

Valori, etica ed efficienza nelle organizzazioni pubbliche



Fabrizio Giorgilli

**Valore, etica ed efficienza nelle
organizzazioni pubbliche**

con intervento di Rossano Giannetti

**Valore, etica ed efficienza
nelle organizzazioni pubbliche**

di Fabrizio Giorgilli

© Proprietà letteraria riservata

Edizioni Palimpsesto

www.edizionipalimpsesto.it

ISBN: 978-88-96416-38-9

© Copyright 2014

S3 Opus S.r.l.

Via Dessiè, 4 – 00199 Roma

www.s3opus.it

Tutti i diritti sono riservati a norma di legge e a norma delle convenzioni internazionali.

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta con sistemi elettronici, meccanici o altri, senza l'autorizzazione scritta dell'Editore.

Collana Pubblica Amministrazione

La collana vuole contribuire a promuovere il dibattito e il confronto a livello politico, sociale e culturale sulle trasformazioni in atto nell'amministrazione pubblica, sul ruolo che essa è chiamata a svolgere nella società globalizzata, sull'efficienza organizzativa e la tanto citata Spending Review, sull'agenda digitale, sulla collaborazione pubblico-privato, sulla partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, sui temi dell'etica e della trasparenza, sui tanti altri temi all'ordine del giorno e, in ultima analisi, sulla soddisfazione dei cittadini per la qualità del servizio prestato.

Per raggiungere i suoi obiettivi, la collana raccoglierà riflessioni teoriche, risultati di ricerche sul campo, esperienze di buone pratiche, interviste a testimoni privilegiati e ogni altro materiale che può risultare utile al confronto e al dibattito in corso.

Indice

Cap.1 - Aspetti introduttivi	8
1.1. Le finalità del lavoro	8
1.2. Modalità di lettura dell'organizzazione pubblica	11
1.2.1. Cambiamento del paradigma nella metodologia di lettura dell'organizzazione pubblica	11
1.2.2. Contributo dell'approccio sistemico al nuovo paradigma	16
1.2.3. Contributo dell'approccio della complessità al nuovo paradigma	18

Cap.2 - Le complessità delle Pubbliche Amministrazioni: la filosofia organizzativa dei servizi. Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1. Primo livello di complessità: le dimensioni fondamentali (Stato, diritto e norma, società)..... Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.1. Il contesto socio - culturale: il setting della PA Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.2. Diritto e norma: vincolo e risorsa Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.3. Stato in azione e paradigma di Comunità Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.3.1. La cittadinanza come risorsa Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.3.2. Sistema di relazioni delle PA e politiche pubbliche Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.3.2.1. Una definizione..... Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.3.2.2. Il processo di produzione della politica pubblica. **Errore. Il segnalibro non è definito.**

2.1.3.3. Valutazione del lavoro pubblico Errore. Il segnalibro non è definito.

2.1.3.4. Un caso molto particolare di politica pubblica. Errore. Il segnalibro non è definito.

2.2. Secondo livello di complessità: l'integrazione amministrativa europea e lo Stato Sociale comunitario. Il segnalibro non è definito.

2.2.1. L'integrazione amministrativa: profili generali. Il segnalibro non è definito. Il

2.2.2. I Fondi Strutturali : 2007 – 2013 e 2014 - 2020. Il segnalibro non è definito. Il

Allegato. Quadro sinottico generale della normazione costituzionale

Capitolo 1

*“Per me chi governa lo Stato senza attenersi alle decisioni più giuste (...) non da ora io lo stimo un essere spregevole”
(Sofocle, Antigone)*

“Il dovere dello Stato è quello di garantire a tutti i cittadini, qualunque fosse il partito al potere, la giustizia nell’amministrazione pubblica..” (L. Spaventa)

Aspetti introduttivi

1.1. Le finalità del lavoro

Quello che qui si propone è un sistema di prime riflessioni sul lavoro pubblico. Non per escludere quello privato né, tantomeno, per diminuire l’importanza del loro reciproco influenzamento nei metodi e nei principi¹. Ma lo spazio organizzativo pubblico, a mio parere, mantiene alcune sue peculiarità che contribuiscono a caratterizzare, nel bene o nel male, il modello sociale del Paese, le sue valenze civiche e le sue qualità evolutive. Sono caratteristiche che, se curate nel modo giusto, permettono a tutti gli attori non pubblici della società di contribuire nel modo ottimale al benessere collettivo.

