

*Fatti e norme nell'organizzazione*¹

di Maurizio Catino*

1. Introduzione

Per quanto le leggi possano cambiare in una notte a seguito di decisioni politiche o giudiziarie, i vincoli informali che rappresentano gli usi, i costumi e i codici morali sono molto più impenetrabili a politiche predeterminate.
(Douglass C. North, 1990)

La storia della riorganizzazione amministrativa del '20° secolo è fatta di retorica, affermano March ed Olsen. Il settore pubblico europeo e statunitense è stato investito da profonde trasformazioni (Olsen e Peters, 1996; Osborne e Gaebler 1992) sia a livello politico (decentramento, snellimento degli apparati, riforma del welfare), sia a livello amministrativo (controllo dei costi, ricerca di maggiore efficacia efficienza e trasparenza, orientamento al servizio). Si è assistito a tentativi di contaminazione del settore pubblico con logiche e pratiche provenienti dal mondo delle imprese private: tentativi caratterizzati da logiche più autoritarie (come i programmi *Next Steps* in Inghilterra), più partecipative e centrate sulla valorizzazione dell'amministrazione pubblica (come il programma *Reinventing Government* dell'amministrazione Clinton e Gore), più centrate sull'introduzione di pratiche manageriali all'interno della pubblica

1. Ho discusso precedenti versioni di questo articolo con Federico Butera, Maurizio Carbognin, Giorgio De Michelis, Luca Lanzalaco, Paolo Perulli, Mario Ricciardi che ringrazio. Desidero ringraziare inoltre i referee della rivista per i commenti proposti.

* È direttore di ricerca all'Irso. Insegna Sociologia delle professioni e dell'impresa presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Milano - Bicocca.

amministrazione (come il diffondersi del *New Public Management* e di una cultura manageriale attraverso scuole e master specifici per i dirigenti e dipendenti della pubblica amministrazione).

Anche in Italia il settore pubblico è stato oggetto di specifica attenzione, e se fino al 1993 la questione amministrativa aveva attirato scarso interesse (Cassese e Franchini, 1994), successivamente la “riforma della pubblica amministrazione” è entrata a pieno titolo nell’agenda politica dei diversi governi che si sono succeduti negli ultimi dieci anni. Questo decennio, infatti, ha visto un’innovazione normativa rilevante per la politica amministrativa italiana (cfr. Dente, 1999; Reborà 1999), superiore a quanto accaduto nei cinquant’anni precedenti di riforma della legislazione sull’amministrazione². Innovazione delle norme che ha avuto alcuni fattori motivanti diversi tra i quali la necessità di risanamento della finanza pubblica, un processo progressivo verso le autonomie territoriali e funzionali, la ricerca di maggiore efficienza economica e orientamento al servizio dell’azione amministrativa. Le riforme, inoltre, hanno avuto carattere sia trasversale³ ai diversi segmenti della pubblica amministrazione, sia settoriale⁴ e riguardante soltanto alcuni componenti del più ampio sistema pubblico (Reborà, 1999).

Un decennio di turbolenza normativa senza precedenti ma, seppur caratterizzate da buone intenzioni, le premesse non hanno generato i risultati attesi. In molte situazioni anzi l’esito atteso non si è manifestato. In alcuni casi si verificato quello che è successo durante alcune innovazioni tecnologiche e cioè che le tecnologie introdotte hanno creato tanti problemi quanti ne dovevano risolvere; Edward Tenner le ha chiamate per questo “tecnologie boomerang”.

2. La legge 142/1990 per il riordinamento delle autonomie locali; la legge 241/1990 sulla trasparenza del procedimento amministrativo; la legge 421/1992 che delega il governo a razionalizzare le discipline in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza locale; il decreto delegato 29/1993 sul pubblico impiego (distinzione tra politici e dirigenti; sistema di controllo dei risultati, privatizzazione del contratto di lavoro, istituzione degli Uffici relazioni con il pubblico) e le successive modifiche quali i “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”, la semplificazione di 100 procedimenti o gruppi di procedimenti, l’attribuzione di autonomia organizzativa alle università, la definizione del codice di stile e del codice di comportamento ed altro ancora; il d.lgs 77/1995 che prevede l’introduzione del controllo di gestione negli enti locali sino ad arrivare alle cosiddette leggi Bassanini (59/1997 e 127/1997) che contengono, anche se in modo non sistematico, tutto un insieme di modifiche al funzionamento delle amministrazioni sia macro che micro. Infine vanno ricordate: la legge 94/1997 che accorpa i ministeri del Tesoro e del Bilancio; la legge 191/1998 che introduce il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni; la legge 50/1999 che prevede, tra l’altro, la semplificazione di 57 procedimenti, la riforma dei ministeri e della Presidenza del consiglio. Infine tutti i decreti emanati in attuazione delle leggi Bassanini come il d.lgs 469/1997, il 430/1997 (che accorpa Tesoro e Bilancio), il d.lgs. 396/1997 (che riforma la contrattazione collettiva), il d.lgs. 387/1998 (modifiche sull’organizzazione degli uffici, la dirigenza, il rapporto di lavoro) ed altre leggi ancora.

3. Come, ad esempio, le leggi sulla trasparenza, sulla semplificazione, sulla gestione del personale, sull’organizzazione e razionalizzazione delle amministrazioni, sul decentramento amministrativo.

4. Come, ad esempio, gli interventi normativi sugli enti locali, sulla sanità pubblica, sulla scuola ed università.

I fallimenti (o mancati raggiungimenti dei risultati previsti) sono stati di frequente interpretati come risultato dei tentativi messi in atto da interessi particolaristici e settoriali per boicottare l'attuazione di una riforma. In altre parole queste leggi sono state delle "leggi scommessa" i cui risultati più che essere iscritti nella *formulazione* della legge dipendevano dalla *applicazione* e realizzazione sul campo.

Ma sorge una domanda: se quest'innovazione normativa abbia comportato o meno un cambiamento di paradigma nell'innovare la pubblica amministrazione. Anticipando quanto si sosterrà in questo articolo, si afferma che il fallimento di alcuni casi (o parziale successo) sia dovuto ad un paradigma immutato basato su una visione "giuridico-formale" dell'organizzazione da parte dei *law maker*, ad una non adeguata conoscenza della fisiologia e fenomenologia delle organizzazioni su cui si legifera.

In questo articolo si sostiene che questa prevalente visione dà luogo ad una concezione "ordinamentale" del cambiamento. Questa concezione funziona come un "paradigma" in grado di produrre mutamenti soltanto su un livello del cambiamento, quello *giuridico-formale*, delegando agli eventi il mutamento del livello *organizzativo* (la riconfigurazione dei processi, dei servizi, del sistema professionale, le pratiche di lavoro ed altri elementi ancora) e di quello *cognitivo* (le cognizioni sottostanti alle attività, le credenze presenti, le culture in azione).

Analizzare dunque il rapporto tra norme e organizzazione, tra concezione del legislatore ed effetti sugli utenti e sulla realtà delle pratiche sono obiettivi di indagine fondamentali per comprendere i successi e gli insuccessi di una riforma.

2. Perché falliscono i programmi di cambiamento: la concezione giuridico formale delle organizzazioni

Come in economia è esistita (e continua ad esistere) una concezione basata sul cosiddetto *homo oeconomicus*, un individuo guidato da razionalità strumentale e in grado di scegliere al meglio secondo le proprie preferenze, così nella *policy community* continua a persistere una visione che potremmo definire, in analogia con la precedente, dell'*homo iuridicus*, una concezione basata sul ritenere che le persone e le organizzazioni si comportino secondo quanto previsto dalle norme. Se l'*homo oeconomicus* è "attratto" dalle ricompense future, l'*homo iuridicus* è "spinto" da forze inerziali alle sue spalle come le leggi e le norme⁵. E se queste cambiano, anche il comportamento dell'*homo iuridicus* cambia in conformità. Questa concezione è *taken for granted* (data per scontata) nella normale attività dei *law maker* ed assume che i comportamenti organizzativi siano una *variabile dipendente* mentre le norme e le regole for-

5. Su questo punto è di particolare interesse la riflessione di Jon Elster (1989) sulle norme sociali.

mali sono la *variabile indipendente*: le regole determinerebbero le strategie d'azione secondo un stretto legame causa effetto.

