che spesso sono utili a correre in un'altra direzione.

Inoltre, come mostrano i dati di alcune ricerche, le innovazioni manageriali introdotte in questi dieci anni sono state spesso poco consolidate sul piano dell'individuazione dei problemi e della definizione degli obiettivi, particolarmente soggette a mode, retoriche, ideologie, importate da altri settori produttivi, da altri Paesi, da altri contesti cognitivi. Tali innovazioni non sono sempre state coerenti con le scelte strategiche delle amministrazioni e a volte sono sembrate il frutto, non tanto di esigenze realmente sentite, ma di esigenze passate o di processi isomorfici rispetto alla cultura industriale⁴⁰.

4.1 Un salto di paradigma organizzativo

Mentre i programmi di mandato dei Sindaci e dei Presidenti neo eletti sono sempre più orientati ad assicurare un governo complessivo della comunità (*governance* territoriale), i modelli organizzativi presenti e le strategie manageriali in corso sono focalizzate a rendere le amministrazioni locali enti capaci di produrre servizi in modo efficace ed efficiente. La focalizzazione degli obiettivi dei modelli manageriali attualmente in essere, infatti, non è tanto sul benessere della comunità di riferimento, intesa come sistema sociale, ma sui singoli prodotti/servizi realizzati ed erogati dalle amministrazioni. Per convenzione potremmo definire l'attuale paradigma di management come centrato sull'ottimizzazione dell'organizzazione aziendale (*corporate*) anziché sulla soluzione dei problemi collettivi (*policy*). Peraltro è bene ricordare che introdurre alcune logiche e strumenti di management in luogo di altri non è una scelta neutrale, ma condiziona la stessa identità dell'organizzazione. Avere introdotto, tramite alcune tecniche (es. customer satisfaction, contabilità dei costi, valutazioni collegate agli output di breve periodo) valori propri della cultura industriale

⁴⁰ R. Tasca e M. Bonaretti "Come i Comuni e le Province valutano la propria capacità di innovare" in "I successi di Cantieri", Formez 2003

ha condizionato, modificandola, l'autopercezione della missione istituzionale delle amministrazioni, enfaticandone più l'orientamento alla produzione e al cliente che al governo della comunità e alla cura dei beni comuni ⁴¹. Non si intende discutere l'utilità dell'introduzione di management nelle amministrazioni pubbliche, dando per scontato che questo lo sia, ma se gli strumenti e le logiche di management adottate finora siano realmente coerenti con gli obiettivi di elaborare e attuare politiche pubbliche migliori, capaci di creare valore e risolvere problemi collettivi in questo specifico contesto di riferimento.

Il problema che si intende affrontare dunque non è tanto se il management sia una disciplina superata per le amministrazioni pubbliche, da rimpiazzare semplicisticamente e rozzamente con altri paradigmi culturali, ma al contrario affermare che, senza modelli organizzativi, prassi operative e competenze coerenti, le strategie di governo avanzate nei programmi di mandato di sindaci e presidenti non hanno possibilità concreta di trovare reale attuazione.

In questo paragrafo dunque si cercheranno di delineare alcune proposte concrete rispetto alle direttrici verso cui orientare le organizzazioni pubbliche per rendere sostenibili strategie articolate di governo della comunità.

4.2. Dalla produzione di servizi al governo delle comunità: 10 proposte operative per l'organizzazione delle amministrazioni locali.

1) Le strutture organizzative orientate alle policy

Un primo elemento di difficoltà emerge osservando a confronto i programmi di mandato e la configurazione organizzativa delle amministrazioni. In particolare mentre le linee programmatiche si fondano essenzialmente su programmi, progetti, iniziative rivolte al territorio inteso nelle sue articolazioni sociali complessive, la struttura organizzativa è definita sulla base di specifici processi produttivi, spesso frammentati tra loro e realizzati nella quasi totalità internamente ai confini di singole organizzazioni. L'impressione dunque è che, al di là del livello politico dell'amministrazione, non siano facilmente e concretamente individuabili i soggetti tecnici preposti professionalmente a definire nel merito i problemi collettivi da affrontare, a formulare le diverse alternative di intervento, a valutarne la fattibilità tecnica, gestionale e dal punto di vista del consenso, a realizzarne concretamente l'attuazione e a valutarne l'impatto, tessendo i fili tra tutti i diversi attori sociali pubblici e privati effettivamente interessati e coinvolti nel processo decisionale e realizzativo. Inevitabilmente si assiste così, sempre più di frequente, alla presenza nelle amministrazioni di task force esterne, gruppi di consulenti incaricati, organi temporanei con un mandato politico di svolgere una funzione istituzionale. Questa prassi, inevitabile nell'attuale contesto organizzativo e con le competenze professionali presenti, apre una serie di questioni fondamentali. In primo luogo è scarsa la legittimazione esterna ad intervenire di queste figure, spesso a cavallo tra un ruolo di consulenza professionale vera e propria e uno suppletivo dell'amministrazione, con evidenti confusioni e ambiguità nei rapporti con l'esterno. In secondo luogo il patrimonio di relazioni istituzionali che si sviluppano nell'ambito di tali iniziative non divengono patrimonio dell'amministrazione, non si trasformano cioè in un investimento in capitale sociale riutilizzabile dall'amministrazione in futuro. La fiducia che si crea nei rapporti tra gli attori nel corso di questi programmi strategici non

⁴¹ E. Suleiman "Dismantling democratic states" Princeton University Press 2003

diviene cioè risorsa istituzionale stabile per definire rapporti costruttivi nella comunità. Così anche le competenze maturate nell'ambito di questi programmi e progetti, rilevanti rispetto al programma di mandato, non vengono mai capitalizzate dall'organizzazione nel lungo periodo. Non avviene cioè apprendimento organizzativo: avviene solamente uno sviluppo individuale (o di piccoli gruppi) di soggetti solo temporaneamente presenti nell'amministrazione, ma destinati ad altri percorsi professionali.

