

UN MESE DI SOCIALE:
*VERSO UNA NUOVA MAPPA
DELLA SOCIETÀ ITALIANA*

2.

Gli innovatori nei servizi collettivi

Roma, 19 giugno 2002



INDICE

1. La riforma della P.A. come "terreno di coltura" dell'innovazione	Pag.	1
2. L'innovatore nel sistema istituzionale	“	4
2.1. Innovatori si nasce o si diventa?	“	4
2.2. La partecipazione ai processi di innovazione	“	6
2.3. Il rapporto con le istituzioni e con la politica	“	11
3. L'innovatore nel sistema relazionale	“	18

1. LA RIFORMA DELLA P.A. COME "TERRENO DI COLTURA" DELL'INNOVAZIONE

In molti si sono sforzati di valutare l'impatto reale della lunga stagione delle riforme amministrative avviata nei primi anni '90 e tutt'ora in corso. In generale le valutazioni presentano una valenza ambigua. Da un lato emergono elementi di certezza rispetto alla correttezza e appropriatezza della direzione intrapresa. Dall'altro, per ciò che concerne i risultati ottenuti sotto il profilo del funzionamento della amministrazione pubblica, della produttività dei servizi e degli indicatori per misurarla, dell'apertura alla concorrenza, della devoluzione dei poteri dallo Stato centrale ad organismi substatali, le valutazioni sono, nella migliore delle ipotesi, interlocutorie.

Eppure, tralasciando per un istante le considerazioni in merito ai cambiamenti per così dire strutturali, non si può non rimarcare l'esistenza di un *profondo mutamento culturale* che ha finito per coinvolgere, in un processo a cascata, gli esecuti delle necessità di riforma, i riformatori stessi, la classe dirigente che riveste incarichi politici sia al centro che in periferia, i dirigenti delle tecnostutture, i funzionari pubblici, le imprese ed i cittadini per ciò che concerne il sistema delle attese.

Una serie di concettualizzazioni, un tempo dominio di pochi illuminati attenti a quanto realizzato all'estero o piuttosto in grado di mutuare quegli elementi che, caratterizzanti il settore privato e dello sviluppo d'impresa, venivano ritenuti utili anche nello spazio di azione del settore pubblico, hanno progressivamente trovato terreno di sedimentazione. In estrema sintesi questi elementi possono riassumersi nella convinzione ormai diffusa che:

- nella competizione internazionale, le *performance* di un sistema-paese discendono "anche" dalla capacità del settore pubblico di *progettare interventi per lo sviluppo* e di *erogare servizi adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese*;
- i soggetti pubblici devono operare con la *massima prossimità possibile al cittadino-utente* in modo tale da interpretarne nel miglior modo possibile i bisogni e da far coincidere la qualità attesa con la qualità erogata.



- la gestione dei servizi pubblici deve essere condotta attraverso una *progressiva aziendalizzazione* orientata al raggiungimento di standard di efficienza, ed obiettivi di efficacia, produttività ed economicità;
- l'efficienza gestionale può essere perseguita solo con *l'introduzione di elementi di managerialità* nella pubblica amministrazione che consentano il governo dei processi di riorganizzazione, la riallocazione delle risorse, il controllo di gestione, la valutazione di dirigenti e funzionari, l'individuazione delle esigenze formative.

Un ulteriore elemento che sta progressivamente trovando il suo spazio in una nuova cultura amministrativa in via di affermazione attiene alla distinzione tra "Stato soggetto" e "Stato funzione". Infatti, è ormai evidente che alla crescente complessità della società è sempre più difficile offrire corrispondenza attraverso strutture statuali organizzate in forma autoreferenziale, formale e totalizzante, al massimo caratterizzate da un decentramento di competenze a cascata (lo "Stato soggetto"). Meglio si adatta invece una struttura in cui siano presenti organi operativi e funzionali organizzati su una logica di attribuzione di funzioni (lo "Stato funzione"). Il riferimento va ovviamente alle autonomie funzionali (camere di commercio, enti fiera, università, fondazioni bancarie, asl, porti e interporti, ecc.), ma anche agli enti strumentali ed alle agenzie di cui cominciano a dotarsi le regioni nel far fronte ai loro rinnovati compiti di *governance*.

Sulla base di queste considerazioni, la domanda che occorre porsi è se e come questa cultura ormai diffusa e interiorizzata, contribuisce essa stessa al processo di cambiamento della pubblica amministrazione. Parliamo infatti di un settore dove, al contrario di quanto avviene nei sistemi imprenditoriali:

- il cambiamento transita per fattori esogeni spesso incontrollabili come le direttive comunitarie, la normativa nazionale ed i regolamenti attuativi;
- la ricerca della flessibilità mal si coniuga con la rigidità delle relazioni sindacali e con le resistenze del sistema politico;
- la *customerizzazione* degli enti locali e l'attenzione al cliente-utente si scontra con l'esigenza di corrispondere alle domande dei "tanti clienti" interni organizzati in strutture burocratiche;



- la verticalità istituzionale centro-periferia paralizza quei processi di trasferimento delle funzioni orientati a rinforzare il legame tra pubblica amministrazione e cittadino.

L'idea-guida di questo testo è che comunque, al di là delle difficoltà e dei ritardi attuativi dei processi di riforma, la cultura da questi sottesa trovi interessanti "affioramenti spontanei" nei comportamenti di una quota di funzionari e dirigenti pubblici in grado di caratterizzare il proprio ambito d'azione con elementi di novità sia sotto il profilo procedurale che contenutistico, debordando a tratti dal rigido sistema delle competenze e dei ruoli assegnati tutt'ora vigente.

Parliamo dunque di processi di innovazione spontanei anche se culturalmente determinati e realizzati "dal basso", qualcosa di molto diverso dai processi di riforma, per loro natura "top-down", e, quantomeno nell'esperienza italiana, così lenti da risultare a volte superati quando attuati concretamente.

