

Laura Franceschetti

# L'amministrazione in rete: uno sguardo sociologico

La comunicazione online in sanità



**Sociologia**

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Laura Franceschetti

# **L'amministrazione in rete: uno sguardo sociologico**

La comunicazione online in sanità



**Sociologia**

**FrancoAngeli**

*Grafica della copertina: Elena Pellegrini*

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# *Indice*

<b>Introduzione</b>	pag.	7
<b>1. Le pubbliche amministrazioni nell'era di Internet</b>	»	11
1. La complessità organizzativa delle amministrazioni pubbliche e la funzione di comunicazione	»	11
2. Quale comunicazione per le amministrazioni pubbliche?	»	25
3. Politiche di governo elettronico e nuovi modelli relazionali tra PA e cittadini	»	39
<b>2. Ict e comunicazione nelle politiche per la tutela e la promozione della salute</b>	»	55
1. Dalla sanità alla salute: nuovi assetti organizzativi, nuovi principi d'azione, nuovi modelli comunicativi	»	55
2. Oltre il rapporto medico-paziente: il marketing sociale e la comunicazione istituzionale per contrastare le disuguaglianze	»	69
3. L'empowerment del cittadino attraverso la qualità della comunicazione on line in tema di salute	»	81
<b>3. L'informazione in tema di salute erogata dalle Regioni e dalle Asl sul territorio nazionale</b>	»	97
1. La comunicazione on line delle Regioni per il governo del territorio: programmazione dei servizi e promozione della salute	»	97
2. Le Asl e la comunicazione di servizio al cittadino	»	114
3. Per una comunicazione on line di qualità in ambito sanitario	»	125
<b>Conclusioni</b>	»	139
<b>Bibliografia</b>	»	145



## *Introduzione*

*Policy network, network management, Network State, Network Society* sono termini ricorrenti in tutte le trattazioni che, da approcci disciplinari diversi, hanno affrontato il tema dell'amministrazione in rete.

Lasciando sullo sfondo la multidisciplinarietà degli approcci e optando per un'angolazione sociologica, questo volume propone un'analisi dei processi di riforma istituzionale, organizzativa e di innovazione tecnologica che hanno interessato gli apparati pubblici negli ultimi decenni, con uno specifico approfondimento delle dinamiche di *policy change* che anche nel settore sanitario hanno portato all'affermazione di modelli reticolari di azione pubblica e alla ristrutturazione del rapporto con i cittadini-utenti. In questo modo le tematiche dell'amministrazione in rete vengono collocate contro lo sfondo dei processi di innovazione che consentiranno di spiegarne le principali caratteristiche. Queste dinamiche hanno portato all'affermazione dell'amministrazione in rete secondo due distinte accezioni.

La prima accezione fa riferimento all'emergere di nuovi modelli di *governance*, che includono tra gli attori dell'azione pubblica non solo le istituzioni ma anche i soggetti privati e le organizzazioni del Terzo Settore. In questo caso l'attenzione è posta sui processi di riforma amministrativa che, a partire dagli anni Novanta, hanno segnato anche in Italia il progressivo passaggio dalle amministrazioni di regole alle amministrazioni di risultato, orientate agli obiettivi piuttosto che alle procedure, tese alla formulazione ed implementazione di politiche di scopo.

Nella seconda accezione, invece, per "rete" si intende l'infrastruttura tematica di Internet e il riferimento prevalente è ai cambiamenti determinati dall'introduzione delle *Information and Communication Technology* nelle strutture organizzative, nelle modalità di gestione e scambio delle informazioni e nei processi di produzione ed erogazione dei servizi pubblici.

In entrambi i casi, la funzione di comunicazione è comunemente ritenuta una risorsa strategica, non solo per il miglioramento della qualità dei ser-



vizi on line, ma anche per il coordinamento dei diversi attori coinvolti nella costruzione e attuazione delle scelte pubbliche.

Ma è davvero così? Il potenziamento della funzione di comunicazione e lo sviluppo di amministrazioni in rete rappresentano realmente lo strumento per realizzare «nuove politiche pubbliche» o sono al contrario l'ennesima retorica di modernizzazione dell'azione pubblica? E a quali condizioni lo sviluppo della funzione di comunicazione può favorire efficaci meccanismi di coordinamento di ampie reti di attori e migliorare l'erogazione di servizi on line?