In terzo luogo si viene a costituire una sorta di struttura parallela di fiducia del livello politico con una duplice conseguenza: da un lato viene messa in crisi la tradizionale funzione di indipendenza dell'amministrazione rispetto all'azione politica e dall'altro emergono conflitti con la struttura organizzativa istituzionale che si percepisce come marginale rispetto alle iniziative strategiche dell'amministrazione e confinata a presidio dei compiti standard e di routine.

Il paradosso che si genera è dunque che le funzioni ritenute più strategiche sono di fatto esternalizzate, mentre al personale stabile vengono assegnate le funzioni non-core. In alternativa può accadere che i compiti istituzionali, previsti dal riparto delle competenze amministrative, vengano svolti per evitare complicazioni formali, ma a scapito delle iniziative ritenute più strategiche, che qualificano i programmi di mandato e rispetto alle quali esiste una forte attenzione dei cittadini.

Si assiste dunque ad un rovesciamento della sequenza tra strategie e competenze presenti nell'organizzazione: in numerosi casi sono queste ultime a condizionare le scelte concrete di azione e non viceversa. La qualità e le caratteristiche del personale in servizio condizionano in modo determinante le possibilità concrete di percorrere realmente alcune scelte anche se queste, in linea di principio, sono ritenute prioritarie⁴². Di conseguenza, le attività concretamente realizzate dalle amministrazioni sono di fatto quelle che le caratteristiche del personale in servizio consentono di effettuare e non quelle ritenute "razionalmente" più importanti.

Non si prefigura in questa sede una valutazione di quali siano, per le amministrazioni, le funzioni strategiche da mantenere in gestione diretta e quelle meno centrali rispetto alla missione (e perciò da esternalizzare). Si intende solamente segnalare l'ambiguità di quanto si sta verificando in questa fase e l'esigenza di individuare formule organizzative capaci di affiancare alle funzioni di produzione, organizzazioni temporanee per progetti, costituite da interni e attivabili di volta in volta in funzione delle priorità. L'esigenza di separare tali articolazioni organizzative per progetti da quelle che gestiscono processi a flusso continuo, anche rispetto a materie contigue, nasce proprio dall'esigenza di assicurare un investimento istituzionale di risorse strategiche finalizzate per la realizzazione delle specifiche iniziative, altrimenti assorbite dai compiti di produzione di beni e servizi⁴³. Questo tipo di chiarezza sembra rappresentare un'esigenza fondamentale per assicurare alla struttura organizzativa certezza del proprio mandato ed evitare frustrazioni causate dal conflitto per l'inevitabile sacrificio di un'area di lavoro.

2) I team di progetto interfunzionali e interistituzionali

La possibilità di attivare strutture temporanee di progetto andrebbero previste favorendo la costituzione di team di progetto capaci di rompere due classiche fratture delle organizzazioni pubbliche: la frattura tra politica e burocrazia e la frattura tra i diversi livelli istituzionali. In particolare la distinzione dei ruoli tra i soggetti, nelle sedi

⁴² H.I. Ansoff "Management strategico" Etas, 1980

⁴³ A.De Maio, A.Bellocci, M.Corso, R.Verganti "Gestire l'innovazione e innovare la gestione. Teoria del Project management", Etas, 1994.

deliberative formali, assicura la dialettica fondamentale tra poteri e interessi differenti. Tuttavia tale distinzione non implica un'assenza di dialogo e confronto nelle sedi istruttorie e di costruzione dei percorsi decisionali. Così vale la pena individuare, almeno rispetto a questioni vissute come particolarmente strategiche per la vita di comunità e territori, modalità di organizzazione del lavoro capaci di fare interagire team di progetto, costituiti da amministratori e funzionari appartenenti a istituzioni diverse (in alcuni casi anche associative e/o private) e capaci di affrontare in modo concreto problemi complessi che richiedono mediazione tra interessi diversi e governo delle interdipendenze⁴⁴. D'altro canto vanno proprio in questa direzione tutte le forme di coordinamento recenti che sempre più spesso si stanno sviluppando: cabine di regia, agende, piani. Tuttavia occorre attribuire a queste forme modalità organizzative adeguate sul piano della progettualità e della reale possibilità di produrre risultati concreti. Infatti, la semplice costituzione di comitati che si riuniscono saltuariamente, anche se con periodicità stabilita, non è sufficiente. I soggetti (nel senso di persone) che partecipano sono solo parzialmente coinvolti sul piano emotivo in queste iniziative che rimangono, dal punto di vista individuale, marginali in termini di impegno e di investimento professionale. Anche nei casi in cui l'esperienza diviene significativa sul piano individuale, frequentemente questa rimane patrimonio del soggetto che, lasciato solo nella propria organizzazione, non trova risorse e legittimazione per agire il proprio ruolo, sviluppando così un senso di frustrazione e sfiducia⁴⁵. In questo modo programmi ritenuti strategici sul piano politico non trovano, sul piano organizzativo, una adeguata corrispondenza. La costituzione di strutture interfunzionali e interistituzionali temporanee di progetto, dedicate e finalizzate alla realizzazione di una specifica missione potrebbe da questo punto di vista rappresentare una soluzione coerente. Probabilmente sul piano formale gli strumenti sono già attualmente disponibili ma è sul piano delle prassi, dell'attribuzione di potere decisionale e della facilità di attivazione che occorre uno sforzo significativo.

3) I processi di lavoro integrati

Focalizzare l'attenzione dalla prospettiva della singola organizzazione a quella del sistema comunità implica, per i governi locali, un forte ripensamento nella individuazione dei confini dei processi decisionali e operativi. Come noto, la questione della definizione dei confini a monte (input) e a valle (output) è l'elemento chiave sulla base del quale si definiscono i processi di lavoro. L'individuazione dei processi è un modo di leggere l'organizzazione, attraverso una mappa concettuale che stabilisce nei confini del processo il campo di analisi⁴⁶. Gli interventi di ripensamento organizzativo (ristrutturazioni, reingegnerizzazioni, rethinking, etc.) si fondano proprio sulla (ri)lettura di questi perimetri, che non sono dati una volta per tutte in modo inequivocabile e reificato. Ad esempio avere spostato i confini fuori dalle singole articolazioni organizzative, ha consentito alle imprese, nel corso degli anni '80 e '90, di leggere i propri processi di lavoro in modo integrato e di conseguire ottimizzazioni globali⁴⁷. Le stesse imprese stanno attualmente compiendo un passo oltre, definendo in

