

**Andrea Messeri**

*Decentralizzazione e nuove forme di democrazia*

(relazione al convegno "Democrazia e partecipazione: dalla storia, il futuro. Quartieri e circoscrizioni 1976 – 2006", Arezzo, 16 dicembre 2006)

Durante i trent'anni trascorsi dall'avvio del decentramento amministrativo si sono verificati alcuni mutamenti che hanno modificato profondamente il senso della partecipazione o forse hanno reso maggiormente effettivi i principi che orientavano le prime esperienze. Negli anni Settanta, infatti, vi è stata una profonda spinta innovativa basata su idee rilevanti, ma non è stata sufficiente a modificare le caratteristiche delle amministrazioni pubbliche né la sostanza o le pratiche della cittadinanza. Occorre, quindi, riflettere su questo passato e ridefinire i principi e le idee fondanti, perché il futuro scaturisce dalla storia solo se le tradizioni vengono tematizzate e sono oggetto di una riflessione collettiva. Con il mio intervento intendo dare un contributo a questa riflessione, che mi sembra l'obiettivo molto interessante del convegno.

Un primo spunto può derivare dalla constatazione che le amministrazioni pubbliche in Italia non sono state modificate dalle esperienze di decentramento perché sono state caratterizzate da profonde crisi di razionalità sistemica e da effetti perversi di altre innovazioni, che hanno generato una frammentazione eccessiva. In questo contesto, è stato impossibile che una riforma globale potesse strutturare un nuovo modello organizzativo generalizzato. Inoltre, negli anni Settanta forse è stata eccessivamente presunta la capacità dei cittadini di partecipare alle nuove strutture del decentramento, oltre l'entusiasmo per la realizzazione di una realtà fortemente auspicata negli anni precedenti.

La problematica storica che abbiamo di fronte oggi, in relazione alle amministrazioni pubbliche, può essere espressa sinteticamente nel modo seguente: è possibile che il modello organizzativo basato su una versione “forte” del decentramento, inteso come decentralizzazione e cioè come la crescita di centri autonomi di riferimento per i cittadini, possa effettivamente essere un fattore strutturante delle caratteristiche, del senso e delle funzioni delle amministrazioni pubbliche. Tale problematica risulta essere l’incrocio di alcune questioni teoriche e di alcuni problemi concreti. Non riguarda, infatti, soltanto la crisi di razionalità delle amministrazioni pubbliche, ma anche il mutamento delle forme di democrazia, la perdita di senso della cittadinanza e il declino dell’idea stessa di nazione o di costituzione. Intendo dare un contributo all’analisi di tali dimensioni, cercando di definire il modello organizzativo precedente alle graduali trasformazioni iniziate dagli anni Settanta (I), definendo la fase storica attuale come fase di transizione nelle sue caratteristiche principali (II) e infine valutando le possibilità di un nuovo modello, che potrebbe essere il fondamento anche di nuovi equilibri sociali (III). Concluderò con alcune riflessioni sulle prospettive e le concrete possibilità di una piena realizzazione del nuovo modello, proponendo la riflessione su alcune questioni strategiche (IV).

## **I. Modello organizzativo sistemico, decentramento e democrazia rappresentativa**

Dall'inizio del Novecento, un potente modello organizzativo ha permesso di strutturare le amministrazioni pubbliche, come burocrazia legale-razionale (Weber 1968), ma anche istituzioni sociali, in particolare la famiglia, fondata su ruoli rigidi, e istituzioni politiche, ad esempio i partiti e le grandi fabbriche caratterizzate dalla catena di montaggio (Taylor 1974). Tuttavia tale modello è stato un paradigma per interpretare, e quindi rafforzare o criticare, l'intera società e l'equilibrio che essa ha avuto negli Stati Uniti, con l'*american way of life* fino alla crisi della presenza nel Vietnam, ed in Europa fino all'autunno caldo ed alla contestazione giovanile alla fine degli anni Sessanta.

Il modello è stato definito nei termini di "sistema", che, in termini sociologici (Parsons 1981), esprime un insieme strutturato di posizioni e di ruoli prefissati, che svolgono funzioni reciprocamente rilevanti. Tale sistema si fonda sull'interiorizzazione di alcuni valori fondamentali, che vengono assunti dagli individui attraverso la socializzazione primaria e secondaria, ed orientano il loro comportamento in modo ritenuto "istintivo" o "naturale", anche se è culturalmente determinato. Il modello organizzativo basato sul sistema prevede che i ruoli sociali e lavorativi, e perfino le specifiche attività degli individui, siano definite sulla base degli stessi valori. Se questo avviene, le aspettative di ruolo (cioè le richieste che la società pone a coloro che assumono un determinato ruolo, da quello di padre a quello lavoratore) sono ben precise e soprattutto corrispondono alle concezioni ed ai desideri delle persone, in quanto si basano sugli stessi valori interiorizzati. Questa è la condizione fondamentale dell'equilibrio sociale e del coordinamento funzionale garantiti dall'esistenza di un sistema.