In altre parole, si ritiene interessante provare, per una volta, ad individuare le "increspature" determinate delle singole soggettività, piuttosto che ragionare sull'orizzonte, nitido quanto remoto della completa attuazione del più razionale ed organico processo di riforma.

D'altra parte anche le istanze riformiste di nuova generazione, a ben guardare, basando le loro possibilità di successo sull'adesione culturale, sull'interiorizzazione individuale delle nuove norme e procedure e sulla effettiva partecipazione, affidano al fattore umano e in particolare all'azione dei singoli funzionari e dirigenti una rilevanza cruciale. Lo dimostra da un lato la crescente tensione verso l'importanza dei processi formativi rivolti ai *manager* della PA, e dall'altro la presa di coscienza di quest'ultimi del proprio ruolo rispetto al cambiamento, che spesso sfocia in nuovi processi di identificazione collettiva che danno vita a specifici fenomeni associativi.

Tanto frequentemente si sono analizzati, nella pubblica amministrazione, i comportamenti difensivi, le resistenze al cambiamento, i tentativi di mantenere lo *status quo*. In questo caso, al contrario, si intende porre sotto osservazione l'universo, limitato ma in crescita costante, di coloro che anticipano il cambiamento innovando servizi e procedure. Coloro che hanno pienamente recepito l'esigenza di rinnovamento, che ne respirano la cultura alla base, e che, in luogo di attendere il sedimentarsi di regole e procedure a cui conformarsi, tentano "fughe in avanti" a tratti caratterizzate da veri e propri episodi di "insofferenza" per il dettato normativo.



2. L'INNOVATORE NEL SISTEMA ISTITUZIONALE

2.1. Innovatori si nasce o si diventa?

Innovatori si nasce o si diventa? Probabilmente non esiste una risposta univoca a questa domanda, ed occorre dunque tener conto sia delle condizioni di contesto che delle caratteristiche individuali dei singoli soggetti.

Di innovatori la pubblica amministrazione ha sempre avuto bisogno. In passato, quando nulla esisteva se non la rigida e compassata osservanza delle competenze assegnate, la capacità innovativa dei singoli si concretizzava nella volontà/capacità di individuare, nelle pieghe della normativa vigente, la possibilità di derogare ai meccanismi spesso inceppati della macchina burocratica. Tale atteggiamento, solo in senso lato poteva essere classificato come innovativo. Era piuttosto una forma di creatività esercitata in un contesto di limitati gradi di libertà. Ciò nondimeno le soluzioni originali tendevano a divenire prassi allorquando risolvevano problemi concreti e dunque, in qualche modo, introducevano elementi di innovazione.

Oggi, a fronte della conclamata esigenza di riformare la pubblica amministrazione, e a fronte dei tanti provvedimenti orientati a questo obiettivo, la figura dell'innovatore comincia ad assumere contorni ben delineati a fronte di nuovi scenari decisamente più interessanti.

Fondamentale, così come esplicitato nel primo capitolo, è il contesto culturale nel quale l'innovatore potenziale si trova ad operare e che, in qualche modo, fornisce la legittimazione di base per il suo agire.

A questo occorre aggiungere l'attribuzione di importanza delle nuove istanze riformiste al fattore umano, sia in termini di coinvolgimento negli obiettivi definiti e di cooptazione nei processi, sia rispetto all'inserimento in programmi formativi finalizzati a rendere disponibili nuove modalità di approccio (management, telematica, orientamento al cliente, gestione gruppi di lavoro, ecc.).



Per tornare alla domanda iniziale, tuttavia, si può ritenere che il contesto favorevole non crea di per sé l'innovatore, ma semplicemente ne favorisce l'emersione. L'obiettivo alto che possono porsi le politiche riformatrici di nuova generazione, per gran parte riconducibili al modello del *new public management* anglosassone, è di arrivare ad una valorizzazione della capacità creativa degli innovatori in vista di obiettivi generali connessi allo spirito riformista.

Questo non sempre è agevole, anche perché il tratto che maggiormente sembra caratterizzare gli innovatori è l'attitudine, questa sì tutta individuale, a *concentrare l'attenzione sugli obiettivi e i risultati, piuttosto che sulle procedure formali*. Di quest'ultime la pubblica amministrazione ha comunque bisogno, e in questo senso sembra corretta l'affermazione secondo la quale *l'innovazione è una disubbidienza riuscita*.

Tentando un parallelo con il settore dell'imprenditoria privata, un contesto nel quale l'innovatore è qualcuno che ama o accetta il rischio d'impresa, ci si può chiedere qual è il rischio a cui accetta di esporsi l'innovatore nella pubblica amministrazione. In prima istanza si può pensare alla diffidenza dei colleghi nell'ambito della struttura di appartenenza. L'innovatore potrebbe essere considerato come mosso da sterile velleitarismo, a fronte di una sfiducia generalizzata verso possibilità di cambiamento introdotte dal basso. In secondo luogo occorre considerare i rischi, anche molto concreti, di collisione con il sistema politico, espressione dell'autorità costituita spesso mossa da obiettivi ed interessi strategici non riconducibili esclusivamente all'ottimizzazione dei singoli processi produttivi.

Anche coloro, siano essi élite politica o amministrativa, che nella pubblica amministrazione credono profondamente nell'esigenza di un percorso di riforma e accettano le nuove sfide che provengono dall'evoluzione normativa, potrebbero mal sopportare l'azione di quanti anticipano le riforme ridefinendo, con il loro protagonismo, le caratteristiche di un contesto comunque in via di trasformazione.

L'ulteriore rischio che ne deriva, e che in qualche modo discende dal primo, è quello dell'isolamento dell'innovatore che, non compreso, finisce per tentare di circoscrivere la propria azione all'ambito nel quale più investe emotivamente. Questo tipo di situazione, in realtà, risulta in buona parte scongiurata dallo sviluppo delle reti di relazione tra coloro che condividono un medesimo approccio e analoghi obiettivi e strumenti di lavoro. Nel



prossimo capitolo si cercherà di presentare questa nuova ed interessante fenomenologia che presenta la sua massima espressione nelle cosiddette *comunità di pratica*.