⁴⁴ M. Bonaretti, P. Testa (a cura di) *"Persone al lavoro"* Rubbettino 2004

⁴⁵ G. Capano, A. Lippi, S. Roà *"Relazione conclusiva dell'analisi esplorativa sulle Comunità di pratica"*
www.cantieripa.it/allegati/RELAZIONE_CdP.doc

⁴⁶ J.D. Thompson *"L'azione organizzativa"* ISEDI, 1980

⁴⁷ M. Hammer, J. Champy *"Ripensare l'azienda. Un manifesto per la rivoluzione manageriale"* Sperling & Kupfer, 1994

modo più ambiguo i confini organizzativi e muovendo verso un modello produttivo modulare e a rete (non standard), governato tramite collaborazioni pragmatiche⁴⁸. Così, anche per le comunità, si tratta oggi di ampliare ulteriormente i confini dei processi oltre la singola organizzazione per leggere in modo integrato i bisogni dei cittadini. Ripensare i processi di vita di una comunità non significa solamente rivedere le modalità di funzionamento di singoli servizi realizzati da singole amministrazioni. Si tratta di rileggere complessivamente, e in maniera integrata, le modalità di costruzione delle opportunità collettive a prescindere dall'attore che contribuisce a realizzare una determinata fase o attività⁴⁹. Solamente l'assunzione di una visione (e di una responsabilità) di sistema può consentire, anche in una chiave di sussidiarietà, di favorire l'articolazione delle responsabilità sociali soggettive nella prospettiva dell'interesse generale. L'assenza di questo approccio comporta inevitabilmente il rischio di intervenire per migliorare singoli anelli della catena complessiva del valore, senza una reale consapevolezza dei risultati complessivi. La qualità di vita di un anziano, e dei suoi familiari, non è il frutto del singolo intervento culturale o assistenziale del Comune, o sanitario dell'ASL o di accoglienza delle strutture residenziali pubbliche o private, o di tipo ricreativo di circoli, esercizi, associazioni. La sua qualità di vita, e dunque la sua soddisfazione in quanto cittadino di una comunità, è determinata dall'insieme di queste condizioni e dalla capacità di integrazione delle singole azioni. Le tecnologie in questo ambito, se utilizzate in modo intelligente, potranno favorire l'integrazione dei processi, affiancando i tradizionali strumenti di ascolto e partecipazione ed assicurando meccanismi di coordinamento rapidi ed efficaci tra gli attori. La condivisione di know-how e di informazioni, tramite protocolli di interoperabilità può permettere processi più snelli, completi e consapevoli.

4)Valutare i risultati di sistema: il " bilancio di comunità "

Spesso si sottolinea che in un sistema elettorale ad elezione diretta il controllo sociale esercitato dai cittadini rappresenta, non certamente l'unico, ma comunque un importante meccanismo di verifica (*vote with your feet* si tende a ripetere con riferimento ai Paesi in cui la mobilità territoriale ha costi di riconversione socio economici inferiori). Ebbene il comportamento di voto, o la propensione alla mobilità, dell'anziano citato in precedenza o dei suoi familiari non sono determinati dalla soddisfazione per la fruizione del singolo servizio, ma dalla sua qualità di vita complessiva. Il conseguimento degli obiettivi delle amministrazioni può dunque essere valutato verificando le opportunità effettivamente a disposizione dei cittadini di risolvere i problemi e promuovere il proprio sviluppo⁵⁰. La prospettiva di focalizzazione del concetto di valore cambia radicalmente rispetto al mercato privato: dalla prospettiva del singolo individuo (in definitiva cliente) nella fruizione del singolo prodotto, alla prospettiva della comunità nella fruizione (anche individuale) di beni comuni o opportunità di sistema⁵¹ (es. la mobilità, l'educazione, la fruizione culturale, l'ambiente, la salute, la casa, il lavoro, etc.). In questo senso la questione del valore assume una chiave diversa. L'esigenza da un punto di vista informativo cambia a sua volta prospettiva: per decidere le strategie

⁴⁸ S.Helper, J.P..MacDuffie, C.Sabel, "Collaborazioni pragmatiche: migliorare le conoscenze controllando l'opportunismo" in G.Bonazzi, S.Negrelli (a cura di) "Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazione dell'outsourcing nel post-fordismo maturo", F.Angeli, 2003

⁴⁹ S.Zan "Fascicoli e Tribunali" Il Mulino 2003

⁵⁰ G. Arena "Valori costituzionali e ruolo dell'amministrazione" Poligrafico dello Stato, 1991

⁵¹ A. K. Sen "La disuguaglianza" Il Mulino, 1994

amministrative, occorre in primo luogo conoscere se la comunità dispone o meno (e a che livello) delle opportunità fondamentali. Senza questa conoscenza è quasi impossibile definire quadri sensati di sussidiarietà, ragionare su piani strategici, ridefinire il posizionamento delle amministrazioni (e dunque focalizzare le attività core) o governare le interdipendenze tra gli attori. Qualsiasi azione di natura strategica richiede infatti di poter contare su analisi di scenario attraverso le quali leggere il territorio e la comunità come una mappa nella quale posizionare le scelte (quantomeno per l'attore pubblico). Si tratta in definitiva di tracciare una sorta di "Bilancio di comunità", di verificare (misurando con indicatori) la presenza o meno di valore pubblico rispetto alle opportunità ritenute fondamentali. Da un punto di vista delle leve manageriali, occorre, quindi, la disponibilità di strumenti informativi utili ad orientare scelte e decisioni che solo in alcuni casi potranno essere adottate autonomamente dall'amministrazione, ma che nella maggior parte saranno il frutto della capacità di influenzare il comportamento di altri attori⁵². Le decisioni rilevanti riguarderanno infatti la possibilità o meno di agire in una materia non prima stabilita, di valutare esigenze nuove come prioritarie, di promuovere iniziative e influenzare il comportamento degli attori, di integrare contributi diversi, etc. Non si tratta cioè solamente di migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza dei processi produttivi direttamente gestiti. Le informazioni rilevanti per supportare queste scelte dovranno pertanto riguardare lo stato delle priorità, l'individuazione delle opportunità ritenute fondamentali, i valori che vengono attribuiti, le risorse impiegate complessivamente dal sistema per raggiungere gli obiettivi. In questa prospettiva, la possibilità di rafforzare i sistemi informativi territoriali e di utilizzare le risorse statistiche nell'ambito di osservatori di sistema, finalizzati ad informare l'azione collettiva, rappresentano concrete opportunità da favorire e sviluppare⁵³.