Molti programmi di riforma della pubblica amministrazione hanno spesso fallito gli ambiziosi obiettivi preposti e ciò che spesso ha davvero favorito il loro fallimento non è stata la definizione degli obiettivi (non solo) o delle finalità generali del processo di riforma: il loro fallimento risiede in una visione culturale – errata – del legislatore e della *policy community* di riferimento ed in una sua visione organizzativa – assente.

L'elemento comune ai vari progetti di riforma, pur nella diversità di soggetti proponenti e di aree di intervento (governo locale, stato, altri enti, etc.) risiede in una “*concezione giuridico-formale*” delle organizzazioni ed istituzioni della pubblica amministrazione. Tale concezione, sottostante ai diversi progetti di innovazione, porta a considerare l'organizzazione come una sorta di “ordinamento giuridico” e a credere che una volta fatto il *disegno* ottimale (“la norma”) il percorso per arrivare da questa ai risultati sia privo di problemi. Sembra che sia sufficiente modificare le leggi (se l'attore del cambiamento si muove a livello dello stato) o i regolamenti (se l'attore del cambiamento si muove a livello della singola organizzazione (Comune, Provincia, Scuola, etc.) per ottenere i mutamenti auspicati e presenti, secondo i promotori, nel disegno di legge o di regolamento. Ma, riprendendo Habermas si registra sempre uno scarto tra “le norme e i fatti”. Si assiste ad una marginalizzazione del diritto:

“le ricerche sociologiche sull'implementazione dei provvedimenti di legge hanno confermato, negli ultimi decenni, il salto che separa la ‘lettera’ formulata nei programmi di legge dai loro effetti sociali. In molti settori il diritto non gode per nulla di effettiva obbligatorietà. La consapevolezza di questa occasionalità marginale del diritto risale in parte all'indagine sociologica su dati di fatto prima sconosciuti. Ma poi si aggiungono altri fattori: il carattere sempre più sperimentale di una programmazione goal-oriented dagli esiti sempre meno prevedibili; la crescente coscienza del legislatore circa la difficoltà di attuare o di far accettare i provvedimenti...”. (1992; trad. it. 2001: 19).

Chi “disegna” le norme ritiene di conoscere a sufficienza i sistemi che dovranno poi adottarle o che questa conoscenza non sia necessaria. Ma soprattutto ritiene che i sistemi stessi si comporteranno “secondo norma”. Quando questo non accade, i *designer* della norma lo imputano o ad una cattiva implementazione o alla non volontà dei destinatari mentre quasi mai si riflette sulle caratteristiche dei contesti sociali adottanti. Parafrasando un'importante intuizione di Weick sulla tecnologia, sembra che *l'intrinseca equivocità della norma* non sia percepita dai progettisti. Su questo aspetto, Treves (1996: 242) ha sostenuto che “*i casi di inefficacia delle norme e degli effetti latenti delle norme stesse sono spesso dovuti a deficienze degli strumenti e dei servizi dal cui funzionamento dipende l'attuazione o la non attuazione, l'efficacia o l'inefficienza totale o parziale di quelle norme*”.

Chi fa le norme ha spesso una concezione piuttosto semplicistica del suo “utente” e delle caratteristiche organizzative e logiche di funzionamento, ignorando che, come ha affermato North, “*nel tempo una regola formale può esse-*

re cambiata o semplicemente accantonata e non resa esecutiva” (1990; trad. it. 1994: 127). La concezione giuridico-formale del cambiamento delle organizzazioni è la “mappa cognitiva” che prepara il cosiddetto cambiamento “ordinamentale” (Butera, 1999a).

Dietro questa visione c’è una concezione giuridico-formale delle istituzioni (Eckstein, 1985; Lanzalaco, 1996) e delle organizzazioni, concezione che si caratterizza per alcuni assunti quali:

1. L’organizzazione è una *macchina* che funziona secondo regole che sono progettabili e modificabili facilmente.
2. La credenza di *forti legami causali tra le norme* (il progetto giuridico) e i conseguenti *comportamenti dell’organizzazione* e delle persone che in essa vi lavorano: il diritto determina l’organizzazione.
3. Una concezione “*atomistica*” dell’organizzazione, ovvero il rappresentarsi l’organizzazione da cambiare come un “atomo” non considerandola nel suo effettivo contesto d’azione, nel suo “campo interorganizzativo”.

Questi tre aspetti evidenziano un “velo cognitivo” in chi progetta le leggi, dovuto sia ad un specifica cultura amministrativa, sia alla assenza di una adeguata conoscenza delle organizzazioni complesse e di quanto scoperto dalla teoria dell’organizzazione. Vediamo più in dettaglio questi assunti sottostanti.

2.1. L’organizzazione come macchina

La concezione dell’organizzazione come “macchina” risale ai primi decenni del secolo scorso ed ha in Taylor (1911), per quanto riguarda l’impresa di produzione, e in Weber (1922), per quanto riguarda l’organizzazione dello stato e degli apparati amministrativi, i due massimi esponenti. Tale concezione si basa sul ritenere l’organizzazione come un costrutto “razionale” (Scott, 1987) le cui componenti sono perfettamente progettabili e manipolabili. Come ha affermato Eckstein (1985), questa concezione meccanicistica delle istituzioni concentra l’attenzione soltanto sugli aspetti giuridici e formali e non ne considera la dimensione longitudinale (la sua storia) e di adattamento all’ambiente esterno. Il designer normativo ritiene che la macchina si comporti come è stata disegnata e se c’è qualcosa che non va basta cambiare qualche passaggio della norma o chiarirlo meglio agli utenti (con regolamenti e norme di attuazione). Sempre secondo questa concezione le organizzazioni: “*non hanno memoria e possono funzionare indipendentemente dai loro ambienti*” (Eckstein, 1985: 54).

Tale concezione esclude del tutto, o non assume a sufficienza, l’idea che le organizzazioni sono fatte di routine consolidate e di persone che possono “interpretare” le norme, sviluppando strategie differenti a secondo delle forme di adozione delle norme stesse. Questa concezione ingegneristica basata sulla metafora della organizzazione come “macchina” (Morgan, 1986) porta dunque a far coincidere il cambiamento di un’organizzazione con l’emanazione della

norma e dei suoi regolamenti di attuazione e a monitorare il cambiamento prevalentemente sul rispetto (normativo appunto) di quanto previsto dalla norma stessa. È, da questo punto di vista, una logica autoreferenziale. Ma non è sufficiente fare una legge, buona o cattiva che sia per vedere dei risultati, o se questi non si verificano, prendersela con chi, si ritiene, non applichi la legge.

Questa concezione porta a credere che esista un modello ottimale, *one best way* da importare in ogni organizzazione prendendo come riferimento le esperienze di successo. Sempre secondo questa concezione non vi è separazione tra *norme sociali* (che vengono spontaneamente accettate e interiorizzate in un determinato contesto) e *forme legali* che prescrivono ufficialmente il contenuto di quelle norme (Eckstein, 1985). Non vi è separazione tra la *forma* (i meccanismi di regolazione giuridico formali) e la *forza* (gli attributi organizzativi e strutturali) delle istituzioni e delle organizzazioni (Lanzalaco, 1996).