Queste riflessioni sono rivolte a chi opera nell’ambito delle pubbliche amministrazioni, a chi decide riguardo al loro ruolo nella società e, soprattutto, alle nuove generazioni², sottoposte a di-

¹ Per le organizzazioni private rimando al dibattito sulle nuove economie e sull’etica nel business.

² In particolare, la preoccupazione è rivolta alle nuove leve di neo-laureati, con particolare attenzione a quelli delle discipline giuridico-economiche. Si percepisce, osservando gli esiti dei loro percorsi universita-

verse lusinghe che promettono spazi sociali senza più ancoraggi solidali ed inclusivi. In realtà, quindi, la finalità è anche quella di cominciare a “ricordare” e focalizzare gli aspetti originari del public servant, in un tempo, come l’attuale, nel quale l’impazzimento dei mercati e la tessitura sempre più inestricabile delle relazioni socio-economiche mondiali, rischia di consegnare all’oblio la tensione umanistica delle Costituzioni democratiche sorte dalle macerie del secondo dopoguerra.

Ho ragionato così nei termini seguenti.

Mi sono chiesto quale significato, quale senso assume oggi lo spazio del lavoro pubblico, in particolare nei contesti organizzativi di quella che gli anglosassoni definirebbero “street-level-burocracy”. Quali sono i profili peculiari (una sorta di logica di “Manifesto del Lavoro Pubblico”), anche considerando quelli da sempre dettati dalla Carta Costituzionale? Cosa si richiede dal punto di vista generale e metacompetenziale alle persone impegnate professionalmente nella produzione dei servizi pubblici? Quali sono, quindi, i profili principali del “pensiero pubblico” applicato alla produzione dei servizi?

Ho cercato quindi, facendo un passo indietro, di ricostruire sinteticamente il contesto nel quale oggi il lavoro pubblico esprime la sua peculiarità. Quali sono i bisogni rispetto alla cui soddisfazione è richiesto? Quali i vincoli alla sua azione?

Ho provato, in ultima analisi, ad individuare quali sono le specificità del lavoro pubblico, con la consapevolezza di alcune sue dimensioni preconstitutive con le quali fare i conti:

- l’inevitabilità della declinazione plurale di “Pubbliche amministrazioni”, evitando l’errore da molti fatto di

ri, una pericolosa assenza di sensibilità filosofiche (considerando le scuole di filosofia pratica), sociali, antropologiche, psicologiche. Un deficit che sembra confermare scelte “tecnocratiche”, abbinate fatalmente alla flebile voce dell’intellettualità italiana, sopravvissuta alla scomparsa di grandi nomi (Norberto Bobbio tra tutti). Uno spazio di controtendenza sembra però essere testimoniato dalla partecipazione ai diversi festival proposti sul territorio italiano, sui temi del diritto come su quelli filosofici.

“ammassare” dentro un unico genere organizzativo differenze molto forti, che implicano culture diverse³:

- l'evoluzione, sempre plurale, delle forme lavorative attraverso lo strumento contrattualistico⁴;
- il meccanismo di reclutamento e selezione basato sulla prova di merito nazionale del concorso⁵.

Ciò, credo, ci aiuterà a dare una dimensione concreta al processo di produzione di senso che esso attiva e sviluppa. Un modo, quindi, per collegare la fisiologia (caratteristiche dell'organismo organizzativo pubblico) al comportamento (produzione e significato dei servizi offerti); un modo per acquisire ulteriori suggestioni ed elementi nella definizione di senso dell'azione pubblica. Una riflessione che provi a declinare il binomio efficienza-efficacia, legandolo strettamente alla natura agita del lavoro pubblico.

Il filo conduttore, se sarà stato capace di sviluppare plausibilmente i diversi punti appena indicati, è quello del recupero necessario di una rinnovata cultura del lavoro pubblico, una forte vision, senza la quale tutte le migliori costruzioni di “tecnologia normativo-organizzativa” sono destinate a naufragare. Soprattutto in una fase storica come quella che stiamo vivendo, credo sia determinante porre realmente al centro il “valore pubblico” come garanzia per tutti, per l'imprenditore come per il dipendente, per il giovane come per l'anziano; in generale, dovremo dire, per

³ Si immagini, tra le altre dimensioni, lo spettro di differenze nei metodi di valutazione della prestazione lavorativa come del profilo dirigenziale. Si veda poi anche l'ulteriore osservazione proposta a conclusione del paragrafo 1.2.1..