5) L'attivazione delle risorse per i beni comuni

L'esigenza di sviluppare nuove competenze e capacità organizzative per assicurare le funzioni di governo locale pone un importante problema di risorse. Quantomeno in una fase transitoria, difficilmente sarà ipotizzabile ridistribuire quantità ingenti di risorse, attualmente allocate nella produzione di beni e servizi, a favore di attività di governo. Si tratta dunque di individuare nuove strade per recuperare risorse sostanzialmente integrative, tenendo conto del quadro nazionale di contrazione dei trasferimenti alle autonomie locali. In questa prospettiva appaiono percorribili quattro linee.

In primo luogo è finalmente concreta la possibilità di recuperare risorse attraverso miglioramenti nei livelli di efficienza produttiva. Agire in ottica di territorio dovrebbe favorire la cooperazione istituzionale anche sul piano della ricerca comune di economie di scala negli investimenti, negli approvvigionamenti, nei processi produttivi di trasformazione. Inoltre al di là delle riflessioni che dal "Rapporto Giannini" in poi sono state condotte in questa direzione, la disponibilità diffusa della leva tecnologica rappresenta una opportunità presente e reale per conseguire miglioramenti radicali nell'impiego delle risorse.

⁵² E. Bartezzaghi, A. De Maio, O. Brivio, G. Zanarini "Informatica e processi decisionali: una metodologia socio-tecnica di individuazione dei fabbisogni formativi" F. Angeli, 1991.

⁵³ A questo proposito si vedano gli atti "Statistics, knowledge and policy - OECD World Forum on key indicators" Palermo 10-13 novembre, 2004.

www.oecd.org/site/0,2865,en_21571361_31834434_1_1_1_1_1,00.html

Sono numerose, infatti, le attività di tipo amministrativo che potranno essere realizzate da processi automatizzati di trattamento delle informazioni. In questo senso gran parte della forza lavoro di tipo amministrativo-esecutivo potrà essere sostituita dalla tecnologia. Come già avvenuto nel corso degli anni '80 nell'industria, ad esempio nel campo della tecnologia applicata alla meccanica, anche nel settore amministrativo la modifica della struttura degli organici, che sarà conseguente alla massiccia introduzione di tecnologia applicata al trattamento di informazioni, avrà implicazioni sulla configurazione dei processi di lavoro, sui ruoli e sul sistema gerarchico, con impatti notevoli anche sulla consistenza dei quadri intermedi e delle figure direzionali a bassa intensità di know-how⁵⁴. Peraltro non sono solamente le tecnologie dell'informazione ad essere rilevanti in termini di opportunità per il recupero di risorse: si pensi ad esempio all'importanza delle tecnologie audio-video nella realizzazione dei processi a contenuto comunicativo e di servizio.

Inoltre le tecnologie permettono processi fortissimi di delocalizzazione produttiva favorendo la trasformazione delle strategie delle amministrazioni nella direzione del governo e disincentivando il mantenimento di forme dirette di produzione. La potenziale delocalizzazione produttiva sembra così spinta da permettere in alcuni casi persino l'autoproduzione di servizi direttamente da parte dell'utente (es. la ricerca di informazioni o la trasmissione di modulistica tra amministrazioni). La riduzione dei processi diretti di produzione, limitando contemporaneamente i vincoli determinati dalle competenze in possesso del personale in servizio, favorisce la possibilità di realizzare concretamente cambiamenti nelle strategie di governo. Le stesse opportunità offerte dai sistemi di interoperabilità, oltre a rappresentare, come segnalato in precedenza, una condizione per migliorare i flussi nei processi integrati, rendono possibili significative economie di scala ed elevati miglioramenti nell'efficienza produttiva.

In secondo luogo soprattutto, in un'ottica di governo del territorio, si aprono numerosi spazi per la partnership e la compartecipazione tra pubblico e privato nella gestione delle iniziative. Non è questa la sede per approfondire il tema ma almeno tre piste sembrano particolarmente interessanti: il *project financing*, le sponsorizzazioni e gli strumenti dell'urbanistica contrattata. Questi ambiti, in realtà non sempre esplorati con attenzione dalle amministrazioni, presentano enormi potenzialità per attrarre risorse e realizzare, a costi molto bassi per la collettività, importanti iniziative di interesse generale⁵⁵.

In terzo luogo tutte le iniziative che puntano alla condivisione dei processi decisionali e amministrativi (ad esempio i piani strategici delle città o le iniziative di sussidiarietà orizzontale), sono finalizzate certamente a valorizzare i diritti di libertà attiva, ma anche a mobilitare le risorse del territorio per la cura dei beni comuni⁵⁶. Cioè, in questo tipo di politiche, la partecipazione attiva è intesa come un valore e un diritto positivo di cittadinanza e, contemporaneamente, come un'opportunità per poter contare su una quantità maggiore di risorse collettive, attraverso la responsabilizzazione degli attori e la riduzione dei meccanismi relazionali di delega. In questa prospettiva dunque risorse intangibili (know-how, competenze, sapere diffuso, capitale sociale e relazionale, etc.),

⁵⁴ P.F. Drucker "The coming of the new organization" Harvard Business Review n.1, 1988

⁵⁵ A questo proposito e per considerare esempi concreti, si veda M. Meneguzzo (a cura di) "Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche" Rubbettino 2003 e P.Testa (a cura di) "Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche" Rubbettino, 2003

⁵⁶ D.Cersosimo (a cura di) "Il territorio come risorsa" Donzelli, 2000

ma anche valori tangibili (piattaforme, base dati, strutture, risorse economiche attivabili), di proprietà di singoli attori, vengono messi a disposizione del territorio. Infine la revisione del Titolo V della Costituzione produrrà certamente impatti sul piano degli assetti della fiscalità locale. In questo ambito, sebbene il livello della pressione non potrà registrare incrementi sostanziali, potrebbero tuttavia aprirsi nuovi spazi per forme di fiscalità territoriale di scopo, in cui gli attori che aderiscono a scelte collettive, partecipano non solo sul piano dei processi decisionali, ma, anche economicamente, alle fasi realizzative.