2.2. Norme e organizzazione

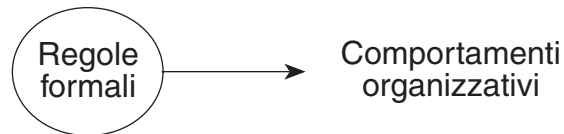
Il secondo punto della concezione giuridico-formale riguarda il legame tra norma e organizzazione. La teoria dell'organizzazione ha affrontato più volte nella sua storia questo tema, declinandolo come un aspetto piuttosto problematico (Weber, 1922; Gouldner, 1954; Friedberg, 1993; Meyer e Rowan, 1977; per un'approfondita discussione Lanzalaco, 1995) e con una concezione fortemente diversa rispetto alla tradizione giuridica. Secondo quest'ultima la validità e la razionalità di una norma derivano dalla riconducibilità della norma sotto le regole di produzione proprie di un dato sistema giuridico (Irti, 1984) e non in base alla "effettività" della norma stessa⁶.

La concezione giuridico-formale delle organizzazioni presuppone uno stretto legame (*tightly coupled*) tra quanto prescritto e previsto dalla norma e i comportamenti organizzativi, ignorando quanto evidenziato da molte ricerche empiriche sulle connessioni tra le sub unità organizzative e tra queste e le norme formali. Legami *loose coupling*, laschi, piuttosto che stretti, legami che consentono margini di discrezionalità nell'adattamento reciproco (Weick, 1969; 1995). La concezione giuridico-formale non considera invece il legame come un dilemma o come un problema. Qualora non si esegue la norma è perché non lo si vuol fare (violazione) e il controllo e monitoraggio tende a rilevare proprio quanta parte della norma è stata o meno adottata.

Ma le regole in alcuni casi possono essere interpretate (Twinning e Miers, 1976) e dar luogo a comportamenti piuttosto differenti. A fronte di una uniformità formale si assiste ad una eterogeneità sostanziale. L'evidenza empirica segna la distanza tra "fatti e norme": le organizzazioni "adottano" le regole in base alle loro contingenti logiche di funzionamento, in base al sistema socio-tecnico esistente e in base alla loro storia. L'eterogeneità empirica che si rileva deriva proprio da un processo di interpretazione basato su queste caratteristi-

6. Questo aspetto sarà discusso nel paragrafo 3.

che. Ma la concezione giuridico-formale ignora questa complessità e problematicità e riduce il legame tra norma e organizzazione ad una relazione causa effetto: le norme prescrivono i comportamenti; progettare e cambiare le organizzazioni significa farlo in riferimento ad un modello unico ritenuto ottimale (*one best way*).



Coerentemente con questo assunto, conoscere l'organizzazione è possibile attraverso la conoscenza dei suoi codici formali e modificarne il funzionamento è possibile a partire dal ridisegno del sistema normativo che la regola. La distanza tra le norme previste e le pratiche reali (formalismo) è vista come non problematica sul piano teorico e come patologica e disfunzionale su quello empirico. Non vi è quindi un processo di interpretazione di regole da parte degli attori ma di adesione e attuazione o di violazione.

Ma come ha affermato North:

“La cosa più importante è che le regole formali cambiano, ma non i vincoli informali. Si sviluppa, perciò, una tensione inconciliabile tra i vincoli informali e le nuove regole. I vincoli informali si sono gradualmente sviluppati come estensione delle regole formali precedenti.... Benché si possa avere un rinnovamento generale delle regole, vi saranno sempre vincoli informali che presentano una grande capacità di sopravvivenza essendo in grado di risolvere i problemi essenziali dello scambio, siano essi sociali, politici o economici”. (1990; trad. it. 1994: 133).

Gli apparati amministrativi non sono dunque modificabili come vorrebbero i *law maker*; gli apparati costituiscono un gruppo sociale che sviluppa degli interessi propri con i quali interpreta gli obiettivi dell'istituzione alla quale appartengono oltre a controllare delle risorse di potere (Weber, 1922).

Dietro l'impersonalità della norma e dell'organizzazione non vi è una irrazionalità di fatto o un'assenza di cultura manageriale. D'accordo con quanto affermato da Dente (1999), la coincidenza tra legittimità e legalità procedurale risiede nell'idea che tanto più rigido e fortemente prescritto è il comportamento della pubblica amministrazione, tanto più saranno tutelati i diritti dei cittadini. Ma su questo importante punto ritorneremo più avanti.

2.3. Atomo o rete

Infine, il terzo aspetto della concezione giuridico-formale porta a ritenere che l'oggetto del cambiamento sia unico, con confini certi e senza interazioni significative con l'ambiente esterno. In realtà ogni organizzazione è anche inserita in una rete di relazioni e il suo funzionamento può essere compreso soltanto a partire da quella rete. Se, ad esempio, si vuol cambiare il sistema dei

servizi all'impiego e dei servizi per il mercato del lavoro, occorre considerare la rete dei soggetti che di fatto attivano e gestiscono i processi per il mercato del lavoro. Pensare che l'oggetto del cambiamento siano le caratteristiche di un'unica organizzazione è riduttivo e non tiene conto della realtà relazionale delle organizzazioni.

Se i law maker non tengono conto di queste considerazioni è perché non conoscono il funzionamento delle organizzazioni complesse ma, soprattutto, perché è più facile cambiare una norma che un sistema organizzativo. Questo porta a far coincidere il cambiamento con l'emanazione di una nuova norma.

Cambiare le organizzazioni della pubblica amministrazione significa andare incontro a molte caratteristiche costitutive e fisiologiche che, se non adeguatamente comprese possono far naufragare i tentativi di riforma.

A tal riguardo, Lanzalaco (1996) evidenzia come la natura delle istituzioni ed organizzazioni pubbliche sia a) *molteplice*, b) *dipendente da percorso* e c) *incorporata* in un ordine istituzionale più ampio. Riguardo la multidimensionalità e molteplicità dell'organizzazione, la "retorica" della riforma si limita ad una sola dimensione, quella giuridico-formale appunto, negando di fatto l'esistenza delle altre due: i) le risorse materiali, simboliche e le risorse cognitive e professionali che consentono realmente all'organizzazione di funzionare; ii) le pratiche di lavoro ed i comportamenti reali e consolidati, istituzionalizzati all'interno dell'amministrazione.

Nella visione ingegneristica e "meccanicistica" della riforma, si pretende che modificata una delle tre dimensioni -quella normativa- le altre si adeguino. Si registra, in sintesi, un profondo scarto tra natura delle organizzazioni della pubblica amministrazione e progetti di cambiamento di queste stesse organizzazioni.

Il secondo aspetto sulla natura delle organizzazione della pubblica amministrazione riguarda la "dipendenza da percorso" (*path dependence*). Il funzionamento dell'organizzazione dipende non solo dall'ambiente nel quale opera, ma soprattutto dalla sua storia, dal percorso storico e dall'eredità del passato. Organizzazioni simili, ma con storie diverse risponderanno in modo diverso a uguali stimoli. Questo comporta che programmi e progetti di cambiamento limitati alla sola componente giuridico-formale si "scontrano" con gli altri elementi che tendono a resistere, che sviluppano elementi inerziali di fronte al cambiamento. Infatti "*di fronte al mutamento, e anzi, proprio quando il mutamento è rapido e segna una soluzione di continuità con il passato, gli attori sociali e politici tendono, per ridurre l'incertezza, a far riferimento a schemi, modelli e comportamenti conosciuti e consolidati e perciò più affidabili*" (Lanzalaco, 1996a). E così la riforma naufraga:

"nei processi di innovazione, individui, organizzazioni e istituzioni devono essere capaci di costruire e consolidare nuovi repertori cognitivi e abilità pratiche. Ma ciò non può avvenire se non disimparando allo stesso tempo i patterns di comportamento preesistenti che il più delle volte sono profondamente radicati e non facilmente scongelabili". (Hedberg, 1981 in Ciborra e Lanzara 1999: 4).