Il volume – dopo aver ricostruito nel primo capitolo i passaggi fondamentali dei processi di riforma amministrativa e della correlata trasformazione delle politiche che si sono sviluppati a partire dagli anni ottanta del secolo scorso – nel secondo e nel terzo capitolo, risponde a questi interrogativi approfondendo il caso specifico delle politiche per la salute. Questo settore di policy, infatti, ha conosciuto nell'ultimo ventennio importanti processi di innovazione che, intervenendo in maniera diretta sugli assetti istituzionali, hanno cercato di modificare i modelli relazionali tra enti erogatori di servizi e cittadini. Questo ambito di politiche e di organizzazione amministrativa costituisce perciò un valido esempio di processi che, con caratteristiche e velocità diversificate, hanno comunque interessato l'insieme del sistema pubblico, non solo in Italia. La managerializzazione dei servizi, la devoluzione delle funzioni e l'introduzione del concetto di “salute” nelle retoriche istituzionali (al posto di quello di “sanità” precedentemente utilizzato) hanno favorito non solo l'affermazione di nuovi modelli organizzativi (decentrati e integrati in una struttura a rete) e di nuovi principi di azione (ispirati da una cultura organizzativa più orientata al servizio e ad una nuova centralità del cittadino-utente), ma anche una maggiore consapevolezza della funzione strategica che la comunicazione può svolgere in un contesto amministrativo così complesso, qual è quello disegnato dai processi di riforma ancora in atto.

A queste dinamiche si è inoltre aggiunta la crescente innovazione tecnologica del settore sanitario. Le esperienze di applicazione degli strumenti informatici alle pratiche mediche (*eHealth*) si stanno diffondendo in diversi contesti quali la telemedicina, la formazione del personale, il commercio on line di prodotti per la salute. Tutti questi progressi rendono ancora più rilevante un altro ambito di applicazione delle Ict nelle politiche per la salute, quello finalizzato all'informazione e all'*empowerment* del paziente. La numerosità e l'eterogeneità dell'informazione in tema di salute disponibile sul web pongono, però, un problema di attendibilità delle fonti e di trasparenza dell'informazione erogata.

Nella parte conclusiva del volume, sulla base dei risultati di una ricerca sulla qualità della comunicazione on line degli enti del Servizio sanitario nazionale, svolta su committenza del Ministero della Salute, sono individuate le strategie di comunicazione on line più efficaci che le istituzioni sanitarie possono adottare per essere l'attore cardine dell'ambiente di riferimento con il quale i cittadini interagiscono nel processo di costruzione sociale della salute. Ma soprattutto si analizzano le condizioni organizzative e di contesto che possono rafforzare la funzione di attivazione della conoscenza e costruzione di significati condivisi che la comunicazione può svolgere al fine di promuovere e favorire il coordinamento dei diversi attori coinvolti nei processi di formulazione e attuazione di "nuove" politiche per la salute.

Numerose sono le persone alle quali devo un ringraziamento per le opportunità di confronto, gli stimoli scientifici, i consigli e gli incoraggiamenti con i quali hanno accompagnato questo mio lavoro.

Tatiana Pivan, Orazio Giancola e Domenico Lovecchio, nell'ambito del Dipartimento di Scienze Sociali, hanno condiviso con me l'impegno della ricerca commissionata dal Ministero della Salute, prima fucina di idee e intuizioni per l'elaborazione di questo volume.

Tiziana Catarci, Domenico Lembo e Massimo Mecella del Dipartimento di Informatica e Sistemistica Antonio Ruberti, insieme da Anna Rita Vestri e Paolo Villari per il Dipartimento di Sanità Pubblica e Malattie Infettive, sono stati preziosi interlocutori per sviluppare la prospettiva interdisciplinare dell'impianto della ricerca, che ha guidato anche la riflessione teorica approfondita in queste pagine.

Un ringraziamento particolare va al Dott. Massimo Aquili (Direttore dell'Ufficio V, D.G. Comunicazione e Relazioni Istituzionali) e alla Dott.ssa Claudia Biffoli (Direttore Ufficio IV, D.G. Sistema Informativo) del Ministero della Salute, che hanno seguito costantemente gli sviluppi della rilevazione, apportando l'indispensabile contributo dell'istituzione.