6) La responsabilità sociale: il "bilancio per la comunità".

Anche le varie modalità di rendicontazione sociale andranno ritarate: non si tratta solamente di favorire l'introduzione della pratica del bilancio sociale (o di altri strumenti di rendicontazione) nelle singole amministrazioni (che per loro natura svolgono un'attività sociale)⁵⁷, ma di sviluppare, tra tutti gli attori (pubblici e privati) del sistema locale, una responsabilità a dare conto del proprio contributo al benessere delle comunità in termini di risorse mobilitate per la cura dei beni comuni. Si tratta cioè di affiancare al "Bilancio di comunità" una sorta di "bilancio per la comunità" realizzato da ogni attore. Nel "Bilancio per la comunità" vengono osservati e resi pubblici ai cittadini i contributi apportati dai singoli soggetti rispetto alle stesse dimensioni valoriali (e non altre a secondo delle politiche di comunicazione dei singoli attori) previste dal Bilancio di comunità. Ad esempio se "la mobilità sostenibile" è un valore indicato e misurato nel "Bilancio di comunità", sarebbe importante che i diversi protagonisti dessero conto nel proprio "Bilancio per la comunità" di quali azioni hanno compiuto e quali risorse hanno reso disponibili per contribuire a perseguire questo fine collettivo. Si pone ovviamente il problema di chi stabilisce i valori e i parametri del bilancio di comunità. Ma è proprio in questo sforzo di condivisione degli obiettivi comuni e di costruzione di un'idea condivisa di interesse generale che le rappresentanze elette nelle diverse espressioni assembleari ed esecutive possono mostrare la propria capacità di esprimere un ruolo di guida e di riferimento per la comunità amministrata. Lo stesso processo di costruzione del Bilancio di comunità può divenire, in questa prospettiva, un processo condiviso di apprendimento in cui gli attori definiscono i valori comuni, il campo di azione collettivo e le responsabilità individuali.

7) La leadership strategica dei dirigenti pubblici

Si modifica in modo evidente il ruolo dei dirigenti e il sistema di competenze richiesto. In particolare si rafforza la funzione di supporto alla decisione politica e si sviluppano maggiormente le funzioni strategiche⁵⁸. Si riduce in parte la funzione gestionale per effetto dei processi di outsourcing e di innovazione tecnologica. Sempre più frequentemente l'attività amministrativa si concretizza nell'istruire processi decisionali complessi, nell'ascoltare, comprendere e mediare interessi differenti, nell'integrare contributi plurimi, multidisciplinari, provenienti da istituzioni e soggetti di diversa natura. Più che del tradizionale profilo del manager pubblico sembra emergere l'esigenza di poter contare su figure di dirigenti a più elevato contenuto strategico⁵⁹. Si sente cioè l'esigenza di dare una risposta tecnico-amministrativa ad una domanda di

⁵⁷ A. Tanese (a cura di) "Rendere conto ai cittadini" Edizioni Scientifiche Italiane, 2004

⁵⁸ M.H. Moore "La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione" Guerini, Editore 2003

⁵⁹ G.Capano e S.Vassallo "La dirigenza pubblica" Rubbettino, 2004.

maggiore “politicalità” per le istituzioni. Proprio sulla capacità della propria classe dirigente professionale di cogliere i problemi, elaborare politiche alternative e fattibili per affrontarli, governare il sistema delle interdipendenze necessarie per attuarle e valutarle, si gioca la sfida per trasformare organizzazioni di produzione in organizzazioni di governo. In questo senso occorre sgombrare il campo da ambiguità che possono produrre difficili contrasti organizzativi: la maggiore esigenza di “politicalità” del governo locale non equivale ad una maggiore presenza della rappresentanza politica nei processi amministrativi. Più “politicalità” non significa cioè più politici nell’amministrazione, ma più attenzione alle politiche da parte dell’amministrazione. Non si tratta cioè di costituire, come già segnalato, staff di politici e task force parallele, dedicate ad affrontare tipici problemi collettivi, ma sganciate dal resto della struttura. Si tratta al contrario di riposizionare la struttura e le competenze professionali dei dirigenti per realizzare le priorità strategiche dell’amministrazione. Nel profilo di leadership della dirigenza sta dunque una chiave importante di trasformazione organizzativa. I Dirigenti saranno sempre più chiamati ad essere leader capaci di operare nei processi di policy complessi, di gestire le interdipendenze e di orientare valori e motivazione dei collaboratori, coinvolgendoli nella missione istituzionale.

Il sistema delle competenze direzionali si modifica: capacità di pensiero sistemico, di influenza, negoziazione, costruzione di reti di relazione, empatia, sicurezza di sé divengono abilità fondamentali per i dirigenti pubblici. Saper gestire relazioni, cooperare e far crescere un capitale di fiducia rappresentano variabili decisive per assicurare funzionalità ai processi decisionali nei sistemi locali.

Nuovi profili vengono così a configurarsi anche nell’ambito della stessa dirigenza, al di là della dimensione gestionale: esperti di politiche pubbliche possono rappresentare figure nuove su cui le amministrazioni potranno investire per governare la complessità e supportare i processi di decisione, realizzazione, valutazione. Come peraltro già accaduto in altri contesti produttivi, questa prospettiva, unita a quella della riduzione degli organici (*downsizing*), porta a ridurre il valore assegnato alla dimensione strutturale. A questo proposito dunque, retribuzioni e incentivi, attualmente orientati a premiare i manager che rispondono di grandi numeri (es. il peso dei budget e degli organici nei criteri di valutazione di posizione), saranno rivisti per valorizzare maggiormente l’apporto qualitativo di quei leader impegnati a raggiungere i più importanti obiettivi di *policy*, al di là della quantità di risorse direttamente gestite.