Ogni innovazione riguarda quindi la struttura della conoscenza praticata e incorporata nelle routine organizzative. Per le innovazioni normative sembra accadere quello che accade per l'introduzione di nuovi artefatti tecnologici e cioè che le norme sono continuamente reinventate, talvolta in modo creativo, dagli utenti sia nel corso del processo di adozione che nelle fasi di applicazione e uso (Rice e Rogers, 1980). Le modalità e gli esiti dell'adozione di una norma dipendono dalle caratteristiche degli *adopter* così che è molto difficile trovare che la stessa norma sia adottata allo stesso modo da due contesti differenti.

Infine, il terzo aspetto riguarda l'essere *embedded* delle organizzazioni in un ordine istituzionale più ampio. Il non considerare questo aspetto porta i "retori" della riforma a ritenere che i modelli di cambiamento, le soluzioni siano importabili da altri contesti (organizzativi e geografici) ed *ipso facto* implementabili nelle organizzazioni di casa propria. È il luogo della *retorica* manageriale. Sono centrali invece i modelli culturali e le mappe cognitive degli operatori che la riforma vuol cambiare: "*come disse Rousseau, la legge che conta è, in definitiva, quella scritta nel cuore della gente*" (Riker, 1976: 13).

3. "Fatti e norme"

Si può dire che tutte le scienze umane e sociali hanno tematizzato e discusso i concetti di *regola* e di *norma*: filosofia, sociologia, economia, diritto, psicologia, linguistica, scienze politiche. Ne consegue che queste parole hanno assunto usi e significati differenti a seconda degli utilizzatori e dei contesti. Non è questa la sede per una discussione complessiva di questi concetti, piuttosto ne faremo una lettura particolare finalizzata agli obiettivi di questo lavoro.

Twining e Miers (1976; trad. it. 1990: 181) concepiscono la parola *rule* "*nel senso di una norma generale che disciplina il comportamento o le azioni suscumbibili entro una certa fattispecie astratta*". Essi evidenziano i contemporanei aspetti di una regola: a) un aspetto normativo o *prescrittivo* quando non descrive un comportamento ma lo qualifica in termini di obbligatorio, permesso, vietato; b) un aspetto *generale* nel senso che riguarda una pluralità di situazioni o circostanze.

Esistono diverse classificazioni delle norme⁷ e, talvolta, questo concetto è usato come sinonimo di regola. In questo lavoro faremo nostra l'assunzione di Twining e Miers secondo la quale: "*il termine norma, non fosse per le implicazioni tecniche, ma talvolta anche astruse, ad esse associate, avrebbe potuto essere adottato in sostituzione del termine regola senza avere alcun effetto sull'analisi svolta in questa sede*" (1976; trad. it. 1990: 181).

Tra la norma e il comportamento possono verificarsi degli "equivoci" che possono mutare il senso del messaggio normativo. Equivoci derivanti dalla

7. Sulle diverse classificazioni delle norme cfr. von Wright 1963, Searle, 1969; Bobbio, 1980 e Ferrari; 1997. Per un'approfondita trattazione delle regole nei contesti del diritto e della vita quotidiana cfr. Schauer, 1991.

chiarezza del messaggio, dalla conoscenza socialmente condivisa del messaggio, dal tempo, dallo spazio, dall'ambiente entro cui il messaggio circola, dal *processo interpretativo* che, consapevolmente o meno, ogni attore gioca (Ferrari, 1997). Questi equivoci pongono il problema dell'efficacia o meno di una norma, ovvero della *produzione di effetti conformi alle intenzioni di coloro che hanno posto la norma* (Friedman, 1975): come afferma Roscoe Pound, esiste una distanza tra il "diritto nei libri" (*law in books*) e il "diritto in azione" (*law in action*). Le norme come entità astratte tendono a scomparire e vengono intese come fatti sociali osservabili (Olivecrona, 1939).

Questo aspetto è di particolare importanza per distinguere i fatti dalle norme. Le norme non sono predizioni ma, al massimo, degli ausili alla predizione. Confondere le norme con le predizioni corrisponde a confondere le norme con gli usi effettivi delle norme messi concretamente in atto dalle persone. Come hanno evidenziato la sociologia, la sociologia del diritto e la teoria dell'organizzazione, le norme sono uno dei meccanismi principali utilizzati per "definire situazioni" e per "interpretare la realtà".

Affermare che le regole non determinano la loro applicazione è un luogo comune: "ogni applicazione della regola è interpretazione" (Schauer, 1991: trad. it. 2000: 317). E proprio questa attività interpretativa è considerata da Parsons come la funzione centrale di un sistema giuridico, in quanto le norme hanno un margine di "indeterminatezza" semantica e sono dunque interpretabili. Su questo aspetto, Kelsen ha affermato che:

"l'interpretazione è un procedimento spirituale che accompagna il processo di produzione del diritto nel nuovo sviluppo da un grado superiore ad uno inferiore regolato da quello inferiore. Normalmente, l'interpretazione della legge deve rispondere alla domanda: come dalla norma generale della legge nella sua applicazione a un fatto concreto si può estrarre la corrispondente norma individuale d'una sentenza o di un atto amministrativo?" (1934, trad. it. 1952: 117).

Secondo questa concezione una norma giuridica superiore determina quella inferiore sia nel suo procedimento che nel suo contenuto. Ma come lo stesso Kelsen fa notare, molto spesso il senso letterale della norma non è chiaro e colui che deve poi realmente interpretarla si trova dinanzi a molteplici significati. Inoltre "l'interprete" può ritenere che esista una discrepanza tra la norma scritta e l'intenzione del legislatore. In alcuni casi la norma può essere uno "schema" piuttosto generale di diverse possibilità di esecuzione e di possibili decisioni. Emerge dunque una riduzione del valore descrittivo della norma in quanto essa è interpretata (Lasswell e Kaplan, 1979).

Interpretare intende cose diverse come chiarire, attribuire significato spiegare, portare alla luce ad altro ancora. Interpretare una legge significa quindi andare alla ricerca del suo significato ma questo implica un ruolo attivo di chi interpreta, un ruolo talvolta di creazione. Questo ruolo attivo offusca talvolta la distinzione tra interpretare e applicare: il processo è circolare nel senso che l'applicazione di una regola richiede una interpretazione precedente e l'interpretazione si realizza mentre si applica la regola. L'interpretazione, quindi,

“manipola” le norme adattandole al contesto di riferimento. Questo percorso di interpretazione e manipolazione segna una distanza tra l’intenzione del legislatore e la realtà dell’organizzazione; distanza accresciuta anche dalla complessità del campo di applicazione della regola. Chi emana una norma non può prevedere tutti i possibili cambiamenti che quella nuova norma porterà né tanto meno le possibili variazioni che subirà nel corso della sua applicazione. Nessuna norma può prevedere tutte le possibilità nemmeno una norma molto specifica e precisa. Questo perché il campo organizzativo di riferimento è complesso e tenderà a attivare dinamiche difficilmente prevedibili ex ante.

Il problema del rapporto norme-comportamento non è però così semplice come potrebbe apparire, non si tratta soltanto di interpretazione. Se infatti tra una norma e la sua applicazione c’è qualcosa come un atto di interpretazione e cioè se ogni volta una regola deve essere comunque interpretata, emerge un paradosso: “*qualunque cosa io faccia, può essere sempre resa compatibile con la regola mediante una qualche interpretazione*” e che quindi “*ogni interpretazione è sospesa nell’aria insieme con l’interpretato; quella non può servire di sostegno a quello*” (Wittgenstein, 1953; trad. it. 1967 § 198: 107). E inoltre se ogni cosa che un individuo fa può essere messa d’accordo, mediante un’interpretazione, con una regola, potrà d’altronde essere messa in disaccordo con essa. Quindi, con l’idea di interpretazione si finisce per far scomparire la regola stessa, oltre al fatto che l’interpretazione di una regola può ragionevolmente richiedere, a sua volta, di essere essa stessa interpretata.

Queste argomentazioni ci portano a sostenere che l’applicazione di una norma non è data tanto dalla sua interpretazione, ma piuttosto dalla sua reale “pratica” in uno specifico contesto: più che l’interpretazione delle norme è l’uso di queste ad essere rilevante, è al *sequire* una regola (1953 §235) che si deve prestare attenzione.