2.2. La partecipazione ai processi di innovazione

Il Censis ha operato alcuni tentativi volti a ricostruire il profilo e le caratteristiche di base di coloro che, da protagonisti, si confrontano con la problematica dell'innovazione all'interno della pubblica amministrazione. Un primo percorso di indagine, realizzato nel 2001 su stimolo del Dipartimento della Funzione pubblica, è stato tarato su un target di funzionari che, nel partecipare in prima persona a programmi speciali in cui risultavano coinvolte le amministrazioni di appartenenza, hanno mostrato una particolare sensibilità per le problematiche del cambiamento e dell'innovazione.

Nella tavola 1 si riportano le caratteristiche strutturali del campione intervistato, arrivando a presentare 4 differenti profili così come emergono da una cluster analysis realizzata a partire dalle principali variabili utilizzate.

Innanzitutto occorre rilevare che né il livello di istruzione né l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche costituisce oggi un elemento discriminante. Infatti i 2/3 del campione dispongono di un diploma di laurea o addirittura di un master post lauream e solamente il 10% circa degli intervistati non usa la rete internet né a casa né in ufficio.

Per quanto concerne i 4 gruppi tipologici individuati attraverso l'analisi statistica bisogna subito sottolineare che trattandosi di un campione di funzionari non generico ma in qualche misura selezionato, prevalgono le figure di coloro che, a fronte delle caratteristiche evidenziate, si possono definire "entusiasti" (31,7%) e "fiduciosi" (34,5%). Gli "sfiduciati" raccolgono il 14,9% del campione e i "disinteressati" non vanno oltre il 19,9%.

La prima tipologia, fortemente orientata ai processi di innovazione, presenta una significativa sovrarappresentazione tra i dirigenti dei comuni inquadrati nel ruolo di comunicatori. I "fiduciosi" presentano tratti analoghi ma meno caratterizzati ed hanno un profilo meno orientato al protagonismo



individuale. Nella terza categoria si collocano funzionari più anziani legati a modalità di intervento più tradizionali. I “disinteressati” sono essenzialmente dirigenti ministeriali che, pur chiamati a partecipare a progetti innovativi non presentano alcuna delle caratteristiche di vitalità innovativa riscontrate negli enti locali e sono inoltre culturalmente distanti dalle logiche cooperative che spesso sostengono ed incoraggiano gli innovatori nella loro azione.

Analizzando in dettaglio le opinioni espresse dagli intervistati a proposito delle iniziative a sostegno dell’innovazione, emerge con chiarezza un atteggiamento volto a considerare le norme ed i regolamenti come i fattori di più scarso valore nel sostenere il cambiamento. È pur vero che negli ultimi anni numerosi sono stati i testi di legge che si sono occupati del riordino della pubblica amministrazione: dalle leggi Bassanini del 1997 fino alla (tanto attesa) legge sulla comunicazione pubblica del 2000, le istituzioni centrali hanno a più riprese lavorato per facilitare, semplificare, sveltire le procedure e la gestione della documentazione amministrativa. Questo dato va però messo in relazione con la complementare richiesta di strumenti agili con cui operare: inserito in questo contesto il dato assume una connotazione ben diversa. Gli innovatori sentono il bisogno della “leggerezza”, della possibilità di lavorare facilmente, senza dover sottostare a nuove norme a volte restrittive, che possono frenare lo sviluppo di soluzioni innovative.

Sottolineano dunque con frequenza l’esigenza di finanziare il cambiamento, di sviluppare accordi con il mondo della consulenza scientifica e professionale, e di attivare programmi di comunicazione in riferimento alle innovazioni sviluppate e introdotte (tav. 1 e tab.1).

Ulteriori istanze che emergono con forza dall’indagine sono legate ad una volontà *di non disperdere le energie ed il lavoro svolto*: si dovrebbe cioè evitare che le esperienze intraprese rimangano dei fatti slegati uno dall’altro, e dar loro un senso all’interno di un progetto unico di innovazione. Gli innovatori vogliono costituire un gruppo ben definito di persone all’interno di un programma, in cui avere un ruolo definito ed in cui lo scambio delle informazioni sia utilizzato all’ordine del giorno come metodo di lavoro.



Tav. 1 – Il profilo degli innovatori nella Pubblica Amministrazione

IL PROFILO CULTURALE	<i>TITOLO DI STUDIO:</i> Licenza Media 1,2%; Diploma Scuola Secondaria Superiore 30,0%; Diploma Universitario 0,4%; Laurea 54,7%; Master o specializzazione post laurea 13,7%.
IL PROFILO ATTITUDINALE	<i>GLI ENTUSIASTI</i> Convinti sostenitori dei processi di innovazione; dirigenti nei comuni; comunicatori; forte presenza al Sud (31,7 %); <i>I FIDUCIOSI</i> Posizioni intermedie, tendenti al positivo; assenza di elementi caratterizzanti, equidistribuzione per tutte le variabili (34,5 %) <i>GLI SFIDUCIATI</i> Ultracinquantenni laureati; dirigenti della “vecchia guardia” legati a modalità tradizionali di intendere l’amministrazione (14,9 %) <i>I DISINTERESSATI.</i> Due anime: dirigenti ministeriali, spinta accentratrice, non partecipi della vitalità degli enti locali; dirigenti meridionali, lontani da logiche di cooperazione per il miglioramento (19,9 %).
L’USO PERSONALE DELLE NUOVE TECNOLOGIE	<i>UTILIZZO DELLE RETI TELEMATICHE:</i> - a casa 1,9 %; al lavoro 30,7 %; a casa e al lavoro 57,0%; non utilizza 10,4%.
L’ATTEGGIAMENTO IN MERITO ALL’EFFICACIA DELLE POLITICHE E DEGLI STRUMENTI A SOSTEGNO DELL’INNOVAZIONE	<i>CONSIDERA MOLTO EFFICACE:</i> - Il 28% l’emanazione di regole e norme a protezione e stimolo dell’innovazione (ad es. anche attraverso la rimozione di vincoli giuridici); - Il 56,9% il potenziamento dell’offerta formativa su temi legati all’innovazione; - Il 54,4% l’attivazione e la gestione di comunità di pratica (gruppi di persone accomunate dall’interesse su temi specifici di innovazione e finalizzati allo scambio di competenze e conoscenze).