⁴ Strumento comunque “fermo” da anni, in considerazione degli eventi di crisi economica che incombono almeno dal 2008.

⁵ Dimensioni spesso dimenticate quando si parla, molto genericamente, di mancanza di merito, di spesa retributiva eccessiva in ambito pubblico, di mancanza di trasparenza nel rapporto di lavoro. Questo vale, almeno, per il cd. ruolo pubblico. Diverso il caso delle politiche nebbiose (senza controlli effettivi) di assunzione e precariato realizzate generalmente dal ceto politico in particolare nell'ambito a loro più “familiare” dell'ente locale.

il cittadino che voglia vivere in una comunità a testa alta. Un cittadino che voglia vivere utilizzando alla luce del sole tutte le reti solidali necessarie, senza sconforto ma con la certezza delle opportunità.

Nello sviluppo redazionale, dopo questa prima parte introduttiva, il testo si articola attraverso la proposizione iniziale di alcune finestre con “Profili” costitutivi del lavoro pubblico, seguite da uno sviluppo riflessivo in termini organizzativi ad esse connesso. In conclusione cito di nuovo, in un quadro sinottico, i “Profili” evidenziati, collegandoli al dettato costituzionale.

Ultima nota. Nella elaborazione di questa proposta di riflessione ho tenuto conto, direttamente o meno, delle considerazioni contenute in altri miei lavori.⁶ Al momento della chiusura di questo lavoro, mi è stato appena possibile registrare anche gli ultimi eventi che hanno segnato il percorso della riforma della Pubblica Amministrazione proposta dal governo Renzi. Mi riferisco, così, alla lettera Renzi-Madia ai dipendenti pubblico, agli interventi del Presidente del Consiglio in diversi contenitori televisivi, alla conferenza stampa del 30 maggio 2014.

1.2. Modalità di lettura dell'organizzazione pubblica

In questa breve prima parte introduttiva si proporranno le “lenti” utili (qualcuno direbbe, “epistemologiche”) di lettura del fenomeno organizzativo pubblico.

1.2.1. Cambiamento del paradigma nella metodologia di lettura dell'organizzazione pubblica

La Pubblica Amministrazione si presenta, agli occhi dell'operatore o del ricercatore, fatalmente collocata in un pro-

⁶ Arcuri F. P. e Giorgilli F. (2008). Giorgilli F. (2013). Francescato D. e Giorgilli F. (1996). Arcuri F. e Giorgilli F. (2011). Giorgilli E. e Giorgilli F. (2013).

cesso di mutamento che si può tranquillamente definire irreversibile. Certo, è esposto ai diversi venti dei poteri nazionali e sopranazionali, alle emergenze delle politiche economiche, ai meccanismi complessi della globalizzazione e, da non sottovalutare, alla capacità reattiva delle corporazioni sociali⁷. In ogni caso, per chiunque si occupi di Pubblica Amministrazione sarà utile rispolverare il lavoro di Thomas S. Kuhn⁸. Infatti, quello che sta avvenendo è un cambiamento di “paradigma”⁹ nella lettura, analisi e progettazione della Pubblica Amministrazione considerata attore dello spazio sociale.

I processi socio-economici che coinvolgono la PA, producono spinte al cambiamento di paradigma (presa di coscienza di un’anomalia, ossia elemento o fatto che non risponde alle aspettative suscitate dal paradigma), anche se viene mantenuta la peculiarità del tratto organizzativo pubblico rispetto a quello privato¹⁰. E’ qui tutta la complessità della fase attuale: non più Pubblica Amministrazione secondo il paradigma classico (anni ’50, ’60, ’70); ma, nello stesso tempo, realtà complessa finalizzata alla realizzazione di performance mutabili nel processo (qualità, controllo di gestione, trasparenza, ecc.) ed immutate nella mission generale (garanzia, equità, ecc.). Sempre mutuando il modello analitico di Kuhn, possiamo dire che cambiano le procedure di lavoro e gli strumenti finalizzati ad osservare con maggiore consapevolezza le anomalie, pur rimanendo ferme le coordinate teoriche e concettuali principali.