Esistono poi altre caratteristiche del modello organizzativo sistemico, come la presenza di vie di comunicazione prefissate e univoche (ad esempio, il quesito al Ministero e la direttiva ministeriale), oppure la selezione degli individui al momento dell'entrata dei ruoli, per verificare la loro adeguatezza alle mansioni richieste, e infine la richiesta ad ogni membro della competenza di eseguire direttive superiori. La valutazione consiste sostanzialmente nella rendicontazione contabile e nella verifica di conformità.

Queste caratteristiche richiederebbero analisi specifiche, che non è possibile fare in questa sede. Mi sembra opportuno, invece, sottolineare il fatto che così configurata l'amministrazione pubblica ha ampie corrispondenze con la sfera dei mondi della vita quotidiana e con la società civile; tutte le componenti della società storica, interpretata dal paradigma sistemico, hanno degli elementi trasversali comuni (soprattutto i valori interiorizzati, la definizione rigida dei ruoli e le strutture gerarchiche delle istituzioni), che permettono l'esistenza di una certa forma di equilibrio sociale e di conflitti interni non totalmente distruttivi, riconducibili cioè alle dinamiche della democrazia rappresentativa. Ho cercato di rappresentare tale situazione in modo "stilizzato" attraverso un modello concettuale (Cfr. Modello n. 1).

MODELLO DI SOCIETA' CON DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA (PRE '68)

MONDI DELLA VITA QUOTIDIANA	SOCIETA' CIVILE	SFERA POLITICO-AMMINISTRATIVA
<p>CULTURA BASE FORTE</p> <p>VALORI STABILI</p> <p>INTEGRAZIONE SOCIALE</p> <p>UNITA' PER OMOGENEITA'</p> <p>LOCALISMO</p> <p>SOCIALIZZAZIONE FORTE</p> <p>FAMIGLIE CON SISTEMI DI RUOLI</p>	<p>CODICE COMUNE usato per discussione pubblica</p> <p>PARTITI CHIESA SINDACATI</p> <p>VOLONTA' POPOLARE DEFINITA</p> <p>REGOLE E NORME</p> <p>MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA DEBOLI E SUBORDINATI AI PARTITI</p> <p>ECONOMIA POLITICAMENTE REGOLATA</p> <p>TAYLORISMO SISTEMICO</p>	<p>AMMINISTRATORI ELETTI (rappresentanti con "potere di fare")</p> <p>STRUTTURE E DIPENDENTI (esecutori)</p> <p>ORGANIZZAZIONI DI TIPO SISTEMICO PER SERVIZI PUBBLICI</p> <p>FONDAMENTO DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE = CONFORMITA' A PROCEDURE E REGOLAMENTI</p>

Come si vede in tale modello, la società globale è stata analiticamente suddivisa in tre sfere: una è costituita dai mondi della vita quotidiana, la seconda è la società civile e la terza è la sfera politico-amministrativa. Nel primo modello, viene rappresentata sinteticamente una società corrispondente al modello di democrazia rappresentativa. In questo tipo di società, la stabilità generale e la congruità delle varie componenti sono garantite dall'ampia diffusione, in ogni sfera, del modello organizzativo del sistema. Si hanno, così, una cultura di base forte e valori stabili, che favoriscono l'integrazione sociale basata sull'unità di soggetti omogenei che sono radicati in società locali nelle quali hanno avuto processi di socializzazione "forte", nel senso che, attraverso diversi meccanismi, hanno interiorizzato i valori ben definiti della cultura di base, soprattutto in contesti familiari strutturati in sistemi di ruoli, ma anche in ambienti sociali circoscritti, anch'essi fondati sullo stesso modello organizzativo e sugli stessi valori.

Nella società civile, esiste un codice riconosciuto da tutti ed utilizzato nella discussione pubblica, anche per contrapposizioni conflittuali, e fondato su contrapposizioni quali destra/sinistra, cattolici/anticlericali, Usa/Urss, Pci/Dc ecc.. Tale codice si concilia con le differenti culture di base, che ne sono specificazioni e attualizzazioni ed è riprodotto da istituzioni pubbliche, come i partiti, i sindacati e le strutture della Chiesa, organizzate anch'esse secondo un modello sistemico. I mezzi di comunicazione di massa non sono molto forti, né autonomi dai partiti o dalla Chiesa e l'economia appare regolata politicamente e caratterizzata da un taylorismo sistemico.

In queste condizioni, che possono generare anche conflitti violenti, è tuttavia ben identificabile una "volontà popolare" abbastanza stabile che si esprime attraverso una articolazione in maggioranza/minoranza abbastanza netta. Tale "volontà popolare" viene rappresentata, come si

vede nella parte destra del modello, da amministratori eletti che hanno il “potere di fare”, nel senso che decidono, agiscono e vengono valutati alla fine del loro mandato. I cittadini realizzano la loro partecipazione esprimendo i loro interessi, aderendo a istituzioni pubbliche e votando. Le strutture della pubblica amministrazione sono organizzate in modo gerarchico e i servizi locali dipendono dai vertici, con ruoli prevalentemente esecutivi. Il fondamento caratterizzante la pubblica amministrazione è costituito, infatti, dalla conformità a procedure e prescrizioni vincolanti.