Fonte: indagine Censis – Dipartimento Funzione Pubblica, 2001



Tab. 1 - Efficacia delle attività istituzionali per lo sviluppo dell'innovazione (val.%)

	Molto efficace	Abbassanza Efficace	Poco/per niente efficace	Totale
Emanazione di regole e norme a protezione e stimolo dell'innovazione (ad es. anche attraverso la rimozione di vincoli giuridici)	28,8	43,8	27,4	100,0
Concessione di finanziamenti specifici	55,1	34,8	10,1	100,0
Stipula di accordi ad hoc con università, enti di ricerca, organizzazioni internazionali o tra amministrazioni	43,1	41,7	15,2	100,0
Azioni di comunicazione e promozione delle attività di innovazione	39,8	47,5	12,7	100,0
Consulenza e assistenza tecnica alle amministrazioni	43,4	41,0	15,6	100,0

Fonte: indagine Censis – Dipartimento Funzione Pubblica, 2001

Se quindi tutte le proposte sono recepite come sostanzialmente positive, la costituzione di gruppi di lavoro, di comunità di pratica e di una banca dati di informazioni pregresse a cui poter accedere liberamente sono le richieste che spiccano. L'organizzazione che il gruppo di innovatori sembra richiedere esce del tutto da schemi di tipo verticistico, unilaterale, spostandosi decisamente verso un modello di rete orizzontale, in cui tutti occupano la stessa posizione, con eguali possibilità di accedere a servizi ed informazioni. Il modello che viene richiesto è esattamente quello delle comunità di pratica, che si vanno sviluppando con sempre maggior frequenza su internet. Sono gruppi di persone accomunate da uno stesso interesse, disciplina o dalla stessa attività lavorativa, che trovano nello strumento della *community* un valido aiuto per la propria crescita personale e professionale (tab. 2).



Tab. 2 - Efficacia degli strumenti di crescita per le risorse umane (val. %)

	Molto efficace	Abbandonata Efficace	Poco /per niente efficace	Totale
<i>Potenziamento offerta di Informazione</i> (manuali, newsletter, riviste, materiale informativo su contenuti innovativi)	29,1	40,9	30,0	100,0
Potenziamento <i>offerta formativa</i> su temi legati all'innovazione	56,9	37,0	6,1	100,0
Attivazione e gestione di <i>comunità di pratica</i> (gruppi di persone accomunate dall'interesse su temi specifici di innovazione e finalizzati allo scambio di competenze e conoscenze)	54,4	35,9	9,7	100,0
<i>Attivazione di scambio temporaneo di personale con altre amministrazioni</i> per apprendere nuove soluzioni funzionali-organizzative e ampliare le proprie competenze	42,5	34,4	23,1	100,0

Fonte: indagine Censis – Dipartimento Funzione Pubblica, 2001

Nell'ambito delle risorse umane, i dati sono molto significativi: non è più sufficiente la sola informazione, che per propria natura, essendo "dispensata" da una fonte terza, esterna, non crea partecipazione, discussione sui contenuti. Bisogna puntare al potenziamento delle occasioni formative, e alla dotazione di strumenti innovativi come le *community*, in grado di mettere in comunicazione le persone, creando in questo modo un circolo virtuoso che si alimenta attraverso lo scambio di esperienze e di competenze. Non è un caso che le istanze più innovative nell'ambito delle risorse umane, ed in modo particolare la richiesta di maggiore formazione, muovano dalla fascia più giovane degli intervistati: queste persone probabilmente vivono da vicino la necessità di essere al passo con i tempi e di tenersi aggiornati, consapevoli della velocità con cui le nuove tecnologie evolvono, modificando anche i metodi e le tecniche lavorative.



2.3. Il rapporto con le istituzioni e con la politica

Un secondo lavoro, specificamente orientato a cogliere gli orientamenti di coloro che partecipano a programmi finalizzati ad introdurre elementi di innovazione nella PA, è stato messo a punto di recente dal Censis con l'obiettivo precipuo di investigare sul rapporto dei funzionari con le istituzioni pubbliche e con la sfera politica che fornisce loro le linee di indirizzo strategico.

E' stato riscontrato, su quasi tutte le questioni sottoposte all'attenzione degli intervistati, un differenziale di opinioni riconducibile all'amministrazione di appartenenza (stato centrale e amministrazioni periferiche). Viceversa, altre variabili strutturali, come la ripartizione geografica o l'età dell'intervistato, sono apparse decisamente meno discriminanti.

E' innanzitutto interessante notare che, secondo coloro che operano nella P.A. centrale, lo stato di crisi in cui versano gli apparati ministeriali va individuato soprattutto nella deriva vertenziale centro-periferia (57,7%). Viceversa i funzionari delle amministrazioni locali attribuiscono la crisi ad una perdita dell'interesse collettivo di chi opera nella P.A. (46%) a cui corrisponde una sostanziale sfiducia dei cittadini (55,9%) (tab. 3).

La fiducia dei cittadini-utenti e il rapporto centro-periferia, a ben guardare, sono tra i temi forti connessi ai processi di riforma ai quali si è fatto riferimento nel primo capitolo a proposito del clima culturale nel quale operano oggi gli innovatori. Non sembra dunque casuale che vengano indicati come elementi cardine sui quali agire per superare l'attuale stato di crisi in cui versano le istituzioni dello stato centrale.