⁷ Interessante il contributo di Floris G. (2005)

⁸ Storico della scienza, Kuhn S. scrisse “La struttura delle rivoluzioni scientifiche”, Einaudi, 1999.

⁹ Per paradigma si deve intendere l’insieme di prassi professionali (riferite a credenze, valori, teorie, strumenti, leggi, ecc.) ritenute valide fino al punto di essere considerate modello (o schema, accettato) utile ad orientare percorsi di ricerca, mantenendo un loro profilo di coerenza nella soluzione dei problemi (cd. rompicapo).

¹⁰ Vale sempre quello che affermava Reborà G. (1992) relativamente alla considerazione che alla PA si richiede “una capacità di movimento, di duttilità nell’interazione con l’ambiente, di elaborare e adattare strategie” (p 89)

Oggi l'anomalia si può identificare nel fallimento delle modalità utilizzate per leggere ed accompagnare i mutamenti nel comportamento organizzativo della Pubblica Amministrazione. Le politiche sulla qualità del servizio stentano a decollare o presentano una realtà profondamente variegata ed a macchie di leopardo. L'organizzazione pubblica con difficoltà riesce a proporsi come attore per lo sviluppo territoriale¹¹. Le politiche del personale hanno nei fatti il loro core business in meccanismi tayloristici se non pre-tayloristici, aprendo così delle falle pericolose nella nave che cerca di approdare nel porto del cambiamento e vanificando così ogni possibilità di un nuovo percorso organizzativo. Sembra che la Pubblica Amministrazione sia in un suo "terzo luogo" non meglio identificato¹².

¹¹ Al di là della valutazione del destino delle "filosofie del libero mercato" e dell'utilità delle privatizzazioni, interessa recuperare la considerazione di Giddens A. (2000) sul fatto che "rivitalizzare le istituzioni pubbliche è un compito fondamentale" (p.63). Si tratta, evidentemente di un sistema a "pluralismo strutturale" (diversi attori e forme organizzative) la cui riorganizzazione ponga al centro la "responsabilità personale" nei confronti del cittadino e la trasparenza. Uno Stato "forte" e non "grosso". Va, quindi, ricostruita, secondo Giddens, la fiducia nelle capacità di rendimento delle strutture pubbliche.

¹² Si fa riferimento alla famosa espressione di Lutero, con la quale il riformatore tedesco criticava le credenze cattoliche sul Purgatorio. Sempre usando la metafora teologica, possiamo dire che il fuoco salvifico (*ignis purgatorius*) per la Pubblica Amministrazione sembra che non sia ancora neanche piccola brace. Gli spunti metaforici sono stati presi dal bellissimo lavoro di Le Goff J. (1996). Ma lasciando la metafora, sono condivisibili le affermazioni di d'Albergo E. e Vaselli P. (1997). Già alla prima metà degli anni '90 i segnali erano evidenti: riforme legislative rilevanti con scarsi risultati concreti per la PA; cambiamenti periferici che non diventano modelli esportabili, e trovano nel centro più vincoli che sostegno. Due evidenze:

- incapacità di apprendere dalle esperienze da parte della policy community (comunità che condivide idee di riforma ; o policy network o issue network, in riferimento al disegno di strutture di relazione tra attori - istituzionali e non - che partecipano alle politiche pubbliche);
- il diritto amministrativo e l'economia applicata al settore pubblico "(...) sembrano incontrare difficoltà nel fornire spiegazioni e, so-

Il nostro Kuhn direbbe che lo sforzo di “tenere insieme teoria e fatti” è sempre più evidente e la resistenza si esprime anche nel rifiuto di accettare la “tensione indispensabile” per progredire nel mutamento di paradigma.

In ogni caso, continua ad essere vera la riflessione di un grande studioso:

“ (...) L'azione dell'uomo moderno si può realizzare (...) solo attraverso il funzionamento delle organizzazioni complesse, ed è quindi soltanto attraverso la mediazione dei sistemi decisionali di queste organizzazioni che una società può apprendere, cioè elaborare nuovi modelli di rapporti umani, o almeno trasformare quelli impiegati in precedenza”¹³

prattutto, nell'indicare vie per migliorare l'insoddisfacente rendimento delle politiche di innovazione” (p. 34).

D'altronde, già nel 1993 Cassese S. (1993) osservava provocatoriamente che la Pubblica Amministrazione era “(...) il corpo molle del sistema politico-istituzionale italiano” (p.13), ma nello stesso tempo è “(...) la faccia del potere pubblico rivolta verso la società” (p. 13).