## **II. La situazione attuale: la frantumazione dei sistemi**

A partire dall’inizio degli anni Settanta, le istituzioni sociali e politiche configurate secondo il modello organizzativo del sistema hanno cominciato a differenziarsi al proprio interno per rispondere meglio alla crescita ed al riconoscimento della necessità dei bisogni da soddisfare. Tale processo di differenziazione interna ai sistemi, inoltre, si è unito ad un insieme di innovazioni che sono basate su fondamenti organizzativi diversi: non più solo la conformità alle direttive emanate da un “centro” gerarchicamente sovraordinato, ma il funzionamento secondo efficienza ed efficacia oppure il consenso derivante dalla partecipazione dei cittadini alle amministrazioni pubbliche. Sulla base di questi due diversi fondamenti sono state introdotte innovazioni che riguardano generalmente la verifica delle attività e il miglioramento della comunicazione istituzionale e di quella pubblica, che avviene nella società civile.

Il problema è che i tre fondamenti sono fra loro in opposizione e che la loro compresenza ha aggravato la crisi di razionalità delle

amministrazioni pubbliche. Infatti, la conformità alle direttive superiori può contrastare con l'efficacia e con la ricerca del consenso. In base a ciascuno dei fondamenti, tuttavia, sono state emanate norme, modificate strutture e attività amministrative o ne sono state create di nuove. Ciò ha generato una serie di contraddizioni e, comunque, la sensazione diffusa di confusione, che ha aggravato la crisi di legittimazione delle istituzioni pubbliche. Infine, i fondamenti hanno mantenuto ciascuno una funzione dominante nella cultura organizzativa personale di gruppi di dipendenti delle amministrazioni, generando incomprensioni e difficoltà di interazione e di coordinamento. Si può comprendere, allora, la difficoltà a configurare organicamente in modo totalmente diverso tutte le amministrazioni pubbliche secondo un unico fondamento. Il fatto macroscopico ed evidente è che i sistemi strutturati si sono fortemente indeboliti e tendono a frantumarsi in isole autoreferenziali. In questo modo, paradossalmente il decentramento e l'autonomia hanno l'effetto "perverso" di nuocere all'integrazione ed al coordinamento.

È iniziata una lunga fase di transizione, che dura tuttora, nella quale si verificano molte concordanze tra dinamiche delle amministrazioni pubbliche e condizioni di altre sfere della società, dai mondi della vita quotidiana alla società civile; anche in questi casi, si può parlare della convergenza e dell'interazione di realtà e di gruppi di persone anche molto diverse, con la conseguenza che esiste in Italia una situazione generale di difficile interpretazione. Può essere sinteticamente rappresentata dal secondo modello (Cfr. Modello n. 2), che individua una cesura fra due fasi storiche verso la fine degli anni Sessanta, e definisce la fase successiva simbolicamente come post-'68.

**MODELLO DI SOCIETA' IN TRANSIZIONE/MUTAMENTO (POST '68)**

MONDI DELLA VITA QUOTIDIANA	SOCIETA' CIVILE	SFERA POLITICO-AMMINISTRATIVA
<p>CULTURA DI BASE INDEBOLITA ←</p> <p>FRAMMENTAZIONE SOCIALE</p> <p>MULTICULTURALISMO</p> <p>CRISI DI IDENTITA'</p>	<p>PLURALITA' DI CODICI</p> <p>COMUNICAZIONE PUBBLICA CANALIZZATA</p> <p>PARTITI E SINDACATI TRASFORMATI</p> <p>SECOLARIZZAZIONE DELLA CHIESA</p>	<p>AMMINISTRATORI ELETTI (indeboliti, con interessi di parte, in conflitto)</p> <p>AUTONOMIA AUTOREFERENZIALE</p>
<p>PARTICOLARISMO</p> <p>MUTAMENTO DI VALORI</p>	<p>MOVIMENTI SOCIALI VOLONTARIATO MCM FORTI →</p> <p>VOLONTA' POPOLARE PLURALIZZATA</p>	<p>← CRISI DI RAZIONALITA' SISTEMICA</p>
<p>INDIVIDUALISMO</p> <p>NUOVE FAMIGLIE</p> <p>←</p>	<p>CRISI DI LEGITTIMAZIONE →</p> <p>ECONOMIA "LIBERALIZZATA"</p> <p>ORGANIZZAZIONE A RETE</p> <p>CRISI ECONOMICHE →</p>	<p>→</p> <p>FONDAMENTO DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE = conformità-efficienza/efficacia-partecipazione (compresenti e in contraddizione) →</p>