Il tipo di norme cui facciamo riferimento in questo articolo sono simili a quelle che von Wright (1963) ha chiamato *prescrizioni* o *regolamentazioni*, nel senso che si tratta di una manifestazione della volontà da parte dell’autorità di far sì che il soggetto si comporti in un determinato modo, come ad esempio le leggi dello stato. Si tratta, oltre che di prescrizioni, anche di *direttive* o *norme tecniche* von Wright (1963) in quanto, come delle “istruzioni per l’uso”, riguardano i mezzi da usarsi per conseguire dei fini.

Una differenza importante da sottolineare riguarda la concezione della norma per il giurista (e dunque per la *policy community*) e per i teorici dell’organizzazione. Per il giurista, l’attenzione è sulla “*ratio*” della norma non sulla sua “effettività”, nel senso che quest’ultima viene successivamente: “*per antico abito, il giurista scende dalla razionalità verso l’effettività: delle leggi si serve per valutare l’accaduto, e non dell’accaduto per verificare e stabilire la razionalità delle leggi*” (Irti, 1984: 301). Il giurista distingue dunque la *ratio* di una legge dalla sua effettività in quanto quest’ultima costituisce un momento “ulteriore” che non può compromettere né la validità della norma, né la razionalità che essa offre al mondo degli uomini (Irti, 1984). Per lo studioso di organizzazioni, al contrario, diventa centrale ciò che il giurista dichiara come

“ulteriore”, ovvero l’effettività della norma. Non è dunque sufficiente la razionalità della legge per determinare la sua effettività, ma è necessario che la legge generi rapporti di “causazione sociale”, il suo essere legge nel senso di possedere la capacità di *legare*⁸. Come vedremo più avanti (nel paragrafo 4), la concezione *ratio legis* della norma per il giurista è uno degli elementi del paradigma della *policy community* della riforma amministrativa.

Questa concezione della norma di tipo giuridico-formale è coerente con un modello organizzativo di tipo burocratico il quale è l’unico in grado di assicurare l’imparzialità dell’azione tramite l’esecuzione di un adempimento oggettivo, il quale “*significa in primo luogo un adempimento senza riguardo alla persona, in base a regole prevedibili*” (Weber, 1922 trad. it. 1995 vol. IV: 76). L’organizzazione burocratica, oltre ad essere un “*inevitabile fenomeno collaterale della moderna democrazia di massa*”, si basa sulla “*pretesa di eguaglianza giuridica in senso personale e oggettivo che aborre il privilegio e rifiuta in linea di principio una soluzione caso per caso*” (84) e dunque “*l’eguaglianza giuridica e la pretesa di garanzie giuridiche contro l’arbitrio esigono l’oggettività razionale formale dell’amministrazione, in antitesi al libero volere personale nonché alla grazia, propria dell’antico potere patrimoniale*” (80).

Connesso a questa concezione giuridica della norma vi è quindi la convinzione, da parte della cultura amministrativa, della norma come “forma di garanzia” (Dente, 1999) anche se essa può minare la trasparenza, l’efficacia e l’efficienza del processo. In altre parole la procedura amministrativa è centrata sull’idea che maggiori sono le sue predeterminazioni (procedure spinte), maggiori saranno le garanzie per il cittadino. Come afferma Dente, il problema delle procedure non è da leggere come il risultato di irrazionalità organizzativa o dell’assenza di cultura manageriale e di servizio. La forma e la forza delle procedure risiedono in una concezione ben più profonda che considera l’amministrare come un problema di “giustizia amministrativa” per la tutela dei diritti del cittadino. Per superare questa concezione occorrono nuovi principi: “il principio generale è che esse (le amministrazioni) operano di regola utilizzando il diritto privato e sulla base della più ampia libertà di azione. Fanno eccezione a questo principio solo le attività a rilevanza esterna nelle quali sono in gioco i diritti dei cittadini: in questi casi è possibile immaginare l’esistenza di procedure predefinite ai fini di garanzia” (Dente, 1999: 83).

In conclusione, il rapporto tra norma e organizzazione è più problematico di quanto appaia alla *policy community* e la concezione giuridico-formale delle istituzioni non è adeguata a render conto della complessità del fenomeno organizzativo. La concezione giuridico-formale si innesta in un percorso nel quale la norma giuridica da statuizione generale e astratta rivolta a tutti i soggetti di un ordinamento giuridico, diventa “statuizione programmatica”, riman-

8. Naturalmente ci sono delle “buone ragioni” per considerare la norma secondo la concezione dei giuristi. Come afferma Irti (1984: 305): “*il giurista che subordina la validità della norma ad una ‘razionalità’ esterna al sistema, cessa di essere giurista di quest’ultimo, e si interpreta e custode delle regole di produzione di un altro sistema. Egli crede di essere ancora all’interno del primo, ma obbedisce già alla logica del secondo*”.

dando ad altri organi dello Stato l'emanazione di norme ulteriori. Questo favorisce una molteplicità di fonti normative che conduce alla "giudizializzazione" della pubblica amministrazione (Pizzorno, 1998) con l'introduzione di forme e garanzie tipiche della funzione giurisdizionale (quali la trasparenza, la pubblicità degli atti, ecc.).

4. Implicazioni per l'organizzare

Ritorniamo alla tesi di questo articolo e ai tre assunti della concezione giuridico-formale: *l'organizzazione come macchina; le norme determinano i comportamenti organizzativi; le organizzazioni sono atomi*. Sosterremo adesso che questa concezione è inadeguata e conduce a modifiche soltanto del livello giuridico-formale di un'organizzazione, mentre non modifica la dimensione *organizzativa* (i processi, le pratiche di lavoro, i sistemi professionali, i ruoli) né quella *cognitiva* (le assunzioni, le credenze, la cultura e i valori, i sistemi di senso). Occorrono teorie più adeguate alla realtà del fenomeno organizzativo e un suo cambiamento può dirsi tale se riesce invece a modificare tutte e tre le dimensioni.

4.1. Le organizzazioni come contesti formativi e comunità di pratica

L'immagine dell'organizzazione prevalente nel legislatore è quella di una macchina che cambia secondo le indicazioni normative. Si tratta di un'immagine reificata dell'organizzazione che elimina al contempo persone e pratiche di lavoro. La concezione giuridico formale delle organizzazioni e del cambiamento normativo, presuppone che il cambiamento della norma produca un coerente cambiamento nell'organizzazione secondo quanto previsto dalla norma stessa. Ma in realtà tra la regola formale e il comportamento organizzativo esiste una *zona grigia* che orienta il risultato dell'innovazione normativa in sensi che non sono a priori previsti né prevedibili dalla norma stessa. Introduremo adesso una prospettiva differente e che riteniamo più realistica ed aderente alla effettiva dinamica e vita sociale dell'amministrazione. Questa zona grigia è l'organizzazione nel suo complesso, è il *contesto formativo* (Unger, 1987) e la *comunità di pratica* (Lave e Wenger, 1991).