Questo volume è dedicato ad Oliviero e suo padre perché hanno saputo capire ed attendere, e alla mia famiglia, insostituibile *safety net*.



# ***1. Le pubbliche amministrazioni nell'era di Internet***

## **1. La complessità organizzativa delle amministrazioni pubbliche e la funzione di comunicazione**

Per approfondire la rilevanza della funzione di comunicazione nell'amministrazione in rete è utile partire dalla ricostruzione dei processi di riforma degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche che hanno portato all'affermazione di nuovi modelli di gestione della cosa pubblica, caratterizzati da una cultura organizzativa diversa da quella burocratica, più orientata al servizio e ad una maggiore centralità del cittadino-utente nei processi di formulazione e implementazione delle politiche.

Gli apparati amministrativi delle moderne democrazie occidentali hanno conosciuto, sul finire del secolo scorso, un ampio processo di riforma che, pur avendo seguito modalità di attuazione diverse nei singoli contesti nazionali, ha determinato ovunque, fra gli altri, un risultato comune: l'accresciuta articolazione della complessità organizzativa delle amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo condiviso di queste iniziative di riforma, tanto nei modelli di tipo anglosassone quanto in quelli più vicini al modello burocratico-weberiano (Silberman, 1993; Pollitt e Bouckaert, 2000), era quello di proporre soluzioni organizzative in grado di fronteggiare la crisi fiscale dei bilanci pubblici alimentata dall'ipertrofia degli apparati amministrativi e dall'inefficienza dei sistemi di welfare.

Anche le amministrazioni degli anni Ottanta del Novecento erano caratterizzate da complessità organizzativa ma questa, differentemente da quella che si riscontra nelle attuali configurazioni, si declinava in una frammentazione delle funzioni, in sovrapposizioni e rigidità che limitavano il rendi-

mento degli apparati burocratici<sup>1</sup>. Ed è stata proprio la scarsa efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, insieme alla perdita di fiducia nelle istituzioni e alla conseguente «pressione democratica» da parte dei cittadini (Mény e Wright, 1994, p. 24), nonché la spinta di fattori esogeni ai sistemi amministrativi, quali il processo di europeizzazione delle politiche e la globalizzazione dei processi economici (Campbell, 2004; Knill, 2001; Sassen, 2008), a rendere non più rinviabile la questione del cambiamento amministrativo.

La soluzione sembrava risiedere nell'adozione dei principi organizzativi del settore privato. Attraverso l'elaborazione di un nuovo paradigma corrispondente a un orientamento al mercato delle politiche pubbliche – il *New Public Management*, di derivazione anglosassone<sup>2</sup> (Hood, 1991; Osborne e Gaebler, 1995) – si è cercato di trasferire in ambito pubblico strumenti e modelli gestionali aziendalistici. Termini e concetti quali controllo di gestione, management by objectives, responsabilità di budget, controllo dei livelli di spesa, cittadino-cliente, contracting out, separazione tra politica e amministrazione, valutazione del personale, ecc. (OECD, 1995) sono diventati in poco tempo sempre più ricorrenti nella retorica dell'innovazione amministrativa (Battistelli, 2002). Ispirati alla dottrina di politica economica del neoliberismo, questi principi volevano essere una risposta anche alle sfide poste allo Stato-nazione dalla deregolazione degli scambi internazionali, commerciali e finanziari, all'affermazione di problemi di policy di natura sempre più transnazionale e al conseguente trasferimento di poteri e funzioni sia ad organi sovranazionali che ad agenzie di governo locale (d'Albergo, 2002).

L'intento di questo *policy change*<sup>3</sup> era quello di introdurre, nella logica di azione pubblica, nuovi criteri per ottenere un recupero di legittimità non

<sup>1</sup> Per 'rendimento amministrativo' intendiamo «il modo di essere e di operare di una organizzazione in rapporto all'utile che si può ottenere da essa» (Borgonovi, 1996), da distinguersi dal rendimento istituzionale definito, invece, da B. Dente (1991) come la capacità di un'istituzione di rispondere alle sfide poste dall'ambiente al proprio funzionamento, ovvero di fornire soluzioni a bisogni, domande od opportunità insoddisfatte.