In questa nuova situazione, che sembra durare tuttora, le culture di base si sono indebolite a causa della permeabilità delle società locali, che le porta ad accettare e legittimare elementi culturali diversi da quelli della tradizione, nuovi stili di vita e consumi globalizzati che inducono comportamenti disomogenei. Si ha, quindi, una frammentazione sociale anche all'interno delle culture finora integrate e questa è una delle cause dello sviluppo del multiculturalismo, assieme naturalmente all'aumento delle migrazioni ed all'aumento delle differenze fra generazioni. Ciò determina una serie di difficoltà per la costruzione dell'identità personale e per il mantenimento di identità collettive. La definizione consapevole di valori di riferimento condivisi viene "disturbata" ed il radicamento localistico si riduce a particolarismo che spesso estremizza aspetti superficiali di etnie o posizioni culturali. Si ha, quindi, un'individualizzazione delle esperienze di vita, che diventano specifiche, e di posizioni ideologiche. Tale individualizzazione responsabilizza le singole persone, ma rende più difficile la stabilità delle relazioni e l'integrazione sociale.

Nella società civile, come è indicato nella parte centrale del modello, si verifica una pluralità di codici che rende difficile la comunicazione pubblica fra cittadini, che viene canalizzata nei mezzi di comunicazione di massa fortemente rafforzati, alle cui realtà si "assiste" con un atteggiamento passivo. Alla profonda modificazione dei partiti e dei sindacati, con una perdita di adesioni e di legittimazione, che hanno causato un ripensamento della "forma-partito" tradizionale, corrisponde un orientamento della Chiesa istituzionale ad un irrigidimento dogmatico, ma anche un impegno di gran parte della Chiesa "reale" ad un processo di secolarizzazione, da intendersi come riformulazione delle proprie verità in modo che siano meglio comprese e sia possibile confrontarle con altre.

In questo modello occorre registrare anche un forte incremento dei movimenti sociali e delle attività di volontariato, anche se con alcune ambiguità e con un andamento alternante: a momenti di grande intensità si sono succeduti periodi di stasi, con una mobilitazione rituale e tendente ad inquadrarsi in strutture tradizionali o ad assumerne le modalità. Un carattere costante, inoltre, è costituito dalla ricorrenza di crisi economiche, nonostante la “liberalizzazione” delle attività produttive, l’adozione di un modello di organizzazione a rete e lunghi periodi di ripresa dello sviluppo. In corrispondenza delle realtà indicate, si può individuare una costante e crescente disaffezione da parte dei cittadini nei confronti delle procedure democratiche ed una forte crisi di legittimazione delle amministrazioni pubbliche (Ginsborg 2006), alla quale corrisponde una crisi di razionalità sistemica (Habermas 1975) delle istituzioni statali.

In tale situazione generale, è molto più difficile che nel passato la costituzione di una “volontà popolare” definita, con la presenza di una maggioranza netta e di una minoranza, e non sembra che l’aggregazione in “poli” abbia risolto il problema. Gli amministratori eletti sono indotti in misura maggiore a stare attenti ad interessi di parte, in conflitto con altri propri di gruppi pur alleati, e vedono indebolito il loro potere. Le strutture delle amministrazioni pubbliche sono maggiormente autonome, nella prospettiva della decentralizzazione e della sussidiarietà, ma spesso assumono la deriva dell’autoreferenzialità. Il fondamento delle strutture pubbliche, definito in precedenza e costituito dalla conformità alle direttive superiori, viene affinato da altri e soprattutto dal principio di efficienza/efficacia e da quello della partecipazione dei cittadini. Tali fondamenti sono fra loro contraddittori, perché l’efficacia implica, ad esempio, una progettualità ed una flessibilità che non sono ammesse nella prospettiva della conformità.

Tale compresenza aumenta la pluralizzazione delle configurazioni delle strutture pubbliche che, in mancanza di un nuovo modello organizzativo che unifica le differenze, mantenendole e valorizzandole, si risolve in una complessità eccessiva che segna la definitiva frantumazione dei sistemi tradizionali.

### **III. Modello organizzativo a rete, decentralizzazione e democrazia deliberativa**

La fase di transizione, illustrata prevalentemente dal punto di vista dei modelli organizzativi della società e delle amministrazioni pubbliche, non può durare a lungo a causa dell'instabilità che la caratterizza. Anche se in un tempo non molto vicino, è probabile che si verificherà un consolidamento ed una nuova strutturazione delle amministrazioni pubbliche. Alcuni esprimono la convinzione (o l'auspicio) di una "riconduzione a sistema", che valga anche per le istituzioni sociali, come la famiglia. Ciò implicherebbe, a livello generale di società, l'individuazione di alcuni valori ben definiti, una socializzazione "forte" dei giovani o degli immigrati ed una ri-socializzazione, forse ancora più "forte", dei gruppi di individui che hanno elaborato sub-culture o sperimentato stili di vita differenti, oppure sono orientati da culture etniche diverse. Nello stesso tempo, sarebbe necessario che i ruoli sociali fossero definiti con molta precisione sulla base degli stessi valori. In tal modo, aspettative di comportamento, inerenti ai ruoli, e motivazioni personali avrebbero una forte corrispondenza, garantendo identità individuale e integrazione sociale. Lo stesso processo dovrebbe avvenire nelle amministrazioni pubbliche, con una delimitazione dei fondamenti valoriali e degli obiettivi, una

definizione preventiva dei ruoli e dei comportamenti e l'assunzione di modelli più rigidi di strutture organizzate, configurati dal vertice centrale ed "applicati" in modo uniforme nelle diverse realtà.