¹³ Crozier M. (1991), p.234. Osborne D. e Gaebler F. (1995) affermano: “Primo, noi crediamo fermamente nella Pubblica Amministrazione” (p. 26). Tutte le civiltà possiedono una forma di PA. “L'amministrazione è il meccanismo che utilizziamo per prendere decisioni che interessano la collettività(...) E' il modo di risolvere le problematiche collettive” (p.26). “Per un lungo periodo le amministrazioni hanno potuto sonnecchiare tranquillamente – afferma l'esperto di scienze politiche J. Bryson – Ma ora stiamo dormendo su un enorme materasso ad acqua: se qualcuno si muove, è inevitabile che ci svegliamo anche noi” (p. 279). C'è però, secondo gli autori, un'inversione di tendenza. Similmente a Crozier, Osborn e Gaebler evidenziano, in generale, che la società si è frammentata in mille pezzi (singoli gruppi di interesse), complessificandosi. “Mini-movimenti” demassificati. Sono necessari sistemi politici capaci di filtrare il “rumore” per individuare l'interesse collettivo. Serve, rammentando Toffler, una ‘democrazia anticipatrice’ Un sistema nel quale siano modificati gli incentivi a breve termine del sistema elettorale.

Al centro di tutto questo meccanismo vi è la persona che lavora nell'organizzazione pubblica¹⁴. E' da lì che bisogna partire, avendo nello "zaino" alcune cose importanti:

- una visione interdisciplinare ed olistica dell'ambiente organizzativo pubblico¹⁵;
- una disponibilità ad accogliere la sfida presentata dalla necessità di far incontrare efficienza ed efficacia senza perdere ed eclissare la mission pubblica fondata sulla centralità delle funzioni di garanzia ed equità;
- un approccio antropocentrico delle dinamiche organizzative, con la disponibilità a rivedere le politiche del personale attraverso una Gestalt interpretativa innovatrice e coraggiosa¹⁶

Percepire ed articolare ai nostri fini tutte le dimensioni interessate dal radicale mutamento di ruolo della Pubblica Amministrazione, implica alcuni "passi" propedeutici.

Dedicheremo così i prossimi due paragrafi¹⁷ rispettivamente all'approccio sistemico ed a quello della complessità, nelle loro

¹⁴ Una consapevolezza forte sulla rilevanza che assume questo livello soggettivo ed intersoggettivo. Si veda, ad esempio, quanto evidenziato più avanti nel paragrafo sul contesto socio-culturale della PA.

¹⁵Non più solo l'ambiente esterno che indicava Fiorentini G. (1990): cittadino (uti singuli); famiglia (aggregazione di primo livello di cittadini); gruppi associati (per diversi interessi); imprese (scambio/forniture, destinatarie incentivi).

¹⁶ Sempre sfruttando Kuhn, si può riprendere la citazione da lui fatta per sottolineare il mutamento di ottica: "Uno storico acuto, esaminando un caso classico di riorientamento della scienza dovuto ad un mutamento di paradigma, lo ha descritto (...) come un 'afferrare l'altra estremità del bastone', e cioè come un processo che implica che 'si maneggi lo stesso insieme di dati di prima, ma ponendoli in un nuovo sistema di relazioni reciproche e dando loro quindi una diversa struttura' [Ndr. Butterfield H., 1949]" (p.112). Questa nuova Gestalt richiederà la capacità di liberarsi dal giogo del fondamentalismo giuridico e da quello del fondamentalismo organizzativo-ingegneristico.

¹⁷ Per lo sviluppo di questi paragrafi, si sono utilizzati come riferimenti i

potenzialità ermeneuticamente utili per la descrizione dell'organizzazione pubblica. Certo, ci riferiremo ad una matrice universale, riconoscibile nelle diverse forme con le quali la PA si propone sul territorio. Il nostro "tipo organizzativo", infatti, deve essere necessariamente medio vista la differenza notevole tra le famiglie dei PA: un ente di ricerca (ad esempio, l'ARPA) non può essere sovrapposto pedissequamente ad un altro che eroga servizi e prestazioni quotidiane a sportello (ad esempio, l'Agenzia delle Entrate, ecc.).