8) Formazione condivisa e partecipazione organizzativa

Il quadro di ruoli e competenze segnalati porta a riflettere su tutte le politiche del personale: i criteri di selezione, i contenuti della formazione, i percorsi di carriera, le politiche retributive dovranno essere coerenti con l’esigenza di riconoscere e favorire lo sviluppo delle nuove competenze necessarie. Di conseguenza la stessa configurazione degli organici subirà probabili e prevedibili adeguamenti. La fluidità dei confini inoltre favorisce e rende necessaria una mobilità costante e naturale tra organizzazioni pubbliche e private.

Di fatto l’esigenza sembra essere quella di integrare (quantomeno) il governo del personale sostanzialmente orientato ad assicurare forza lavoro specialistico-esecutiva per la produzione di servizi, con politiche orientate ad assicurare alte professionalità in settori strategici per la comunità.

Ma la logica di un intervento pubblico dai confini più ampi (in più terreni al di là di quanto previsto dalle norme) e più fluidi (l'azione dei privati nell'interesse generale) comporta soprattutto due prospettive di mutamento.

In primo luogo, per la compresenza di una pluralità di soggetti nei processi integrati di policy, il successo delle azioni e la creazione di valore pubblico saranno determinati dalla capacità degli attori di cooperare e di partecipare alla soluzione dei problemi collettivi. Dal punto di vista dell'adeguatezza professionale del personale coinvolto, non sarà dunque sufficiente investire solamente nello sviluppo e nella formazione individuale di chi opera in una singola organizzazione. Sempre più sarà necessario individuare momenti di "formazione condivisa"⁶⁰ a costi ripartiti tra i diversi attori (anche di natura istituzionale diversa) che intervengono su processi integrati. Secondo questa prospettiva l'unità di riferimento, per stabilire i destinatari dell'azione formativa, non è più, dunque, individuata nel soggetto istituzionale di appartenenza, ma nel bene comune di cui i diversi attori si prendono cura. Questa scelta potrà favorire lo sviluppo di orientamenti comuni e il dialogo sul piano dei riferimenti culturali, rendendo più fluidi i percorsi di integrazione. La preoccupazione per la qualità del personale impegnato in tali processi richiede una visione e una responsabilità per lo sviluppo delle persone che vada oltre i confini delle singole organizzazioni e renda questi più fluidi. Si pensi ad esempio ai casi di sussidiarietà orizzontale: favorire una formazione condivisa potrebbe certamente rappresentare una leva importante per far dialogare e interagire soggetti diversi, impegnanti congiuntamente nel perseguire le stesse finalità collettive.

In secondo luogo, il personale coinvolto in percorsi di confronto e mediazione occorre sia particolarmente consapevole in termini di senso di appartenenza, valori di riferimento, motivazione, tensione all'interesse generale. Di conseguenza l'investimento sull'identità professionale, sull'etica del valore pubblico, sul senso delle istituzioni e sulla partecipazione ai processi decisionali dovrà, se non altro, affiancare valori dello scambio, della performance e della competizione tipici dei contesti di produzione tradizionale. Questa esigenza non sembra essere attualmente perseguita dalle amministrazioni. L'assenza di un riferimento chiaro in termini di missione e senso di appartenenza appare oggi come una delle principali criticità segnalate dai lavoratori pubblici che trovano maggiore ancoraggio nella propria specifica cultura professionale che non nelle organizzazioni di appartenenza⁶¹. Per questa ragione è importante costruire relazioni forti con i lavoratori non limitandosi alla cura dei soli rapporti con le organizzazioni sindacali. La possibilità di offrire ai lavoratori la prospettiva di identificarsi nei beni della comunità e di rafforzare il valore sociale del proprio lavoro richiede una maggiore attenzione ai processi di ascolto, informazione e comunicazione interna al sistema. Anche in questo caso valgono alcune considerazioni già introdotte per la formazione: la compresenza di personale appartenente a organizzazioni diverse nei medesimi processi porta i governi locali ad estendere il concetto di sviluppo organizzativo oltre i confini dell'amministrazione. Inoltre, in un contesto a così elevato capitale intellettuale, è importante investire in percorsi di partecipazione organizzativa tramite la costituzione di gruppi di lavoro (anche) interistituzionali per la soluzione di specifici problemi collettivi⁶².

⁶⁰ Questa definizione e la riflessione conseguente è il frutto di un gruppo di lavoro che opera nel progetto "Qualità della Formazione" del Foromez, composto da Gregorio Arena, Mauro Bonaretti, Gerardo Castaldo, Ota De Leonardis, Luca Massaccesi, Valeria Quaglione e Renato Tasca

⁶¹ F. Avallone, M. Bonaretti (a cura di) *"Il Benessere organizzativo"* Rubbettino, 2003

⁶² G. Baglioni, *"Lavoro e decisioni di impresa"* Il Mulino, 2001.