Tale obiettivo, come ho detto, può essere perseguito da qualcuno, come altri possono perseguire obiettivi generali diversi. Non è questa la sede per proporre o decidere qual è il modello migliore in assoluto e ciò non appare corretto nella prospettiva di analisi e comprensione della realtà, che ho assunto. In tale prospettiva credo che sia opportuno e utile cercare di definire, per tratti essenziali, quali possono essere le caratteristiche di un modello organizzativo, che possa fondare un nuovo equilibrio sociale e nuove configurazioni delle amministrazioni pubbliche. Per raggiungere questo obiettivo, occorre usare una metodologia di analisi che potremmo definire "controfattuale", nel senso che vengono individuati sviluppi di una situazione storica che appaiono possibili se si verificano alcuni eventi o alcuni processi in corso si consolidano e si accrescono.

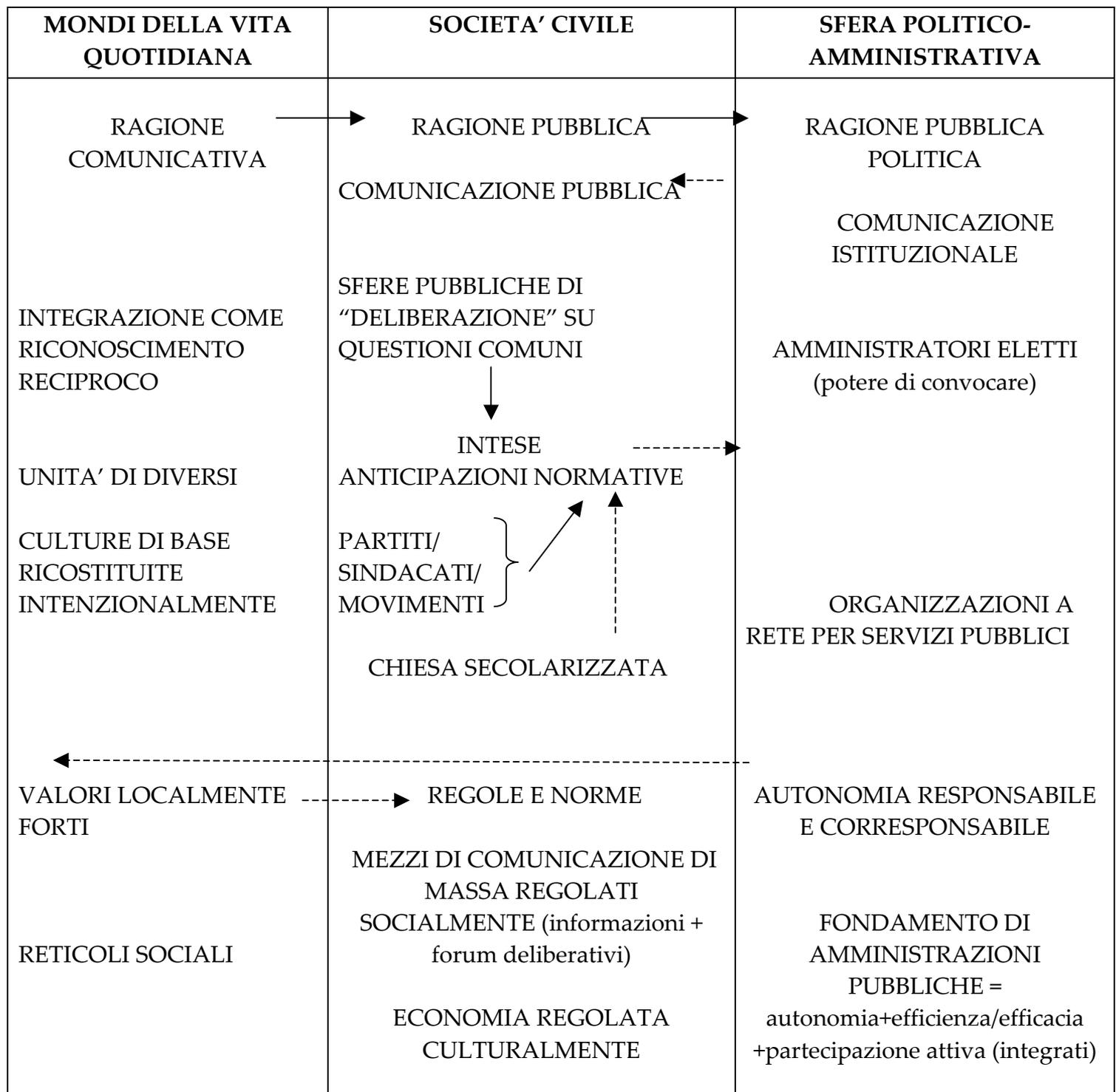
Il nuovo modello è in gran parte esistente, disseminato in vari ambienti, e può essere sinteticamente definito come organizzazione a rete basata sulla comunicazione mirata all'intesa (Habermas 1986) e sulla ragione pubblica (Messeri 2003). Tale forma di comunicazione richiede una disposizione all'intendersi, non solo nel senso di capirsi, ma soprattutto in quello di cercare una soluzione comune congrua con le diverse posizioni, ma non coincidente con alcuna né costituita da un compromesso. Implica, inoltre, il riconoscimento da parte di ciascuno del fatto che per gli altri le loro ragioni sono importanti come le proprie per sé. Richiede un impegno alla comprensione delle ragioni altrui ed alla riformulazione delle proprie in modo che siano meglio capite. Con queste premesse, che sono prevalentemente procedurali, può essere effettuato un confronto discorsivo tra posizioni che avanzano pretese di