1.2.2. Contributo dell'approccio sistemico¹⁸ al nuovo paradigma

L'organizzazione pubblica va letta, senza dubbio, come un sistema.

La si può descrivere utilmente solo considerando tutti i suoi elementi costitutivi in un contesto, stabilendo la natura delle diverse relazioni implicate.

Le proprietà essenziali organizzative non sono possedute da singole parti od ambiti, ma emergono dalle interazioni tra di esse. In tal modo, la caratterizzazione generale del fenomeno organizza-

seguenti lavori: Capra F. (1996); Morgan G. (1993); Fontana F. (1993); De Toni A. F. e Comello L. (2005).

¹⁸ "Sistema" come parola derivante dal greco *synestanaí*, "porre insieme". Le teorie organizzative spesso mutuano i loro approcci da altre discipline. Tra queste, quelle biologiche sono particolarmente "saccheggiate". È così avvenuto per la teoria sistemica. Fu con la biologia organistica che si superò il vitalismo e si posero le basi del pensiero sistemico. Il biochimico Lawrence J. Henderson (1913, 1917, 1928, 1935, 1970) usò per primo il termine "sistema" (per organismi sia viventi che sociali). Il biologo von Bertalanffy L. negli anni '40 del secolo scorso (1971) elaborò la teoria generale dei sistemi. Per percepire in modo corretto ai nostri fini l'impianto concettuale proposto dall'approccio sistemico, appare utile ricostruire il percorso che lo ha originato e che ha origine nell'ambito del pensiero scientifico. Un percorso che colloca tale approccio anche in riferimento alla teoria della complessità (si veda oltre).

tivo pubblico è sempre differente dalla mera somma di quelle possedute dalle sue parti.

Le variabili organizzative vanno considerate attraverso “un’unica foto” e non isolatamente. Si è di fronte a “totalità integrate”, basate sulle cd. relazioni organizzanti delle parti (configurazioni di relazioni o reti).¹⁹ Le proprietà emergenti possono essere spiegate solo nel loro contesto (concetto di ecosistema e cd. pensiero contestuale o ambientale). L’organizzazione pubblica non è, di fatto, autoreferenziale, ma si propone come sistema aperto, ossia uno stato di continuo interscambio con l’ambiente, in un rapporto di dipendenza reciproca.

Se il pensiero sistemico è sempre un “pensiero di processo”, vanno di conseguenza posti in rilievo alcuni concetti implementativi ed applicativi anche per la Pubblica Amministrazione.

- **Equifinalità.** In un sistema sociale ed organizzativo governato da omeostasi (autoregolazione che permette all’organizzazione pubblica di mantenersi in uno stato di equilibrio) e retroazione (l’organizzazione pubblica, in una dimensione di “autonomia”, utilizza il feedback negativo, per rientrare dalla “deviazione” dello standard), sono disponibili più strade per realizzare uno stato finale prefisso. In tale considerazione vi è tutto il rapporto tra scelta gestionale e norma, tra logica del servizio pubblico e logiche sociali diverse.
- **Rapporto schema – struttura.** Schema, come insieme di relazioni funzionali fra componenti intra ed interorganizzative nell’ambito pubblico. Una suggestione oggi sempre più operativa, considerando che il processo di prestazione e servizio richiede sempre più modalità di rete. Struttura, come forma base e specifica (livelli, ruoli, funzioni necessari in base alle regole vigenti ed ai principi generali del sistema giuridico-costituzionale).²⁰ Forma comun-

¹⁹Si veda, tra gli altri, Golinelli G. M. (2005, p. 159).

²⁰ Esempio della bicicletta: schema riferibile al telaio, pedali, manubrio, ruote, catena, ecc. tutti elementi caratterizzanti una bicicletta; struttura rife-

que da progettare, sia considerando la dimensione di network appena indicata, sia le veloci evoluzioni dei contesti di azione pubblica.

Concludiamo riproponendo in termini generali la definizione di sistema organizzativo pubblico.

Il sistema organizzativo pubblico è un insieme (un “tutto”) di elementi / variabili (di natura fisica, informativo-conoscitiva, umana, ecc.: sono definibili anche sottosistemi), connessi tra loro attraverso un sistema di relazioni, finalizzato al raggiungimento di una finalità peculiare.