Decisamente drastico il giudizio dei dirigenti della P.A. sui tratti comuni che contraddistinguono la classe politica oggi alla guida delle istituzioni centrali e locali del Paese: si fa innanzitutto riferimento alla ricerca del potere personale o al suo mantenimento (61,4% delle risposte). In seconda battuta l'attenzione si sposta sulla ricerca dell'autorevolezza personale (50,2%). Tra le indicazioni di segno positivo, al primo posto si colloca l'interesse per la modernizzazione del Paese (30,2%) e all'ultimo posto la presenza di una radicata cultura amministrativa (18,1%), quasi a rimarcare una difficoltà di intesa e comuni codici di comunicazione con il personale dirigenziale (tab. 4).



Tab. 3 – Motivo dello stato di crisi degli apparati dello Stato centrale (Ministeri) (val. %)

Motivo	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
Svuotamento di ruoli a fronte di modifiche normative	30,8	14,4	17,5
Delegittimazioni dal basso (sfiducia dei cittadini)	30,8	55,9	51,1
Delegittimazione dall'alto (concentrazione dei poteri decisionali)	38,5	16,2	20,4
Affermazione del decisionismo a scapito della rappresentanza, deriva plebiscitaria	19,2	19,8	19,7
Perdita sensibilità per l'interesse collettivo	30,8	49,5	46,0
Conflitti interistituzionali centro-periferia	57,7	27,9	33,6
Altro	7,7	3,6	4,4

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis 2002



Tab. 4 - Tratti comuni individuabili nei politici al di là degli orientamenti politico-ideologici (val. %)

Tratto comune	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
La cultura amministrativa	23,7	16,9	18,1
Il senso di responsabilità verso il paese	34,2	26,6	27,9
La cultura del servizio pubblico	18,4	23,2	22,3
L'orgoglio di operare in ambito istituzionale	15,8	22,6	21,4
Il senso dell'interesse collettivo	34,2	27,1	28,4
La ricerca dell'autorevolezza personale	55,3	49,2	50,2
L'interesse per la modernizzazione del Paese	39,5	28,2	30,2
La ricerca o il mantenimento del potere personale	65,8	60,5	61,4
Altro	13,2	11,3	11,6

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis 2002

I soggetti intervistati, che partecipano a programmi innovativi e che probabilmente dispongono di una certa libertà d'azione, non a caso esprimono giudizi positivi in merito all'efficienza e all'efficacia delle strutture di appartenenza (rispettivamente 57,3% e 69,4%). Le valutazioni positive, a conferma di quanto rilevato nel corso dell'indagine commissionata dal Dipartimento della Funzione pubblica, provengono comunque in misura più consistente dai funzionari delle amministrazioni periferiche (60,6% e 71,8%) (tab. 5). In questo senso è molto probabile che la tensione innovativa di cui alcuni dei funzionari intervistati sono sicuramente portatori, benefici di una sorta di "sponsorizzazione locale" all'interno della struttura di appartenenza. Questo a conferma che il potere di rottura o di anticipazione si esercita nei confronti soprattutto di chi legifera o di chi impone dall'alto modelli organizzativi. Evidentemente in questo gioco la deriva autonomistica degli enti locali favorisce i processi di innovazione spontanea.



Tab. 5 - Opinioni sulla struttura di appartenenza (val. %)

	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
<i>Efficiente (ottimizza tempi e risorse)</i>			
No	14,3	8,6	9,7
Raramente	42,8	30,8	33,0
Spesso	42,9	60,6	57,3
Totale	100,0	100,0	100,0
v.a.	42	185	227
<i>Efficace (raggiunge gli obiettivi prefissati)</i>			
No	7,1	4,3	4,9
Raramente	33,3	23,9	25,7
Spesso	59,6	71,8	69,4
Totale	100,0	100,0	100,0
v.a.	42	184	226

Fonte: indagine Censis 2002

D'altra parte è evidente che alcune differenze di prospettiva sono riconducibili alla diversa *mission* delle amministrazioni centrali e periferiche. Secondo i funzionari della P.A. centrale le strutture di appartenenza agiscono soprattutto nel rispetto di adempimenti e procedure assegnate dalla legge (42,8%). Solo il 28,6% fa invece riferimento al perseguimento di fini istituzionali connessi alle politiche pubbliche. Nella P.A. periferica, per ovvi motivi, è maggiormente radicata una cultura di servizio all'utenza (52,2%) (tab. 6).



Tab. 6 - Principio guida che determina l'azione all'interno della struttura di appartenenza (val. %)

Principio guida	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
Il rispetto degli adempimenti e delle procedure assegnate dalla legge vigente	42,8	25,3	28,6
Soddisfacimento delle attese del pubblico di riferimento (cittadini, imprese, altre strutture pubbliche)	28,6	52,2	47,8
Il perseguimento dei fini istituzionali connessi alle politiche pubbliche	28,6	22,5	23,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis 2002

Per ciò che concerne i rapporti con la sfera politica, il 74,3% degli intervistati ritiene che i sistemi politico e amministrativo debbano cooperare a prescindere dall'orientamento politico dei dirigenti (tab. 7). In questo senso, non ritengono di dover agire in una situazione di totale indipendenza, ma mostrano insofferenza rispetto ad una definitiva applicazione del meccanismo dello *spoil system*. Ancora una volta queste opinioni presentano una valenza più spiccata tra i funzionari delle amministrazioni locali a conferma che in tali contesti la leadership politica mantiene rapporti funzionali con le tecnostutture consentendo ai funzionari più motivati di operare con sufficienti gradi di libertà nell'ambito di programmi di lavoro concordati.



Tab. 7 - Rapporti tra il sistema amministrativo e quello politico all'interno della P.A. (val. %)

	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
Il sistema amministrativo deve agire in totale indipendenza dal sistema politico	16,7	12,5	13,3
I due sistemi devono cooperare a prescindere dagli orientamenti politici dei dirigenti pubblici	66,6	76,1	74,3
Il sistema amministrativo deve garantire la massima fiducia al sistema politico. E' corretta l'applicazione dello <i>spoils system</i>	16,7	11,4	12,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis 2002

Ad ulteriore conferma di quanto riportato, si rileva che i funzionari delle amministrazioni locali fanno riferimento a rapporti “molto intensi” con il sistema politico di riferimento (circa il 60% degli intervistati) e che con il tempo hanno assunto livelli di coordinamento via via maggiori (tab. 8).