<sup>2</sup> Il termine fu coniato come definizione comune di esperienze simili, ma realizzate in contesti nazionali diversi, quali la Francia con il "Project de Service", la Gran Bretagna con il "Next Step", il Canada con "Public Service 2000" (Hood, 1991; 1995)

<sup>3</sup> Il tema del cambiamento delle e nelle politiche è stato affrontato dai policy study partendo da diversi approcci di ricerca. Quelli che assumono una prospettiva temporale puntuale (come l'approccio culturalista e quello neo-istituzionalista) definiscono il policy change come il cambiamento dell'esito del processo decisionale in un determinato momento storico, e si soffermano sulle variabili esogene, alternativamente, su quelle endogene per spiegare i mutati esiti del processo. Gli approcci che, invece, assumono una prospettiva diacronica enfatizzano la naturale dinamicità delle politiche e si soffermano sulle modalità e sulle gradazioni dei cambiamenti (a tal proposito, si veda la tripartizione proposta da Peter Hall, 1993).

più basato su di una condizione dei cittadini strutturalmente subordinata al potere, ma sul riconoscimento di un più adeguato rendimento istituzionale (Lippi, 2003). Il suo parametro di riferimento non doveva essere più il mero adempimento della norma, ma piuttosto la messa in campo di azioni coerenti e funzionali alla specifica decisione assunta in cui, in breve, i risultati sembravano essere maggiormente rilevanti rispetto delle regole di comportamento delle burocrazie. Cresce, in altri termini, l'esigenza di strutturare organizzazioni in grado di rendicontare il proprio operato sia in termini di qualità del servizio erogato sia in relazione alle risorse impiegate.

Insieme a questo paradigma manageriale, negli anni Novanta si è diffuso anche un secondo paradigma alternativo al modello weberiano di amministrazione pubblica: quello dello *Stato a rete*, o anche definito della *governance*, ricorrendo ad un termine tanto usato su scala internazionale e tanto incerto nei suoi confini semantici da apparire abusato presso la comunità scientifica. Il passaggio dal *government* alla *governance* ha sottolineato la perdita di rilevanza di un sistema amministrativo fortemente accentrato e gerarchico ed ha contribuito all'affermazione di una nuova articolazione delle funzioni pubbliche, che risultano distribuite non solo tra diversi livelli istituzionali, secondo una logica di azione *multilevel*, ma anche tra diversi attori, alcuni dei quali non pubblici (*governance* orizzontale). Già R. Rhodes nel 1996 aveva utilizzato questo termine per indicare una situazione organizzativa e operativa maggiormente complessa, in cui come preciserà R. Mayntz qualche anno dopo (1999, p. 3) si rileva «un maggiore grado di cooperazione e l'interazione tra lo Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/privato».

Il paradigma dell'amministrazione a rete è in grado di descrivere ed interpretare le nuove modalità di regolazione delle politiche più di quanto non sia possibile fare attraverso il paradigma del New Public Management, caratterizzato da scopi più normativi che conoscitivi, univocamente orientato ad una logica di mercato e fortemente concentrato sulle dinamiche di funzionamento interne alle amministrazioni. Con il passaggio dalle politiche condizionali alle politiche di scopo (Hall, 1993), infatti, diventa fondamentale per le amministrazioni pubbliche non solo adottare criteri organizzativi e di azione orientati ad una logica di efficienza, ma anche cogliere l'opportunità di sperimentare modelli di regolazione che, pur agendo su una direttrice bottom-up come il modello di regolazione orientato al mercato, adottino come risorsa di integrazione della rete la fiducia anziché gli interessi dei singoli attori coinvolti (Rhodes, 1997; d'Albergo, 2002).

In questo modo possono rilevare i diversi step del cambiamento, che invece sarebbero trascurati se l'oggetto dell'analisi fosse unicamente rappresentato da casi di cambiamento radicale (Capano e Giuliani, 1996).

In uno scenario così complesso, pertanto, risulta maggiormente funzionale un sistema di coordinamento delle relazioni fra gli attori dei sistemi di governance basato sulla partnership, sia essa negoziale o cooperativa, anziché su interazioni competitive, ed in cui le risorse scambiate tra gli attori (pubblici e privati) sono orientate più all'integrazione degli obiettivi, anche sul piano valoriale e simbolico, che non all'aggregazione di interessi privati (Gualmini, 2003). Riprendendo la distinzione operata da March e Olsen (1992), l'orientamento è quindi ad una governance integrativa piuttosto che ad una governance aggregativa, in cui prevale la condivisione dei significati dell'azione invece che la contrattualizzazione delle relazioni tra gli attori della rete basata sulla coincidenza fra i reciproci interessi.