Una fenomeno ricorrente per chi osserva le organizzazioni in fase di mutamento normativo consiste nel fatto che, a fronte di nuovi input normativi (le regole formali), gli individui tendono a riprodurre il consolidato repertorio di routine (*le regole d'esperienza* di Schauer, 1991) che hanno già sperimentato con successo in precedenza, facendo riferimento alle credenze consolidate nell'esperienza organizzativa. Queste credenze consolidate vincolano il modo attraverso il quale le persone affrontano il cambiamento delle regole formali. Queste routine fanno parte del *contesto formativo*, concetto teorizzato da Man-gabeira Unger (1987) e sviluppato in ambito organizzativo da Ciborra e Lan-

zara (1985; 1999). Un contesto formativo è composto da elementi strutturali come il sistema dei compiti, dei ruoli, dell'autorità formale, dai flussi di comunicazione (*l'organizational design*) e dagli assunti di base, i presupposti cognitivi che governano le strategie degli attori e il loro dover essere (Ciborra e Lanzara, 1999). In base a questo, il cambiamento reale non richiede soltanto il cambiamento delle strutture formali e delle routine d'azione, ma anche quello delle mappe cognitive che gli attori posseggono, dei presupposti che conferiscono senso all'azione. Come osserva Unger (1987), un contesto formativo è l'insieme degli assetti, dei meccanismi istituzionale e delle immagini e presupposti cognitivi ad essi associati, che gli attori portano con se e attivano in una situazione d'azione. Il contesto formativo ha dunque una dimensione istituzionale ed una cognitiva. Un contesto è formativo:

“nella misura in cui modella le percezioni, gli intendimenti e i significati delle persone, i modi con cui si organizzano e agiscono in una situazione d'azione circoscritta nello spazio e nel tempo. È formativo perché orienta le persone a vedere e a fare vecchie cose in modi innovativi o, al contrario, le condiziona, imprigionandole nei modi abituali di fare le cose” (Ciborra e Lanzara, 1999: 11).

Il contesto formativo è affine a concetti come *frame*, archetipi, *habitus*, cultura organizzativa, ma se ne differenzia in quanto questi concetti talvolta inducono ad una eccessiva mentalizzazione del fenomeno organizzativo, mentre il contesto formativo assume l'idea di cognizione sociale e non soltanto di cognizione individuale. I contesti formativi non sono delle gabbie di resistenza al cambiamento ma piuttosto sono dei *frame* malleabili, opachi, mutevoli e soggetti a sperimentazioni locali. Ma cosa accadrà in un contesto formativo a seguito di un'innovazione normativa non è riducibile a quanto prescritto dalla norma stessa. Ed è per questo che, più che parlare di impatto della norma o di interpretazione, è preferibile parlare di “adozione” per prestare maggiore attenzione ai modi e alle forme di adozione appunto, ospitalità o rifiuto che i contesti organizzativi adottano verso le norme.

Il concetto di contesto formativo presenta alcune analogie con quello di “comunità di pratica”, sviluppato da Lave e Wenger come:

“un insieme di relazioni nel tempo, fra persone, attività e mondo ed in relazione con altre comunità di pratica ad esse tangenziali e sovrapposte. Una comunità di pratica è una intrinseca condizione per l'esistenza di conoscenza, non ultimo in quanto fornisce il supporto interpretativo necessario per dare senso alla sua eredità” (Lave e Wenger, 1991: 98).

Le comunità di pratica condividono (Jordan, 1992) discorsi comuni, un vocabolario, dei modi di parlare e di costruire argomentazioni; un senso di cosa è un problema e di cosa sia accettabile come sua soluzione; degli strumenti e dei metodi con cui svolgere le pratiche caratteristiche; una rete sociale tra i partecipanti ed i membri; una storia comune.

Le comunità di pratica di lavoro sono dunque delle “*aggregazioni informali definite non solo dai membri, ma dal condividere i modi con cui si fanno le*

cose e si interpretano gli eventi” (Eckert, 1993). Il concetto di comunità di pratica “destabilizza” sia la concezione dell’organizzazione come monolito amministrativo, sia l’idea di un governo unitario e centrale che dirige e attua le norme secondo conformità.

Con il concetto di pratica si fa riferimento sia alle attività effettivamente realizzate, sia alle competenze possedute ed agite per realizzarle. Come affermano Brown e Duguid (1991) *“la pratica (di lavoro) è centrale per la comprensione del lavoro; le astrazioni distaccate dalle pratiche distorcono od oscurano le complicazioni di quelle pratiche. Se non si capiscono chiaramente quelle complicazioni e il ruolo che svolgono, la pratica stessa non può essere compresa, generata – con la formazione – o migliorata – con l’innovazione –”*.

Emerge dunque con chiarezza come l’innovazione normativa vada vista e compresa all’interno delle specifiche comunità di pratica che dovrebbero attuarla e “tradurla” (Gherardi e Lippi, 2000). Le idee di una riforma amministrativa, a tutti i livelli, per realizzarsi, devono infatti essere “tradotte” all’interno delle comunità e questa operazione di traduzione non accade in modo lineare e sinottico.

Come risulta evidente dagli studi e dalle ricerche di Butera (1979) sulle acciaierie di Terni e di Orr (1990) sui tecnici di servizio della Rank Xerox, analizzati secondo una prospettiva delle pratiche di lavoro, coloro che effettivamente fanno funzionare l’organizzazione possono risultare trascurati da parte di chi gestisce l’organizzazione stessa. Quindi si può affermare che *“affidarsi a pratiche predefinite – che chiameremo pratiche canoniche – può rendere invisibili al nucleo di un’organizzazione le pratiche reali e solitamente valide dei suoi membri [incluse le pratiche non canoniche, come le attività “attorno” a un lavoro]. In ogni caso, sono le pratiche reali a determinare il successo o il fallimento delle organizzazioni”* (Brown e Duguid, 1991).

In questa prospettiva il lavoro all’interno di un’amministrazione è considerato come insieme di attività “praticate” in specifici contesti organizzati. E secondo questa prospettiva non c’è differenza tra lavorare, innovare e apprendere. *Il cambiamento auspicato da una riforma normativa, ad esempio, in quanto processo di innovazione è un processo di apprendimento e l’apprendimento si realizza attraverso la partecipazione competente ad una comunità di pratica. L’apprendimento di una riforma non è quindi riducibile alla internalizzazione individuale di una specifica conoscenza normativa ma si realizza attraverso la partecipazione ad attività sociali specifiche.*

L’innovazione normativa che richiede un cambiamento dell’amministrazione è dunque un processo di apprendimento. E l’apprendimento si realizza attraverso un processo di integrazione all’interno di una comunità di pratiche secondo un percorso “dalla periferia al centro”, un percorso di “partecipazione periferica legittimata” che consenta ai novizi ed agli esperti la realizzazione di processi di *sensemaking* (Weick, 1995) condivisi.

Con l’idea di *contesto formativo* e di *comunità di pratica* si intende una forma di autorganizzazione che supera la distinzione tra struttura formale e

struttura informale che ha caratterizzato buona parte della letteratura sulle organizzazioni.

La prospettiva dell'amministrazione come contesto formativo e comunità di pratica comporta che la comprensione e il riferimento alle comunità di pratica dovrebbe sia anticipare il momento del law making e caratterizzarne il senso, sia guidare l'operazione di traduzione della riforma. Questo ovviamente non assicura il successo di un cambiamento ma ne aumenta le probabilità.

4.2. Le norme non determinano l'organizzazione

Nella teoria dell'organizzazione il rapporto tra norma e organizzazione si è caratterizzato, seppur con molteplici differenze, in una dicotomia tra struttura formale e struttura informale (Scott, 1985), tra un sistema di regole formali e i reali comportamenti agiti dagli attori. L'importanza della struttura formale è stata o sovraderminata (come in Taylor e in Weber) o del tutto sottostimata (come nella scuola delle relazioni umane ma anche in Gouldner, 1954). Nohria e Gulati (1994) osservano che *“questa tendenza nella letteratura ad oscillare tra aspetti formali e informali è improduttiva”*. Non è questa la sede per una trattazione approfondita del rapporto tra regole formali e comportamenti nella teoria dell'organizzazione, ma tuttavia è importante riprendere alcune considerazioni sviluppate da Erhard Friedberg (1993) sul rapporto tra regole formali e organizzazioni. Friedberg ritiene superata la distinzione tra struttura formale e struttura informale che ha caratterizzato buona parte degli studi organizzativi a partire dalla Scuola delle Relazioni Umane. La distinzione tra logica dei sentimenti (struttura informale) e logica dell'efficienza e dei risultati (struttura formale) appare troppo semplicistica e dicotomica mentre la realtà dell'agire organizzativo concreto mostra come questi due aspetti siano sempre inscindibili e collegati:

“la struttura formale, infatti, non è qualcosa di disgiunto dal campo di forze che intende disciplinare e non dispone di nessuna razionalità superiore rispetto alle condotte e alle pratiche che si propone di canalizzare e regolare. Al contrario, essa vi partecipa integralmente e trova forza e significato solo perché, e nella misura in cui, viene ripresa e integrata nelle condotte e nelle pratiche degli attori, i quali la utilizzano sia come protezione che come risorsa nelle loro reciproche transazioni e negoziazioni” (Friedberg, 1993; trad. it. 1994: 108-109).