Rapporti estemporanei, saltuari, o addirittura inesistenti, vengono denunciati soprattutto da coloro che operano nella P.A. centrale. Questo minore coordinamento finisce evidentemente per penalizzare le eventuali spinte all'innovazione di chi opera in strutture dello stato centrale. In questi casi, in assenza di una funzione di *sponsorship* esercitata dai vertici politici, siano essi un sindaco o piuttosto un presidente di provincia, le spinte innovative provenienti dai singoli soggetti trovano terreno meno fertile. Sono il rispetto della normativa e della prassi amministrativa che caratterizzano il “buon funzionario”. Un comportamento tendente a debordare dalle regole, sia pure se finalizzato al miglior perseguimento dei compiti istituzionali, difficilmente potrebbe essere accolto come innovativo.



Tab. 8- Tipo di scambio e di relazione con il sistema politico di riferimento (val. %)

	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
<i>Attualmente</i>			
Quasi nessuno, la struttura svolge i compiti in autonomia	20,0	9,3	11,3
Saltuari, a partire da esigenze estemporanee	35,0	26,4	27,9
Molti intensi ma decisamente scoordinati	12,5	16,5	15,8
Molto intensi soprattutto nella gestione delle tante emergenze	5,0	18,7	16,2
Molto intensi nell'ambito di piani di lavoro predefiniti	27,5	29,1	28,8
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Due anni fa</i>			
Quasi nessuno, la struttura svolge i compiti in autonomia	34,3	9,5	13,7
Saltuari, a partire da esigenze estemporanee	21,9	26,5	25,8
Molti intensi ma decisamente scoordinati	21,9	22,2	22,1
Molto intensi soprattutto nella gestione delle tante emergenze	3,1	19,0	16,3
Molto intensi nell'ambito di piani di lavoro predefiniti	18,8	22,8	22,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Cinque anni fa</i>			
Quasi nessuno, la struttura svolge i compiti in autonomia	35,7	17,6	20,5
Saltuari, a partire da esigenze estemporanee	17,9	23,6	22,7
Molti intensi ma decisamente scoordinati	25,0	29,1	28,4
Molto intensi soprattutto nella gestione delle tante emergenze		14,2	11,9
Molto intensi nell'ambito di piani di lavoro predefiniti	21,4	15,5	16,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis 2002



3. L'INNOVATORE NEL SISTEMA RELAZIONALE

La collaborazione all'interno degli uffici e tra le diverse strutture pubbliche è stato un impegno ricorrente, anche se raramente efficace, del *riformatore* che ha considerato la cooperazione e l'interoperabilità strategici per razionalizzare e rendere più efficace l'azione pubblica.

Non sempre, però, l'approccio cooperativo e relazionale viene implementato all'interno delle azioni e dei programmi pubblici. Basti pensare al clima e agli strumenti che avevano a disposizione coloro che primi si sono adoperati per introdurre internet come strumento di informazione e comunicazione nella PA. Provenienti, prevalentemente, da comuni di media ampiezza demografica, gli *innovatori* hanno operato per molto tempo in un clima di indifferenza se non, addirittura, di scherno generato da una incredibile sottovalutazione della portata innovativa del processo che si era avviato. Per diverso tempo la comunicazione istituzionale all'interno degli enti pubblici, fatta di note stampa, di protocolli, di autorizzazioni e revisioni è stata affiancata da una ben più snella attività di comunicazione svolta molto spesso all'insaputa dei responsabili politici e amministrativi e, comunque, esercitata al di fuori dei controlli formali e istituzionali. La portata innovativa di questo processo spontaneo, nato dal basso e sostenuto da individui isolati non è stata interpretata perché completamente estranea ai modelli, per molto tempo dominanti, che concepivano il cambiamento all'interno delle istituzioni pubbliche quale conseguenza di riforme amministrative o, come minimo, della modificazione delle normative di riferimento.

In apertura di questo testo si è descritto come alcuni dei processi in atto abbiano creato le condizioni per un esplicito cambiamento di paradigma all'interno della P.A. e per l'introduzione di nuovi strumenti e linguaggi operativi. Al di là della retorica sottesa a molte delle iniziative (quale riformatore non si è occupato di promuovere la semplificazione del linguaggio amministrativo?) il modello emergente riferendosi comunque esplicitamente a soluzioni codificate e diffuse (il *new public management*, l'*empowerment*) introduce importanti elementi di discontinuità rispetto al passato, soprattutto per quanto riguarda la valorizzazione delle risorse umane.



Il nuovo scenario entro il quale l'innovatore si trova ad operare è caratterizzato da programmi e strumenti volti a valorizzare le singole iniziative e a favorire lo scambio di informazioni e di soluzioni. Il rapporto, almeno nelle intenzioni, si è invertito e l'innovatore è considerato risorsa a cui dare spazio e far emergere dall'isolamento affinché, con una vera e propria opera di contaminazione, si faccia promotore di nuove iniziative e progetti. Basti pensare, tra le tante, all'iniziativa *Cantieri* del Dipartimento di Funzione Pubblica esplicitamente finalizzata a promuovere e sostenere il cambiamento nella pubblica amministrazione tramite la messa a punto di programmi speciali, l'elaborazione di materiali, l'organizzazione di eventi (Le giornate dell'Innovatore) e la gestione di discussioni *on line*.

Ma al di là delle iniziative istituzionali chi promuove il cambiamento e l'innovazione può disporre di nuovi strumenti in grado di favorire l'*emersione* dei processi innovativi innescati ed il confronto con altre risorse attive sugli stessi ambiti (tav. 2).