9) La contrattazione collettiva territoriale

Questi mutamenti richiedono importanti adeguamenti sul terreno delle relazioni sindacali. Al di là delle logiche conseguenze sul modello di relazioni complessive, inevitabilmente destinate ad una prospettiva concertativa, con un sempre maggiore coinvolgimento del livello confederale nei processi decisionali di costruzione delle policy, è necessario intervenire anche sul piano delle relazioni di categoria. In particolare, nel settore privato, secondo la filosofia dell'accordo del luglio '93, il contratto nazionale assicura redditi minimi, mentre a livello aziendale, luogo in cui si produce la ricchezza, tramite la contrattazione integrativa avviene una redistribuzione del valore aggiunto prodotto dall'impresa (premi di redditività). Sempre a livello aziendale, e più spesso di stabilimento, vengono riconosciuti miglioramenti conseguiti dai lavoratori nei processi produttivi o nella qualità di prodotto (premi di produttività). I premi di redditività hanno sostanzialmente una finalità distributiva e di identificazione nei risultati collettivi, i premi di produttività riconoscono il contributo dei lavoratori al miglioramento aziendale, incentivando la partecipazione organizzativa. La contrattazione territoriale in questo quadro non rappresenta una sede di redistribuzione della ricchezza, ma semmai una ulteriore sede di adeguamento dei redditi, principalmente per i lavoratori di quelle imprese che non beneficiano della contrattazione integrativa (all'incirca i due terzi dei lavoratori dei settori industria e servizi)⁶³. Questi assetti non sono significativi invece nel settore pubblico, soprattutto nella prospettiva di una lettura sistemica dell'azione amministrativa. Nel settore pubblico, la ricchezza (il valore pubblico) si produce, per le ragioni sopra illustrate, a livello di comunità e di territorio. Dunque la contrattazione aziendale, almeno dal punto di vista della giustizia distributiva, nel settore pubblico non può presentare analogie col settore privato. Al contrario, sotto questo profilo, il livello territoriale potrebbe essere una prospettiva interessante per agganciare la contrattazione integrativa a parametri di risultato per la comunità. Ad esempio il "sapere" è una questione che coinvolge una pluralità di attori istituzionali. Se i parametri collegati a questa dimensione nel Bilancio di comunità subiscono miglioramenti apprezzabili, i lavoratori coinvolti in tale ambito, a prescindere dall'organizzazione presso cui operano, potrebbero beneficiare di un riconoscimento economico stabilito e a costi ripartiti. I vantaggi sono evidenti in termini di orientamento alla missione, di incentivi alla cooperazione e per rafforzare il senso di appartenenza alla comunità. Lo svantaggio, come accade nel settore privato per i premi di redditività, è la distanza tra il risultato in termini di valore e la reale possibilità per i lavoratori di contribuire a determinarlo. Per questa ragione la contrattazione aziendale anche nel settore pubblico mantiene una sua ragione d'essere (anche sul piano della giustizia distributiva), nonostante non sia questo il livello di produzione del valore: per riconoscere il contributo al miglioramento di processo/prodotto e incentivare la partecipazione organizzativa (premi di produttività). E' evidente però che l'introduzione a livello territoriale di meccanismi premianti interistituzionali potrebbe favorire notevoli dinamiche di innovazione nelle relazioni tra i diversi soggetti: tra i cittadini e i lavoratori del settore pubblico, tra le diverse istituzioni, tra confederazioni sindacali e sindacati di categoria, tra istituzioni e rappresentanze sociali.

10) Comunicare la comunità

⁶³ CNEL "Rapporto sulla contrattazione aziendale nel settore privato dell'economia" CNEL, 2002

Le politiche di comunicazione assumono una centralità tra le leve di gestione. In fondo tutti i processi in atto divengono in questo quadro processi relazionali e comunicativi.⁶⁴ Rapporti tra gli *stakeholders*, ascolto strutturato degli attori e dei pubblici diversi per costruire processi decisionali efficaci, relazioni capaci di governare interdipendenze e legami sociali, reti di fiducia e capacità di integrazione, costruzione di identità locali aperte, ma condivise e in grado di riconoscersi e rappresentarsi: queste sono le esigenze per migliorare la qualità di vita di comunità esposte a mutamenti sociali endogeni e a flussi globali che le attraversano. E queste esigenze sono esigenze sostanzialmente di tipo comunicativo e relazionale. Comunicare diviene dunque una chiave strategica fondamentale non tanto per persuadere, ma per costruire relazioni⁶⁵. In un sistema così esposto ai flussi globali, la competenza distintiva che permette di abbattere enormi costi di transazione e integrazione e di ridurre lo spreco di risorse, intrinseco al conflitto, diviene proprio la capacità di costruire relazioni e legami di fiducia⁶⁶. Sviluppare nella comunità queste competenze significa però investire per modificare le priorità di alcune scale valoriali. Cooperazione, solidarietà, tolleranza, partecipazione, interesse generale, responsabilità sociale, trasparenza, etica, ascolto, esplicitazione dei propri bisogni rappresentano requisiti fondamentali in questa prospettiva.

Dunque la comunicazione assume una valenza fondamentale in una duplice direzione. In primo luogo diviene importante il contenuto dei messaggi di comunicazione. Esplicitare i propri valori, agendo per rafforzarli, diviene una priorità comunicativa importante per chi si pone l'obiettivo di rappresentare un riferimento per la comunità. In secondo luogo la comunicazione assume un rilievo fondamentale come canale connettivo di dialogo e scambio tra articolazioni socio-culturali sempre più frammentate ed eterogenee. A questo proposito, compito della comunicazione è quello di permettere la conoscenza reciproca e favorire l'integrazione e la coesione. Strumenti di comunicazione eccessivamente "*targettizzati*" e personalizzati sono da questo punto di vista in contraddizione con la strategia di fondo. Ancora una volta il passaggio da un ruolo di erogazione a uno di governo mostra sul piano operativo impatti considerevoli e rende poco rilevanti, strumenti attualmente ritenuti innovativi (es. *CRM*, *one to one*), ma incoerenti con gli obiettivi di rafforzare il dialogo e le relazioni nella comunità⁶⁷.

Ma il cambiamento sul piano strategico si ripercuote sostanzialmente su un'altra dimensione che diviene la più critica: l'unità di analisi che definisce l'emittente. In sostanza si modificano il soggetto e l'oggetto della comunicazione. Nel caso di amministrazioni che producono beni, la comunicazione riguarda le opportunità offerte da queste organizzazioni e la loro identità istituzionale (*corporate identity*). Invece, nel caso in cui le amministrazioni si propongano con un ruolo di riferimento di sistema, la comunicazione dovrà riguardare le opportunità offerte dalla comunità a prescindere dall'attore che le mette a disposizione. L'identità istituzionale da valorizzare, anche in funzione della rappresentanza nel sistema dei "flussi che attraversano i luoghi"⁶⁸, sarà quella della comunità e non più della singola istituzione.