validità ed è possibile che da tale confronto, condotto anche attraverso una discussione accesa, scaturisca l'intesa su una soluzione, specialmente quando il problema viene percepito da tutti come generale e rilevante.

In riferimento a situazioni storiche concrete delle società contemporanee, che erano improntate dal sistema, ed alle possibili evoluzioni di quella italiana, appare utile, in una prospettiva di analisi sociologica e nel modo controfattuale che ho indicato, ipotizzare la presenza di una maggiore diffusione del modello a rete nei mondi della vita quotidiana, nella società civile e nella sfera politico-amministrativa. E' forse possibile che si realizzi allora un nuovo equilibrio sociale, diverso da quello fondato sul sistema, se aumenta la congruità di tali sfere rispetto a fondamenti che mantengono e valorizzano le differenze.

Le possibili componenti di una nuova società più stabilizzata, e la configurazione delle relazioni tra tali componenti, sono indicate in un terzo modello (Cfr. Modello n. 3) che rappresenta un modello controfattuale di diffusione della comunicazione mirata all'intesa e della modalità organizzativa della rete in un contesto di democrazia deliberativa. Mi preme sottolineare che questo modello, che ipotizza una realtà solo in parte esistente, è molto diverso dai due precedenti, che mirano a descrivere/interpretare situazioni storiche concrete, anche se ad un certo livello d'astrazione.

## MODELLO POSSIBILE DI SOCIETA' CON DEMOCRAZIA DELIBERATIVA



Il modello si fonda sulla convinzione che se la realtà attuale viene letta attraverso lo schema concettuale del sistema, tutte le realtà appaiono caratterizzate da processi di degenerazione e di perdita di senso. Se, invece, è possibile individuare uno schema concettuale diverso che attribuisca un senso alle realtà nuove, è possibile ipotizzare nuove forme di relazione significativa e di integrazione o coesione sociale. Il nuovo schema concettuale si incentra su un uso collettivo e comunicativo della ragione individuale, quando, in situazioni nuove che pongono problemi percepiti come comuni, persone differenti interagiscono per ridefinire valori, per dare senso alle proprie esistenze e per trovare intese significative per tutti, senza ricorrere a compromessi o al potere costringente della maggioranza. La ragione comunicativa si manifesta primariamente nei mondi della vita quotidiana, dove le nuove famiglie, i reticoli sociali istituiti volontariamente, i rapporti fra generazioni costrette a coabitare (poiché i giovani restano sempre più nella famiglia di origine fino ad un'età adulta) e le relazioni positive fra persone differenti, dovute alla crescita del multiculturalismo, attuano nuove forme di interazione e di comunicazione costitutiva, e cioè tale da creare nuovi meta-codici che permettono l'intendersi nel senso di capirsi e nel senso di trovare un accordo. Tali meta-codici incorporano dei valori procedurali e servono a ridefinire le proprie posizioni in riferimento a quelle degli altri, affinché siano meglio comprese e possibilmente accettate ed integrate. L'integrazione sociale avviene principalmente come riconoscimento reciproco della compresenza in un determinato territorio e della complementarietà delle diverse tradizioni, pur differenti. Su questo fondamento le culture di base possono essere ricostruite intenzionalmente, rielaborando le tradizioni e scegliendo identità specifiche, ma riconoscendo identità differenti e specificandosi nel riconoscimento, se è reciproco. Si ha, in questo modo, un'inclusione