I premi e le classifiche sono tra gli strumenti più diffusi e semplici. Entrare in una graduatoria o essere premiati significa per coloro che promuovono il cambiamento nella pubblica amministrazione veder riconosciuto e legittimato il proprio lavoro sia nel proprio ambito lavorativo che nel contesto più ampio. A parte pochi casi, come ad esempio il *rating* Città Digitali del Censis e della RUR, in cui vengono adottati criteri di valutazione definiti e codificati, molto spesso il premio è elargito sulla base di valutazioni molto semplici di valorizzazione delle esperienze originali ed innovative con l'apprezzabile risultato, comunque, di fare marketing di progetto, di diffondere cioè le iniziative e valorizzare i suoi ideatori.

Analoghe considerazioni valgono per gli appuntamenti annuali diventati ormai una occasione di confronto e di verifica dei risultati, quali il Salone della Comunicazione Pubblica e il Forum PA. Occasioni, queste, non solo di vetrina e di promozione ma anche di tessitura e di rinforzo di quel sistema di relazioni considerato strategico per sostenere il cambiamento. I convegni e le fiere diventano l'occasione per dare fisicità agli scambi di informazioni e di idee che avvengono prevalentemente *on line* come anche sono l'occasione per individuare scadenze comuni e periodiche.



Tav. 2 – Gli ambiti di relazionalità dell'innovatore

Strumenti	Modalità operative	Processi innescati
Premi e classifiche	<p>Il rating "Città Digitali". Da sette anni la RUR ed il Censis valutano i siti della pubblica amministrazione analizzando i punti di forza e di debolezza delle esperienze pubbliche di telematica locale.</p> <p>A <i>Regionando 2002</i>, il premio per le eccellenze nella amministrazioni regionali, sono pervenuti 80 progetti, sono stati premiati 1 vincitore assoluto e 3 vincitori per ogni settore.</p> <p>Il Premio <i>Cento progetti al servizio del cittadino</i> organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica è arrivato alla quarta annualità.</p>	<p>I premi e le classifiche rappresentano il meccanismo di legittimazione del lavoro svolto dall'innovatore all'interno e all'esterno della struttura di appartenenza. Fanno infatti emergere le attività dell'innovatore promuovendo il lavoro svolto e le soluzioni adottate e diventando uno strumento di confronto, di valutazione e di scambio. Consentono, inoltre, di superare la diffidenza e lo scetticismo dei colleghi.</p>
Le fiere e le mostre	<p>Compa. Salone della Comunicazione Pubblica e dei servizi al cittadino. Periodo: settembre. Ultima edizione: 22.550 visitatori, 263 espositori, 93 tavole rotonde, 378 relatori.</p> <p>Forum PA. Periodo: Maggio. Ultima edizione: 50.293 visitatori, 395 espositori, 120 convegni con 920 relatori.</p>	<p>Non solo vetrine per gli enti e le aziende interessate alla P.A. sono diventate negli anni importanti occasioni di confronto e di approfondimento dei temi emergenti. E' in queste occasioni che l'<i>innovatore</i> rafforza la propria rete di relazioni instaurando nuovi rapporti e avviando nuove iniziative.</p>
Le comunità professionali	<p>La comunità professionale dell'iniziativa "URP degli URP" (promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con la Regione Emilia Romagna) registra 876 iscritti con, ogni mese, più di 100 partecipanti unici alle discussioni on line. Il Foromez nel suo sito promuove 8 comunità professionali. La Comunità professionale degli Informatori comunitari, a titolo di esempio, prevede l'accesso alla Comunità degli informatori comunitari del progetto EuroPA, agli operatori delle amministrazioni pubbliche impegnati nell'attività di informazione e supporto alla progettazione relativamente ai Fondi comunitari. Il numero degli Uffici in rete è attualmente di circa 120, per un totale di 200 funzionari.</p>	<p>Attraverso le comunità professionali <i>on line</i> si costruisce l'identità dell'innovatore e si rompe l'isolamento condividendo obiettivi e metodologie. Inoltre, la comunità professionale è il <i>luogo</i> informale nel quale è possibile scambiarsi opinioni e soluzioni in merito a problemi comuni. Dove le informazioni e la conoscenza tacita diventano una risorsa collettiva.</p>
La formazione	<p>I Piani Operativi Regionali, nel periodo 2000-2006 stanziavano circa 285 milioni di Euro per l'adeguamento delle competenze della PA. Il piano <i>e-government</i> per il 2000-2002 stanziava 33 mila euro per la formazione. Nel 2001 sono state 299 mila le persone dei PCM e ministeri formate, per una spesa complessiva superiore ai 12 mila euro.</p>	<p>Secondo il dipartimento di Funzione Pubblica la formazione nella P.A. deve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato; - Sviluppare autonomia e capacità innovativa delle posizioni con più alta responsabilità; - Orientare i percorsi di carriera di tutto il personale.

Fonte: elaborazioni Censis su dati Compa, Foromez, Forum PA, 2002



La riorganizzazione e la ridefinizione dei flussi informativi interni agli uffici della pubblica amministrazione, sulla base delle procedure innovative come la firma digitale e il protocollo informatico, è solo agli inizi mentre le reti telematiche sono un importante supporto per lo scambio e la messa in comune dell'informazione tacita, di quel sapere non codificato fatto di pratiche e di soluzioni a problemi comuni. Si è già messa in evidenza, a questo proposito, l'importanza che viene accordata alle comunità *on line* – di pratica, professionali o di apprendimento - e, in effetti, sono sempre più numerose le iniziative che si propongono a sostegno del bisogno di relazionalità. Tramite la comunità professionale *on line* l'innovatore costruisce un sapere comune e condiviso con i suoi pari, esce dall'isolamento e definisce quell'identità collettiva che gli permette di acquisire potere contrattuale e di rappresentanza.

Un ruolo strategico, infine, è svolto dalla formazione e dall'aggiornamento. Nella formazione l'innovatore trova la possibilità di acquisire nuove competenze e saperi ma anche sperimentare nuovi strumenti e metodologie di lavoro. E' l'esempio dell'*e-learning* con cui, è il caso di dire, *il media si fa contenuto* dando la possibilità all'innovatore di accedere a saperi specialistici e, nello stesso tempo, utilizzare strumenti per il lavoro collaborativo a distanza, per la discussione *on line* e per la condivisione di materiali e conoscenze. Anche la formazione diventa quindi uno strumento in grado di assecondare la domanda di relazionalità e di scambio di esperienze creando dei dispositivi di formazione permanente e delle vere e proprie comunità di apprendimento.