La struttura formale non è quindi espressione e risultato soltanto di una logica dell'efficienza ma piuttosto è l'espressione dei rapporti di forza dei suoi membri. Inoltre la regolazione della struttura formale non è mai totale ma è superata, aggirata, scavalcata dalle pratiche reali dei soggetti che non rispettano le prescrizioni. Appare in Friedberg una visione quasi residuale della struttura formale che regola “poco” i comportamenti organizzativi: il quadro formale è corroso dai giochi di potere dei membri dell'organizzazione.

Le strutture e le regole formali di un'organizzazione, secondo Friedberg,

“non rappresentano mai più di una descrizione molto approssimativa del suo vero funzionamento” (110). Ciò che accade, il lavoro reale nell’organizzazione si realizza in modo differente da quanto prescritto: la gerarchia è “corto-circuitata”, i processi decisionali avvengono non secondo quanto previsto, l’assegnazione delle responsabilità non rispetta l’organigramma.

Ma su un punto Friedberg evidenzia un paradosso: la struttura e le regole formali, nate per ridurre l’incertezza e per rendere prevedibile il funzionamento di un’organizzazione, generano a loro volta dei problemi derivanti dall’applicazione e realizzazione quotidiana delle loro prescrizioni; è da questa incertezza nell’interpretazione che emergono le possibilità di “gioco” dei membri dell’organizzazione. Siamo in una situazione di *“paradosso dell’organigramma”* e di tutti quei meccanismi e dispositivi formali che, nati per rendere prevedibile il funzionamento di un’organizzazione, non riescono nella realtà a far scomparire tutte le incertezze, finendo per spostarle e per crearne di nuove; queste ultime possono essere usate dai partecipanti finendo per complicare ulteriormente il funzionamento dell’organizzazione. Quello che Thévenot (1986) ha chiamato “investimento in forma”, progettato per aumentare la stabilità dell’organizzazione, finisce per complicare il gioco degli attori.

Ma con questo non si vuol annullare l’importanza delle regole formali. Esse costituiscono comunque un punto di partenza importante per comprendere il funzionamento dell’organizzazione proprio a partire dai comportamenti effettivamente agiti dai soggetti in relazione a quelle stesse norme. Come ad esempio accade quando il regolamento interno è utilizzato non soltanto dalla gerarchia ma anche dai membri come risorsa per l’azione: tipico caso è quello dello “sciopero bianco”, quando si applica alla lettera il regolamento e si paralizza l’organizzazione. Questa situazione può essere sbloccata soltanto attraverso una “tolleranza” nel rispetto delle regole: *“in altri termini, la regola formale è strutturante solo se la sua applicazione può essere sospesa o adattata, e quindi se essa resta fondamentalmente incerta”* (111). L’emergere delle regole formali ha sempre una natura strategica e politica: *“una regola, priva del rapporto di forza che la sorregge, diventa sempre alla lunga, una forma vuota”* (112).

Dall’analisi di Friedberg emerge chiaramente la problematicità e ambiguità dei processi di formalizzazione del comportamento organizzativo e i risultati “perversi” e “inintenzionali” ai cui è portatore la costruzione delle regole formali. Il sistema delle regole formali, quindi, piuttosto che determinare i comportamenti reali dei soggetti, crea e struttura spazi di negoziazione i cui risultati dipenderanno dall’interazione strategica dei membri dell’organizzazione stessa. L’aspetto formale di un’organizzazione, dice Friedberg, è soltanto “la punta di un iceberg” della sua effettiva regolazione. Questa deriva piuttosto dall’interazione di prescrizioni formali e processi informali nella quale i primi (formali) si innestano in una struttura di potere e di scambio a cui forniscono argomenti e risorse. Siamo in una situazione di “regolazione mista” tra “regola costitutiva” e “pratica costitutiva” (114). Le regole generano ambiguità e gli attori nei comportamenti reali riflettono questa ambivalenza normativa, ora

adottando strategie di elusione e aggiramento delle regole, ora adottando ripieghi difensivi utilizzando la regola come protezione da ingerenze provenienti dall'esterno.

Per concludere, le regole sono il risultato di una negoziazione tra i soggetti dell'organizzazione, negoziazione nella quale i soggetti mettono in gioco e si scambiano comportamenti e risorse di cui hanno bisogno per realizzare i propri obiettivi: *“le regole, quindi, non sono altro che la conclusione sempre provvisoria, precaria e problematica di una prova di forza”* (130).

È chiaro che cambiare un'organizzazione significa cambiare il sistema delle regole così inteso e non soltanto quelle formali e legali. Ma questa operazione è piuttosto complicata in quanto:

“sappiamo che più un insieme di regole è complesso e sottoposto a condizioni, più è difficile distinguere le responsabilità dei vari enti; inoltre maggiore è la difficoltà di ricondurre la complessità del mondo alla struttura istituzionale, maggiori sono i vantaggi politici di coloro che detengono le risorse economiche e intellettuali” (March e Olsen, 1987; trad. it. 1992: 56).

Tornando alla distinzione tra regole formali e informali, occorre sottolineare come questa distinzione rifletta una polarità poco realistica della effettiva pratica dell'organizzazione e va dunque superata la tendenza della letteratura a oscillare tra formale e informale: *“ciò di cui abbiamo bisogno è di una teoria che focalizzi su come le strutture formali e informali di un'organizzazione sono interrelate e si influenzino l'un l'altra”* (Nohria e Gulati, 1994: 529). Più che alle strutture formali occorre prestare attenzione ai processi di *strutturazione*⁹ (Giddens, 1984).

Su questo punto il monito di Weick (1969) di passare dal concetto di *organizzazione* a quello di *organizzare* è fondamentale: va prestata attenzione ai *processi* più che alle *strutture*. Nohria e Gulati (1994) propongono su questa riflessione una differente prospettiva sull'organizzazione denominata *action perspective*. Questa prospettiva consente di riformulare in modo differente il rapporto tra regole formali, cambiamento e organizzazione rispetto a quanto sostenuto dalle tre concezioni viste prima (razionale, naturale e aperto) e si caratterizza per alcuni assunti che possono essere riassunti nel modo seguente (Nohria e Gulati, 1994):

1. Organizzare comprende il navigare attraverso una serie di incommensurabili e fondamentalmente opposti quali autonomia e controllo, differenziazione e integrazione, gerarchia e equality, fini strumentali e fini di adattamento, stabilità e cambiamento e altro ancora. Contrariamente a quanto sostenuto dalle concezioni tradizionali dell'organizzazione, non c'è una soluzione di equilibrio a questi problemi. Non c'è una struttura formale (come

9. Come afferma Giddens (1984: 21): *“una delle tesi principali della teoria della strutturazione è che le regole e le risorse alle quali si attinge nella produzione e riproduzione dell'azione sociale sono contemporaneamente i mezzi di riproduzione del sistema (dualità della struttura)”*.

la matrice ad esempio) ottimale che possa risolvere queste tensioni: si tratta di *dilemmi* da governare.