Assume centralità la dinamica differenziazione-integrazione. L'organizzazione pubblica deve rendere operativi tutti e due i meccanismi regolativi in modo efficiente. Divisione del lavoro ma, nello stesso tempo forte logica di coordinamento, cooperazione lavorativa. Quindi, i meccanismi regolatori interni devono essere tanto variegati e flessibili quanto lo è l'ambiente di riferimento.²¹

L'organizzazione pubblica, considerata così come una “totalità integrata”, si basa necessariamente su “reti di relazioni” (network)²², e questo apre alla lettura della PA come “complessità organizzata”.

1.2.3. Contributo dell'approccio della complessità²³ al nuovo paradigma

Credo non vi siano dubbi sull'evidenza che l'organizzazione pubblica (ed il lavoro in essa sviluppato) rispetti in pieno le caratte-

ribile alla forma specifica della bicicletta e materiale utilizzato di base per una specifica bicicletta, ecc.. Schema come differenziazione, struttura come integrazione generale comune.

²¹ In teoria dei sistemi si definisce principio della “varietà necessaria”.

²² In teoria dei sistemi sono le cd. relazioni organizzanti delle parti.

²³ Per una definizione generale di “complessità”, si vedano i lavori di: Capra F. – La rete della vita – Bur, 1996; De Toni A. F., Comello L. – Prede o ragni – Utet – 2005.

ristiche di un sistema complesso. Essa, infatti, è definita da componenti (elementi) diversi e presenti in numero elevato, sia pensando alle morfologie che alle funzioni, sia considerando le strutture (di una stessa amministrazione) che la loro diffusività territoriale (con tutte le antropologie specifiche implicate). Per non parlare dei diversi alberi decisionali (e gerarchici) coinvolti, con tutte le loro sfumature di potere e responsabilità. A cascata, dobbiamo registrare la stessa evidenza per il sistema di connessioni, sicuramente moltissime e non-lineari (ossia non meramente sommative in senso sequenziale) delle azioni con esse sviluppate. In altre parole, $2+2$ non dà quasi mai $4!!$.

E' la matrice operativa del "sistema aperto" (vista in precedenza), che apre i nostri orizzonti sulla complessità. Come abbiamo visto, lo scambio di informazioni e relazioni, colloca il sistema aperto pubblico in un percorso evolutivo che mantiene, per fortuna, l'organizzazione in uno stato di stabilità lontano dall'equilibrio. Infatti il flusso sociale crea instabilità ma, proprio tale stato permette di innescare trasformazioni verso nuove complessità grazie poi al riequilibrio successivo.

L'organizzazione pubblica ha la necessità di uscire fuori dal loop culturale ottocentesco, per il quale il passato implica il futuro. Al contrario, il futuro è sempre aperto e sta alla base dell'autorganizzazione, ossia della essenziale capacità di rispondere ai mutamenti della società²⁴.

La Pubblica Amministrazione, in conclusione, presenta tutte le caratteristiche di un sistema ad alta complessità. Questa affermazione sarà più evidente seguendo lo sviluppo del paragrafo successivo.

²⁴ A periodi reversibili (equilibrio) si susseguono periodi irreversibili (non equilibrio). Contestualità tra equilibrio e non-equilibrio: vi sono cose prevedibili contestuali ad altre non prevedibili. Una coesistenza tra struttura e cambiamento, immobilismo e movimento.

Primo profilo. [1] Il lavoro pubblico è necessariamente connesso a molteplici dimensioni della società. Deve tener conto della pluralità di interessi legittimi, senza poterne escludere nessuno, pur garantendo un loro necessario bilanciamento in considerazione di un destino comune.

PALINSESTO

Palinsesto è una casa editrice nuova, orientata a diffondere la cultura dell'innovazione in tutti i campi e i settori in cui questa si manifesta.

Privilegia formati e modalità di distribuzione leggeri e veloci, quali il formato e-book e la distribuzione attraverso internet.

Offre la possibilità di pubblicare ad autori famosi e sconosciuti, premiando soprattutto l'innovatività e l'originalità delle idee proposte; propone prodotti utili all'aggiornamento di professionisti e studiosi e alla formazione di studenti universitari e post-universitari.

Consultate il nostro catalogo libri ed e-book su:

www.edizionipalinsesto.it

oppure contattaci allo 06 69190426

Ebook pubblicato nel mese di agosto 2014

Edizioni PALINSESTO - Roma

www.edizionipalinsesto.it