Tuttavia, già alla fine del primo decennio di riforma a politologi e studiosi di organizzazioni era chiaro come il paradigma manageriale non avesse totalmente soppiantato quello burocratico. Mentre gli attori istituzionali dell'innovazione, infatti, promuovevano convegni e pubblicazioni nelle quali erano ricorrenti le espressioni tipiche di una logica di riforma permeata dalla cultura dell'amministrazione manageriale, ossia al servizio del cittadino-utente e *performance oriented* (Bassanini, 2000), G. Capano (2002) ad esempio rilevava come il paradigma egemonico pur non essendo stato immune da critiche e spinte al cambiamento, tuttavia non solo «è riuscito [...] a persistere ma anche a mantenere la propria forza» (p. 54). Secondo l'autore, infatti, non si può affermare che ci sia stato un cambio di paradigma, e quindi, una rivoluzione culturale, semplicemente osservando la diffusione di un nuovo linguaggio<sup>4</sup>: occorre innanzitutto valutare dove si collocano i nuovi concetti rispetto all'universo valoriale del paradigma egemone e, poi, osservare quanto i nuovi concetti informino concretamente le dinamiche di azione delle organizzazioni pubbliche. Per Capano, inoltre, si può parlare di avvicendamento tra paradigmi di azione quando cambia anche la configurazione della *policy community* di riferimento.

Nel caso specifico della riforma amministrativa italiana degli anni Novanta è facile osservare come si sia configurato uno scenario di direttrici di intervento sulla PA (separazione tra amministrazione e politica, semplificazione, decentramento amministrativo, flessibilità nella gestione del personale) che non erano totalmente estranee al paradigma burocratico, e che quindi sono state più facilmente introiettate dalla *policy community* della riforma amministrativa. Composta prevalentemente da giuristi, questa non è stata destabilizzata dai nuovi valori manageriali, ma al contrario ha saputo

<sup>4</sup> Riprendendo la già citata distinzione di Peter Hall (1993), potremmo dire di essere in presenza di un policy change di secondo ordine, in cui attraverso un processo di apprendimento è stata modificata la composizione degli strumenti di policy a disposizione, senza tuttavia modificare gli obiettivi di fondo della politica pubblica.

proporne una rilettura in chiave giuridica tale da non mettere in discussione la centralità di un principio di azione secondo conformità: semplicemente si è passati «dalla conformità alla legge [...] alla conformità ai criteri operativi offerti dallo strumentario economico-aziendale» (Capano, 2002 p. 61). Principi quali la qualità, l'efficacia e la performance sono stati reinterpretati in termini di estrema proceduralizzazione delle azioni, soffocando in questo modo lo spirito innovativo e creativo del contenuto del processo in nome di un rinnovato e sostanziale rispetto della "forma". Si è determinato, così, un «adattamento reattivo» (Capano, 2002), accompagnato da ambiguità e malintesi (d'Albergo e Vaselli, 1997) alimentati in parte dall'aperta opposizione dei sindacati dei dipendenti pubblici, in parte dalla strategia dei quadri dirigenziali decisi ad innovare la propria retorica senza tuttavia modificare le pratiche d'azione.

La rilevanza della dimensione culturale, e quindi di una dinamica endogena al sistema amministrativo, che può determinare l'esito del processo di riforma tanto quanto altre dimensioni maggiormente presenti negli studi comparativi sui processi di innovazione degli anni Novanta (quali la presenza o meno del diritto amministrativo, oppure le variabili di politics), è stata sottolineata anche da E. Gualmini (2003). Passando in rassegna le iniziative di riforma amministrativa avviate negli Stati Uniti e in Europa (in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna) alla fine del secolo scorso, Gualmini rileva che, in linea generale, i risultati più significativi di implementazione del paradigma manageriale si ritrovano in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, dove in particolare «il *policy change* si è configurato come un processo di perfezionamento e di miglioramento dell'efficacia della prestazione pubblica» (*ibidem*, p. 176). I sistemi amministrativi dei Paesi dell'Europa continentale<sup>5</sup>, invece, presentano ancora caratteristiche organizzative e funzionali tipiche del modello burocratico, anche se ibridate dai principi sia del New Public Management che della teoria della *governance*. E questo esito è riconducibile non solo al fatto di essere 'sistemi a diritto amministrativo', quindi con una disciplina specifica rispetto al diritto comune, ma soprattutto al fatto di presentare una cultura organizzativa<sup>6</sup> strut-

<sup>5</sup> Caso a se stante è costituito dalla Germania, il cui sistema amministrativo ha recepito in maniera minore le istanze della riforma manageriale e prevalentemente nei livelli amministrativi locali.