dei differenti che non si risolve né nell'assimilazione forzata né nella ghettizzazione escludente. Attraverso l'uso della ragione comunicativa è possibile definire e condividere valori "localmente forti", propri di una famiglia, di un gruppo o di una società locale. Il continuo confronto comunicativo, nella prospettiva della ricerca di un accordo su soluzioni per problemi comuni, ri-tematizza continuamente tali formulazioni consapevoli di valori, che esprimono modalità di manifestazione e valori profondi, costruisce cioè significati rispetto ad un senso vitale che sfugge alle formulazioni definitorie, pur necessarie per comprendere e per agire. Ciò può essere esteso, con i dovuti accorgimenti, anche alle interazioni fra gruppi differenti nella società civile, se si attivano sfere pubbliche di comunicazione mirata all'intesa, ed ai rapporti internazionali, se le sfere pubbliche si allargano. Ciascuna intesa ad un livello, se riguarda una questione che coinvolge un numero più ampio di soggetti, può essere riproposta come oggetto di "deliberazione" ad un livello più ampio, nel senso inglese del termine "to deliberate", che significa dibattere, discutere e confrontare opinioni nella prospettiva di un accordo. Si può costituire in tal modo una sfera pubblica europea o mondiale. Tali interazioni prevedono un diverso ruolo dei partiti e dei sindacati ed un processo di secolarizzazione della chiesa. Le strutture organizzate per rappresentare interessi, valori ed ideologie hanno il compito prevalente di mobilitare i cittadini e di offrire occasioni nelle quali sia possibile produrre "anticipazioni normativa", nel senso di intese generali su questioni collettive da proporre alla sfera politico-amministrativa. In tal modo si hanno dei materiali che si traducono in leggi e regole più legittimate, oppure sono rifiutate, con l'esercizio dell'autonomia della politica, e gli amministratori si assumono la responsabilità delle loro scelte, che possono essere anche più efficaci.

In questa ipotetica società in una nuova condizione di equilibrio, i mezzi di comunicazione di massa sono maggiormente “regolati” da parte della società, nel senso che sono sottoposti a critica ed esprimono un reale pluralismo di posizioni, riuscendo nello stesso tempo ad informare realmente sui fatti (Travaglio 2006). Anche l’economia è soggetta a una maggiore regolazione dalla cultura prodotta da sfere pubbliche locali o transnazionali che producono accordi riguardo alle caratteristiche ed alle direzioni dello sviluppo economico e sociale.

La ragione comunicativa pubblica nella sfera politico-amministrativa assume un carattere più tecnico e può adottare procedure della democrazia tradizionale, come le votazioni per determinare una maggioranza quantitativa. Tuttavia, può svilupparsi, perché coerente con molte innovazioni introdotte nell’ultimo decennio, nella modalità della comunicazione organizzativa, che riguarda le modalità di coordinamento e di progettazione utilizzate da soggetti variamente autonomi in un contesto di rete organizzativa interna a un’istituzione pubblica o tra diverse istituzioni pubbliche e private. In questo contesto assumono molta importanza la comunicazione istituzionale interna ed esterna ed il “potere di convocare”, piuttosto che di fare, degli amministratori eletti. Tale potere si esprime attraverso la competenza di mobilitare sia i cittadini che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con modalità diverse ovviamente, per interazioni significative che riguardano la “deliberazione” su questioni collettive e la progettazione coordinata di servizi e di azioni comuni. In questo modo, può essere favorita l’integrazione sociale da un lato e la piena realizzazione dell’autonomia dall’altro. Attraverso una diffusione trasversale dell’uso della ragione comunicativa che mira ad intese, è possibile ricomporre una congruità di tre fondamenti delle

amministrazioni pubbliche: l'autonomia, appunto, ma anche l'efficienza/efficacia e la partecipazione attiva dei cittadini.

Occorre ripetere che il modello presentato è una riflessione controfattuale, nel senso che è possibile che si realizzi solo se si verificheranno alcune condizioni importanti che oggi costituiscono ancora delle questioni di difficile soluzione, che possono essere meglio definite alla conclusione di questa riflessione.

#### **IV. Alcune conclusioni**

Non appare possibile concludere con indicazioni nette una riflessione riguardante una fase di transizione così intensa come quella che si sta verificando negli ultimi decenni. Ritengo opportuno individuare soltanto alcune questioni rilevanti per una ulteriore riflessione e soprattutto per sperimentazioni innovative, con particolare riferimento alle nuove forme di decentralizzazione.

La prima questione può essere espressa nei seguenti termini: la progressiva realizzazione di una società decentralizzata e inclusiva, e delle corrispondenti forme di democrazia, diverse da quella rappresentativa, dipende principalmente dalle competenze dei cittadini in quanto tali, ma anche come persone che vivono relazioni sociali nei mondi della vita quotidiana. Dipende, inoltre, dalle competenze organizzative e relazionali dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. I due tipi di competenze sono speculari e sono le componenti fondamentali della cultura politica necessaria per la società e la sfera politico-amministrativa in un contesto di democrazia deliberativa. Non sono ancora sufficientemente chiare le caratteristiche di tali competenze, perché in un passato non molto lontano non era necessario tematizzarle,