Già attualmente si assiste a questa distonia. I cittadini e i politici lamentano scarsa capacità di comunicare da parte delle amministrazioni, ma contemporaneamente le

⁶⁴ T. Muzi Falconi "*Governare le relazioni*" Edizioni Il Sole 24 ore, 2003

⁶⁵ N. Levi (a cura di) "*Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*" Edizioni Scientifiche italiane, 2004

⁶⁶ F. Fukuyama "*Fiducia*" Rizzoli, 1996

⁶⁷ C. Sustain "*Republic.com*" Il Mulino, 2002

⁶⁸ A. Semprini, "*La società del flusso*" F. Angeli, 2003

amministrazioni hanno aumentato di gran lunga i propri flussi comunicativi. Ciò che in realtà accade è che mentre i cittadini (e i politici) sono interessati a capire cosa accade nel loro sistema di riferimento (poco importando se l'attore responsabile e competente per un problema sia pubblico, privato, siano contemporaneamente più istituzioni pubbliche o pubbliche, associative e private), l'amministrazione comunica solo ciò che essa produce in qualità di erogatore di servizi. La distanza tra domanda (quali-quantitativa) di comunicazione di interesse generale e offerta di tale comunicazione diviene così enorme e incommensurabile.

Le tecnologie possono svolgere un ruolo fondamentale per supportare la comunicazione nel favorire la qualità dei processi decisionali, il coordinamento delle interdipendenze e il legame del territorio con dimensioni nazionali e sovranazionali⁶⁹. E' evidente però che il gap tecnologico, che sarà ancora a lungo presente, impedisce di pensare alla dimensione virtuale come ad una reale dimensione partecipativa alternativa. I livelli di asimmetria informativa e di opportunità di partecipazione sarebbero infatti enormi tra i gruppi sociali e una scelta di investire in questa direzione per gestire i processi decisionali avrebbe un effetto perverso di allargamento della frattura tra i primi e gli ultimi della comunità, con pericolosi cortocircuiti di esclusione e marginalizzazione dei più deboli. In questo senso la tecnologia anziché allargare la base di consultazione diverrebbe uno strumento di selezione di classe. Tuttavia nel lungo periodo, integrando la disponibilità tecnologica nell'ambito di consistenti politiche di promozione della partecipazione, evitando un utilizzo populistico di internet, assicurando tutele e diritti ai cittadini per l'impiego dei dati personali, e con adeguati investimenti sul piano dell'alfabetizzazione e della equità nella distribuzione dell'accesso, le opportunità offerte dalla tecnologia per rinsaldare i legami tra i membri della comunità e tra locale e globale sono davvero evidenti⁷⁰. Si tratta di cogliere le reali possibilità offerte dalla tecnologia assumendone una prospettiva di lungo periodo, basata su una strategia integrativa e non sostitutiva e favorendo l'allargamento della platea di coloro che possono usufruirne anche in modo intermediato. Soprattutto emerge la necessità di assicurare un diffuso pluralismo informativo e l'esposizione di ciascun cittadino ad opinioni diverse dalle proprie per assicurare la vita democratica delle comunità⁷¹.

4. Conclusioni: gestire la transizione.

In questo articolo si è tentato di ipotizzare quali scenari futuri caratterizzeranno il governo locale dal punto di vista strategico e, salvaguardando un principio di coerenza tra organizzazione e strategie, quali saranno i possibili impatti che si avranno sugli assetti delle amministrazioni e nell'utilizzo delle diverse leve manageriali.

La consapevolezza è che probabilmente questa sarà una situazione verso la quale si orienteranno (e in parte si stanno già orientando) numerose amministrazioni. Tuttavia all'orientamento strategico non sembra corrispondere un mutamento nelle politiche organizzative. La sensazione, piuttosto diffusa, è che le novità previste nei programmi di mandato possono rimanere lettera morta per l'assenza di adeguati strumenti organizzativi capaci di assicurarne la realizzazione.

Un'altra consapevolezza è che i mutamenti ipotizzati non saranno repentini e si potranno osservare solamente nel medio periodo. Inoltre tali mutamenti non

⁶⁹ M. Castells *"La nascita della società in rete"* Edizioni Bocconi, 2002

⁷⁰ S. Rodotà *"Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione."* Laterza, 2004

⁷¹ C. Sustain *Op. Cit.*

rappresenteranno il passaggio dicotomico da un modello amministrativo di produzione di beni e servizi ad un'altro di governo della Comunità. Si assisterà invece ad un progressivo affiancarsi e integrarsi dei due modelli. Anzi proprio sulla capacità delle amministrazioni di ripensare l'articolazione e la combinazione degli strumenti di attuazione delle politiche si gioca la possibilità di rendere compatibile uno scenario caratterizzato da una maggiore complessità di bisogni e una minore quantità di risorse immediatamente disponibili. L'esigenza di focalizzare maggiormente l'attenzione sul piano degli obiettivi strategici di policy e la possibilità (o la necessità) di ripensare il livello degli strumenti, porterà dunque ad introdurre nuove modalità dell'agire amministrativo che richiedono modalità di supporto organizzativo coerenti.

La tesi qui proposta è che l'utilizzo tradizionale delle leve di management mentre è adatta per erogare servizi è insufficiente assicurare capacità di governo in una fase di elevata complessità. In questa situazione occorre ripensare le modalità di impiego delle leve di management, riportando al centro dell'attenzione non più il cliente-utente dei servizi, ma il cittadino membro della comunità. La necessaria convivenza dei processi di *governance* e di produzione di servizi induce a ritenere che, anche sul piano manageriale, sia preferibile adottare uno schema di modelli organizzativi paralleli compresenti, ma con una chiara distinzione di ruoli e significati per assicurare chiarezza delle missioni e delle responsabilità.

Ciò che comunque sembra importante sottolineare è che queste prospettive vanno affrontate per tempo, cercando di investire su competenze e modelli capaci di anticipare i mutamenti strategici ed assicurare, in tal modo, alle amministrazioni le condizioni organizzative necessarie a rendere tali mutamenti sostenibili quando diverranno improcrastinabili. In questo senso dunque il problema da affrontare per ogni governo locale è come attuare un riorientamento strategico, assicurando tempestivamente una transizione organizzativa senza traumi per le amministrazioni e per la vita delle comunità