<sup>6</sup> Secondo Edgar Schein (in Bonazzi, 2003), il maggior esponente dell'approccio culturalista alla sociologia dell'organizzazione, la cultura organizzativa è l'insieme coerente di assunti fondamentali che un certo gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato mentre imparava ad affrontare i problemi legati al suo adattamento esterno o alla sua integrazione interna, e che hanno funzionato in modo tale da essere considerati validi e quindi degni di essere insegnati ai nuovi membri come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a tali problemi. Secondo questo approccio, l'analisi dell'organizzazione pertanto consiste



turata e fortemente connotata dai valori giuridico-legali, che ha permesso a questi sistemi di sopravvivere anche alle turbolenze derivanti da spinte innovatrici, a volte contrastanti per il fatto di essere promosse da maggioranze di governo instabili e in continuo avvicendamento.

Anche spostando l'attenzione dalla retorica degli attori istituzionali all'implementazione delle decisioni assunte, e quindi dai programmi di riforma alle azioni effettivamente messe in campo, la situazione non appare molto diversa. Sempre in una prospettiva comparativa, l'analisi di Gualmini (2003) evidenzia come in Italia ad una notevole numerosità di interventi normativi per la modernizzazione della PA abbia fatto seguito un esiguo numero di interventi operativi, contrariamente a quanto è accaduto per esempio in Francia.

A questo proposito A. Natalini (2006) adottando un approccio neo-istituzionalista<sup>7</sup> (March e Olsen, 1992) ha osservato in una prospettiva diacronica i singoli interventi di cambiamento in cui si è articolato il processo di riforma, cercando di verificare in che modo gli assetti istituzionali preesistenti abbiano potuto condizionare le direttrici del cambiamento (*path dependency*). La scelta di questo approccio e, quindi, aver ipotizzato la consistenza di vincoli istituzionali, non porta necessariamente a concludere che essi limitano in modo rigido la possibilità di muovere verso un cambiamento. Al contrario questo approccio contribuisce a definire le diverse modalità attraverso le quali è possibile realizzarlo e, di conseguenza, i punti di equilibrio che si possono raggiungere.

Tra i diversi ambiti del settore pubblico interessati dal processo di riforma ed approfonditi nel volume di Natalini, quello che maggiormente risulta rilevante ai fini della presente riflessione è relativo al rapporto tra amministrazione e cittadini. Ispirate tanto dai principi manageriali quanto da quelli propri di un modello organizzativo reticolare, le iniziative di riforma adottate in Italia per migliorare il rapporto tra PA e soggetti amministrati hanno individuato cinque obiettivi fondamentali e conseguenti azioni di intervento:

- l'istituzione di strutture o uffici dedicate unicamente al miglioramento del rapporto PA – cittadino;
- la garanzia del diritto di accesso ai documenti amministrativi;

essenzialmente nello studiarne la cultura perché questa consente di spiegarne la struttura, le scelte strategiche, il ruolo svolto dai diversi componenti ed infine, permette anche di approfondire lo studio della leadership organizzativa perché è la leadership che in larga parte determina la cultura organizzativa.

<sup>7</sup> Per un'ampia disamina del paradigma neo-istituzionalista si possono vedere, tra gli altri, Campbell (2004), Lanzalaco (1995), Sola (2005).

- l'impegno ad individuare forme di tutela per i cittadini utenti dei servizi pubblici;
- la diffusione di forme di consultazione e ascolto dei destinatari delle policies e degli interventi di riforma;
- la promozione di una dinamica paritaria nell'interazione tra amministrazione e cittadino, anche attraverso l'ideazione di modalità più attive di partecipazione dei cittadini alle fasi di formulazione e assunzione di decisioni in risposta ad un determinato problema di *policy* (concertazione).