Il processo in corso, di crescita della relazionalità e di messa a punto di azioni comuni all'interno e tra le amministrazioni, è confermata dall'indagine diretta realizzata dal Censis nel corso del 2002. A parere degli intervistati è riscontrabile una forte interdipendenza sia all'interno delle singole amministrazioni sia tra le diverse strutture pubbliche. All'interno delle singole amministrazioni i legami sono forti a tutti i livelli: nei processi di acquisizione ed erogazione di informazioni per svolgere attività ordinarie, nella gestione di politiche pubbliche come pure nella gestione di progetti innovativi. Sono indicazioni interessanti perché evidenziano una trama di fitte relazioni non solo nella gestione ordinaria della macchina amministrativa ma anche in occasione di progetti speciali ed innovativi. Oltretutto, coloro che indicano un grado di relazione "molto frequente" sono la maggioranza sia degli intervistati inseriti nelle strutture centrali sia di quelli afferenti alla pubblica amministrazione locale (tab. 9). Analoghe



considerazioni valgono per quello che riguarda i rapporti tra le diverse strutture pubbliche. Le relazioni, anche tra pubbliche amministrazioni diverse, rimangono intense anche se, secondo gli intervistati, a questo livello la capacità delle amministrazioni locali di collaborare tra loro o con le istituzioni centrali diventa sensibilmente minore soprattutto per le attività più avanzate di gestione di politiche pubbliche e di gestione dei progetti innovativi.

Tab. 9 – Relazioni della struttura di appartenenza con altri uffici della stessa amministrazione (val. %)

	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
<i>Acquisizione/erogazione informazioni per attività ordinarie</i>			
Relazioni molto frequenti	76,9	83,8	82,5
Relazioni piuttosto rare	10,3	14,5	13,7
Relazioni quasi nulle	12,8	1,7	3,8
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Gestione comune di politiche pubbliche ordinarie</i>			
Relazioni molto frequenti	43,3	64,3	60,4
Relazioni piuttosto rare	35,1	29,4	30,5
Relazioni quasi nulle	21,6	6,3	9,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Gestione concentrata di progetti innovativi</i>			
Relazioni molto frequenti	52,6	56,2	55,5
Relazioni piuttosto rare	31,6	29,6	30,0
Relazioni quasi nulle	15,8	14,2	14,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Censis 2002



Tab. 10 - Relazioni con altre strutture pubbliche (val. %)

	Ente		Totale
	Pubblica amministrazione centrale	Pubblica amministrazione locale	
<i>Acquisizione/erogazione informazioni per attività ordinarie</i>			
Relazioni molto frequenti	63,9	63,0	63,2
Relazioni piuttosto rare	27,8	33,0	32,1
Relazioni quasi nulle	8,3	4,0	4,7
Totale	100,0	100,0	100,0
v.a.	36	176	212
<i>Gestione comune di politiche pubbliche ordinarie</i>			
Relazioni molto frequenti	51,4	39,9	41,9
Relazioni piuttosto rare	27,0	46,8	43,3
Relazioni quasi nulle	21,6	13,3	14,8
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Gestione concentrata di progetti innovativi</i>			
Relazioni molto frequenti	50,0	39,3	41,2
Relazioni piuttosto rare	34,2	39,9	38,9
Relazioni quasi nulle	15,8	20,8	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Censis 2002

A fronte di questo processo di apertura verso l'esterno, di adozione di una logica di network e di cooperazione all'interno e tra le pubbliche amministrazioni, la visibilità esterna di questi processi è ancora scarsa.

Nell'indagine annuale della Rur e del Censis di valutazione dei siti della pubblica amministrazione locale (Città Digitali), ad esempio, uno dei sei indici che compongono la valutazione finale misura proprio la *Cooperazione e relazionalità* riscontrando la presenza o meno sul sito dell'ente locale di collaborazioni, iniziative e progetti espliciti portati avanti insieme ad altri soggetti territoriali sia pubblici che privati. I dati raccolti



durante lo scorso anno dimostrano la scarsità di iniziative esplicite di collaborazione sia informative sia progettuali. Prendendo come esempio i comuni capoluogo, nel corso del 2001 solo il 18% di questi da notizia o mette in evidenza sul proprio sito progetti in comune con altre strutture pubbliche locali o iniziative coordinate allo stesso livello territoriale. Gli stessi siti delle pubbliche amministrazioni comunicano spesso all'esterno una immagine istituzionale sostanzialmente statica, fatta di funzioni ed uffici piuttosto che orientata al soddisfacimento delle domande provenienti dai cittadini e dalle imprese. Il deficit che si riscontra, a questo proposito, riguarda la capacità delle pubbliche amministrazioni di utilizzare internet non tanto per la rappresentazione di sé stesse, quanto per favorire l'uso della rete nell'accesso ai servizi e per incoraggiare la partecipazione, la cooperazione e lo scambio con i soggetti pubblici.

Tab. 11 - Presenza di sezioni tematiche dedicate e progetti in comune con gli altri soggetti attivi a livello locale (v.a. e val. %)

Livello istituzionale	Cooperazione e relazionalità	Sezioni tematiche	Progetti in comune
Regioni (v.a.)	P.A. centrale	---	7
	Strutture pubbliche locali	---	9
	Enti o soggetti non istituzionali	---	8
Province	P.A. centrale	6,0	3,0
	Strutture pubbliche locali	7,0	40,0
	Enti o soggetti non istituzionali	4,0	26,0
Comuni capoluogo	P.A. centrale	---	0,5
	Strutture pubbliche locali	9,7	18,4
	Enti o soggetti non istituzionali	7,8	30,1
Altri comuni	P.A. centrale	---	0,5
	Strutture pubbliche locali	7,9	7,4
	Enti o soggetti non istituzionali	5,9	6,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