in quanto, nella forma adeguata alla democrazia rappresentativa, venivano indotte “automaticamente” dalla interiorizzazione dei valori latenti alla base della società sistemica. Allo stato attuale della riflessione, esse riguardano la possibilità di individuare e comprendere il senso e le caratteristiche di situazioni radicalmente modificate, la concreta realizzazione di processi verso intese significative, l’uso collettivo della ragione individuale, quindi non in modo strategico o secondo il calcolo di tipo economicistico, la gestione di situazioni complesse, la progettazione flessibile, il coordinamento e l’integrazione di soggetti anche profondamente differenti. La presenza diffusa di queste competenze è una condizione della “ricostituzione” della società e quindi di nuove forme di democrazia e di servizio pubblico. Nella pratica quotidiana sia delle relazioni sociali che del rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini, tali competenze dovrebbero essere meglio specificate e le loro caratteristiche operative dovrebbero essere definite, anche in collegamento ad una riflessione teorica condotta da esperti. Può essere un impegno importante di un ente locale promuovere questa riflessione collettiva e contemporaneamente consolidare le realtà concrete che appaiono significative.

Una questione molto rilevante, a questo proposito, deriva dalla ancora non risolta problematicità della formazione e del potenziamento di tali competenze. Esiste una sorta di paradosso, perché forse esse sono più diffuse fra alcune persone che non presenti nell’offerta formativa. Sembra che i soggetti istituzionali che hanno come obiettivo l’educazione, ma anche lo sviluppo della cultura locale, non siano pienamente capaci di svolgere questi ruoli. Molto può dipendere dal fatto che fino a poco tempo fa non ce n’era bisogno e bastava un rafforzamento della cultura di base, anche politica, recepita attraverso la socializzazione primaria e il trasferimento di saperi tecnici disciplinari.

Peraltro, alcuni strumenti come l'ambiente educativo ed il curricolo nascosto possono costituire un inizio, ma nessuna istituzione pubblica può da sola garantire la positività di un tale processo di sviluppo culturale. L'impegno organizzativo, che può derivare da una corretta consapevolezza dell'importanza della questione, consiste quindi nella creazione di reti interistituzionali di progetto per affrontare insieme la questione della cultura politica adeguata ad un'effettiva decentralizzazione responsabile.

Un'altra questione molto importante nello stesso ambito è costituita dall'ulteriore definizione e dalla effettiva diffusione di una coerente autonomia responsabile. Questo principio è stato ampiamente introdotto nel corso degli anni Novanta in tutte le amministrazioni pubbliche, ma è stato spesso attenuato o ha generato delle derive. Doveva essere forse più evidente che vi sarebbe stata una resistenza da parte del "centro", che in effetti ha teso a riconquistare gli spazi dell'autonomia, così come i dirigenti delle strutture autonome hanno continuato a richiedere indicazioni prescrittive, per poi "aggiustarsi" secondo i propri interessi particolari. Inoltre, abbastanza spesso si è verificata una tendenza all'autoreferenzialità di strutture ed istituzioni, basata sulla convinzione dell'assoluta indipendenza. Una migliore realizzazione del principio di autonomia può avvenire se ad esso sono uniti, in modo armonico, i principi di efficienza/efficacia e di partecipazione attiva dei cittadini.

Ciò può avvenire attraverso una formazione adeguata dei dipendenti pubblici, ma soprattutto se vengono attuate seriamente le reti organizzative interne e quelle interistituzionali esterne e viene attuata una parallela riflessione, anche attraverso una finalizzazione della formazione al mutamento organizzativo, sulle implicazioni derivanti dal fare seriamente rete. Esistono alcuni esempi di questa riflessione (cfr. ad esempio Ires Toscana, Institute for Training Education and Research,

Università di Siena 2006), dai quali possono essere presi spunti interessanti, ma ogni amministrazione pubblica dovrebbe avviare un processo specifico con obiettivi e modalità corrispondenti alle proprie caratteristiche ed al tipo di interlocutori. È questo l'auspicio che mi sembra più adeguato nel contesto di un convegno sulla decentralizzazione: studiare le modalità di collegamento dei diversi "centri" nei quali necessariamente si articola la presenza del "pubblico" nella società contemporanea.

## Riferimenti bibliografici

Ginsborg P. (2006), *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino

Habermas J. (1975), *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Bari (ed. orig. 1973)

Habermas J. (1986), *Teoria dell'agire comunicativo* (vol. I e II), il Mulino, Bologna (ed. orig. 1981)

Ires Toscana, Institute for Training Education and Research, Università di Siena (2006), *Come si fa rete fra istituzioni. Vademecum per creare reti organizzative*, Provincia di Siena, Siena

Messori A. (2003), *Ricostituire la società* Vol. I *Ragione pubblica e comunicazione*, il Mulino, Bologna

Parsons T. (1981), *Il sistema sociale*, Edizioni di Comunità, Milano (ed. orig. 1951)

Taylor F. W. (1974), *L'organizzazione scientifica del lavoro*, Angeli, Milano (ed. orig. 1911)

Travaglio M. (2006), *La scomparsa dei fatti*, Il Saggiatore, Milano

Weber M. (1968), *Economia e società* (vol. I e II), Edizioni di Comunità, Milano (ed. orig. 1922)