Nessuno di questi obiettivi è stato raggiunto compiutamente, sottolinea Natalini, soprattutto a causa delle specificità del contesto di intervento, che ne ha fortemente condizionato le modalità di attuazione e gli esiti. Il rapporto tra cittadini e amministrazione pertanto non ha registrato sostanziali miglioramenti, mentre sono rimasti in vita i rapporti privilegiati tra le istituzioni e determinati gruppi di interesse (associazioni di categoria e rappresentanti di interessi collettivi). Adirittura questi hanno avuto l'opportunità di utilizzare forme più legittimate di interazione, grazie al processo di rapida diffusione degli strumenti di partecipazione e consultazione, che hanno finito per coinvolgere prevalentemente i rappresentanti della società civile già costituiti in gruppi di pressione.

Spostare l'osservazione dai programmi di riforma alle azioni messe in campo e ai loro effetti permette di valutare anche la forza e la congruità degli strumenti di implementazione adottati. Ancora Natalini sottolinea come la debole portata innovativa di queste riforme sia ascrivibile non tanto alle generali strategie di cambiamento perseguite, quanto piuttosto alla scarsa efficacia degli obiettivi operativi individuati, degli strumenti normativi attribuiti<sup>8</sup> o ancora alle dinamiche temporali dell'azione<sup>9</sup>. Tanto Gualmini (2003) quanto Natalini (2006), ad esempio, riconoscono che il disegno di riforma del sistema amministrativo italiano è stato caratterizzato da obiettivi generali ambiziosi e di cambiamento radicale, che avrebbero dovuto modificare l'impianto complessivo della macchina amministrativa. Invece, la fase implementativa si è articolata in scelte meno coraggiose<sup>10</sup>, a volte con-

<sup>8</sup> Lo strumento della concertazione, ad esempio, è stato pensato come una modalità di relazione tra PA e cittadini di natura discrezionale: solo in casi eccezionali è stato introdotto attraverso una normazione formale (Natalini, 2006).

<sup>9</sup> Tempi di attuazione piuttosto dilatati sono stati fissati, ad esempio, per l'innovazione tecnologica dell'apparato amministrativo del nostro Paese, nonostante la situazione di partenza piuttosto arretrata rispetto ad altri partners europei intendesse necessario un avvio dei processi di riforma più incisivo.

<sup>10</sup> L'adozione delle carte dei servizi ad esempio ha visto rapidamente ridursi la forza propulsiva iniziale della seconda metà degli anni Novanta.

tradditorie<sup>11</sup>, che hanno contribuito al permanere del modello burocratico.

Il percorso evolutivo di riforma che non ha proceduto con andamento lineare (Natalini, 2006), né nel disegno complessivo né nell'applicazione in specifici settori di intervento, l'oggettiva difficoltà di traduzione dei principi manageriali dall'ambito organizzativo privato a quello pubblico (Gherardi, 1998; Gherardi e Nicolini, 1999), ed infine l'inerzia derivante dalle caratteristiche istituzionali consolidate nel tempo (*legacies*), non solo hanno ridimensionato la portata innovativa del cambio di paradigma, ma hanno contribuito anche alla determinazione dello scenario composito, differenziato e complesso dell'attuale assetto amministrativo in Italia.

Nel paradigma post-burocratico emergente della *New Public Governance* (Girotti, 2007) i processi decisionali che sottostanno alla formulazione e all'implementazione delle politiche pubbliche sono alimentati tanto da meccanismi di mediazione e negoziazione tra gli interessi in gioco, quanto da relazioni di scambio e cooperazione tipiche delle reti. Resta in ogni caso centrale la questione del management, ma non nell'accezione intraorganizzativa del modello burocratico e anche di quello manageriale: quanto piuttosto in relazione alla necessità di coordinare attori con obiettivi e risorse differenti che interagiscono all'interno di reti interorganizzative (Kickert *et al.*, 1997). In altre parole è cruciale per l'apparato pubblico sviluppare strategie di *network management* (Klijn and Koppenjan, 2000), finalizzate a costruire obiettivi comuni e condivisi e a creare consenso intorno a determinate scelte, attraverso l'ascolto, la partecipazione e la consultazione di tutti gli attori della rete, anche quelli non pubblici<sup>12</sup>.

Con il passaggio dal *government* alla *governance* si afferma la necessità per le amministrazioni di presidiare le funzioni di management non solo al loro interno, ma anche in tutte le aree dell'azione e dell'organizzazione pubblica nelle quali si sviluppano le varie forme della *governance*: dai processi di definizione delle politiche, alle modalità di erogazione dei servizi, per arrivare perfino alla regolazione degli strumenti per la democrazia. Sono tutte aree accomunate dalla presenza di una specifica dimensione: quella comunicativa. L'affermazione di una struttura amministrativa a rete, che si

<sup>11</sup> Basti pensare allo scarso coordinamento tra due iniziative di riforma istituzionale fondamentali, quali la riorganizzazione dei ministeri e il decentramento amministrativo, che avrebbero potuto trarre reciproci vantaggi da un'implementazione pianificata in sinergia e che invece ha portato ad ampie aree di *overlapping* delle funzioni tra centro e periferia (Natalini, 2006).

<sup>12</sup> L'affermazione del *Network Management*, ad ogni modo, non si configura come un'alternativa ai due paradigmi – burocratico e manageriale – al contrario è da intendersi come un punto di equilibrio tra i due modelli, una condizione di incontro e di ibridazione reciproca le cui caratteristiche variano tuttavia nei diversi contesti nazionali a seconda delle specificità locali (Fedele, 2002).

apre anche ad attori non pubblici (del privato e del Terzo Settore) nei processi di elaborazione, implementazione e valutazione delle politiche, non può infatti prescindere da una maggiore consapevolezza della rilevanza della risorsa comunicativa non solo all'interno della stessa organizzazione pubblica, ma anche tra questa e l'ambiente di riferimento, intendendo con esso sia gli altri soggetti non pubblici impegnati nell'erogazione dei servizi, sia i destinatari (*policy takers*) delle singole politiche.

In Italia l'importanza della funzione di comunicazione negli apparati pubblici è stata disciplinata in alcuni interventi di riforma già all'inizio degli anni Novanta e non può perciò essere considerata un risultato recente, derivazione delle dinamiche più innovative di governo delle reti. Secondo P. Mancini (2003), in particolare, le radici dell'affermazione del campo della comunicazione pubblica<sup>13</sup> sono riconducibili a tre specifici fenomeni che si sono sviluppati nei sistemi sociali occidentali già nel XX secolo. Innanzitutto l'ampliamento dei compiti dello Stato con la conseguente affermazione del welfare state e la complessificazione del sistema sociale, che comincia a comporsi sempre più di sottosistemi con funzioni specifiche (Luhmann, 1979) e governati da attori non solo pubblici, ma anche del privato o del privato-sociale. Nello svolgimento di queste nuove funzioni, infatti, lo Stato manifesta significativi livelli di inefficienza e di scarsa efficacia, tanto da essere costretto, con soluzioni organizzative differenti nei diversi contesti nazionali, a demandare parte di queste funzioni ad attori privati (realizzando forme progressive di privatizzazione dei servizi<sup>14</sup>) o a soggetti del privato-sociale che cooperano con le istituzioni, prevalentemente a livello locale e nel settore dei servizi sociali, dando forma ad soluzioni diffuse di *welfare mix* (Ascoli e Ranci, 2003).

La specializzazione delle funzioni da un lato e la diffusione dell'associazionismo civile dall'altro concorrono quindi alla necessità di sviluppare più intensi flussi informativi tra i diversi sottosistemi e tra questi e i cittadini. Le riforme assumono l'obiettivo di rendere maggiormente intelligibili le diverse funzioni svolte dalla rete di soggetti coinvolti nei processi di policy e le conseguenti nuove opportunità disponibili per gli utenti (Grandi, 2009).

<sup>13</sup> Per un definizione specifica del concetto di 'comunicazione pubblica', si rimanda al successivo paragrafo 2.

<sup>14</sup> Per un approfondimento, si vedano i recenti contributi di:

- Giannelli N. (2010), "Né stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2: 115-143.
- Pedersini R. (2009), "La riforma dei servizi pubblici: oltre le istituzioni", *Stato e Mercato*, 85, aprile: 95-128.
- Pozzoli S. (2010), "La riforma dei servizi pubblici locali. I nodi da risolvere", *Legautonomie*, 'Nuova disciplina dei servizi pubblici locali. Dossier'.