2. Il modo attraverso il quale i manager gestiscono le tensioni dell'organizzare è quello di ricorrere a modelli preesistenti di strutture, ritenuti come legittimi, con la speranza che questi possano risolvere i problemi. Ma questi modelli, altamente formalizzati, non sono altro che un framework che orienta l'azione.
3. Poiché questi modelli sono generali sono di conseguenza limitati nei loro scopi se gli esecutori non hanno autonomia nella applicazione delle regole. Ne risulta che sono delle guide inadeguate per tutte le contingenze locali che i membri di un'organizzazione possono incontrare. E in situazioni non previste dalla struttura formale, i membri dell'organizzazione improvvisano e adottano modificazioni pragmatiche del modello generale d'azione.
4. Questo processo di *bricolage* comporta un gap tra retorica e azione, tra la struttura come retorica dell'organizzare e la struttura come *tracce* delle azioni dell'organizzare. Questo gap rende ogni modello di organizzazione instabile e costantemente aperto al cambiamento.

Secondo l'*action perspective*, la distinzione tra la struttura organizzativa formale (come qualcosa definito da un'autorità) e quella informale (come adattamento strategico a questo) scompare:

“la struttura è qualcosa che ogni membro attivo dell'organizzazione aiuta a costruire. Ognuno partecipa al design della struttura di un'organizzazione. Le persone nelle organizzazioni – a tutti i livelli – si confrontano con problemi che devono essere risolti. Queste azioni di problem solving sono la risorsa per la root della struttura organizzativa” (Nohria e Gulati, 1994: 550).

Tutte le strutture e regole formali comprendono dei *trade offs* da gestire; organizzare, significa avere a che fare con tensioni e dilemmi che non possono essere risolti da nessun disegno perfetto.

4.3. Campo interorganizzativo e rete

La teoria dell'organizzazione ha evidenziato come le organizzazioni non vivano in un ambiente indefinito, ma che questo sia composto di organizzazioni (Perrow, 1986). Le organizzazioni operano in una “matrice organizzativa” (Emery e Trist, 1965) i cui confini sono piuttosto indeterminati. Come ha mostrato Aldrich (1979: 265), “*i fattori più importanti di cui le organizzazioni devono tenere conto sono altre organizzazioni*”.

L'influenza dell'ambiente non si esercita quindi in modo deterministico né univoco. Child (1972) ha mostrato come tra ambiente e struttura organizzativa si frapponga la strategia formulata dalla coalizione dominante: l'*organizational choice* e Weick (1977) sviluppa ulteriormente questa affermazione sostenendo che l'ambiente è attivato (*enacted*) dalle organizzazioni, nel senso che

queste possono reagire soltanto a problemi che siano stati percepiti riconosciuti dai membri e integrati nelle loro mappe cognitive. Le organizzazioni possono dunque reagire soltanto a quei problemi e elementi dell'ambiente che i membri hanno attivato attraverso la propria attività cognitiva. L'attenzione è quindi per le dinamiche attive interorganizzative. Le spinte al cambiamento di natura esogena dipendono quindi da fattori endogeni dell'organizzazione, in quanto il contesto ambientale viene "letto" ed "interpretato" sulla base di schemi e mappe cognitive degli attori organizzativi e dei modelli organizzativi esistenti. L'ambiente è quindi "attivato" (Weick, 1977) dall'organizzazione e, se questo è vero, ne consegue che le possibilità di cambiamento dipendono dal "codice genetico" costitutivo dell'organizzazione, dalla sua fisiologia.

Ciò significa che un punto di partenza essenziale è che le riforme amministrative, nei processi di attuazione, vedono la partecipazione di una pluralità di attori istituzionali e sociali. Essi sono i beneficiari di queste politiche o semplicemente interessati alla loro realizzazione. I destinatari di queste politiche non si limitano a ricevere passivamente queste innovazioni ma attivano pressioni sia sui decisori che sugli esecutori affinché questi mutino le decisioni, introducano deroghe, definiscano circolari interpretative, eccetera. Su questo aspetto, Pressman e Wildawsky (1973) hanno messo in evidenza come il fallimento di molti programmi dipendesse proprio dal fallimento delle relazioni interorganizzative coinvolte – di fatto – nell'attuazione dei programmi stessi.

I processi di definizione delle politiche vedono quindi l'attivarsi di un "campo interorganizzativo", da un "insieme di organizzazioni che, considerate complessivamente, costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale: fornitori chiave, consumatori di risorse e prodotti, agenzie di controllo e altre organizzazioni che producono servizi e prodotti simili" (Di Maggio e Powell, 1991, trad. it. 2000: 90). Il campo organizzativo è costituito da soggetti connessi attraverso comunicazioni, interessi, programmi.

Il campo interorganizzativo è composto da tutti i soggetti coinvolti (di fatto o potenzialmente) nella realizzazione di specifici processi o funzioni. Il campo ha una natura dinamica e contingente: dinamica perché ha una storia evolutiva di relazioni varianti; contingente perché la realizzazione di specifici processi può vedere l'attivazione di campi differenti in contesti differenti. Non c'è dunque un legame unico tra forma del campo e funzioni svolte. Il campo è una struttura "poliarchica" senza un governo unitario gerarchico e centralizzato né dei processi né delle strutture organizzative coinvolte.

Il campo dovrebbe essere l'oggetto di riferimento del decision making e del law making, o meglio coloro che fanno le leggi dovrebbero conoscere le logiche dei campi verso le quali quelle stesse leggi sono dirette. Infatti, i condizionamenti che gravano sugli attori che compongono un campo, non agiscono mai direttamente su di loro ma sempre attraverso la mediazione delle logiche di funzionamento del campo stesso (la sua forma e la sua forza) e della sua storia particolare. L'idea guida dunque è che non il singolo soggetto organizzativo ma l'intero campo di riferimento deve essere l'oggetto dell'analisi, della ri-progettazione e anche della legislazione.

5. Superare il paradigma giuridico formale

Tutto dipende dalla cornice entro la quale si istituiscono i confronti, tutto muta a seconda di ciò che fa da sfondo all'identità e tutto segue il gioco degli interessi teso ad includere e animare le identità.

(Clifford Geertz, 1999)

Le riflessioni sin qui sviluppate ci portano a sostenere che la visione giuridico-formale delle organizzazioni è alla base della concezione ordinamentale del cambiamento. Con questo termine si intende quell'approccio amministrativo-burocratico tradizionale del cambiamento fondato sulla centralità della norma quale strumento di mutamento del sistema (Butera, 1999a). Per modificare un apparato pubblico, basta cambiare le norme. A proposito del mutamento del sistema della pubblica istruzione, Butera fa notare come:

“nell'esperienza italiana il cammino della riforma è partito quasi sempre dalla definizione sia degli obiettivi a cui il sistema deve tendere, sia dallo stato finale che deve assumere la configurazione del sistema stesso. Il modello viene formalizzato in una norma, che va implementata tendendo presente i vincoli in essa contenuti. Il controllo avviene sul rispetto di tali vincoli e delle procedure indicate nelle leggi”. (1999b: 43).

Il governo operativo del sistema si attua attraverso le circolari che danno indicazioni generali; in assenza delle circolari, gli attori periferici non sanno cosa fare e dunque non si attivano. Questa concezione della riforma comporta alcune patologie (Butera, 1999b) quali “l'exasperato ricorso allo strumento normativo” (Rebora, 1999) con una conseguente inflazione normativa¹⁰; l'assenza di un ruolo nel cambiamento da parte di chi lo dovrà attuare; l'assenza di studi di visione, di impatto e di ingegnerizzazione delle soluzioni proposte.

In contrapposizione alla concezione ordinamentale del cambiamento si colloca quella “processuale” (Butera, 1999a), maggiormente diffusa in alcune esperienze di cambiamento nei paesi anglosassoni e negli Usa in particolare. Un punto di distanza sostanziale tra queste due concezioni risiede nella differenza tra *procedimento* e *processo*. La cultura giuridico-formale che genera il cambiamento ordinamentale si basa sul concetto di procedimento amministrativo inteso come una serie di atti che conducono ad un provvedimento. La concezione processuale mette invece in primo piano i processi, appunto, che attraversano la struttura di un'organizzazione e che sono volti ad erogare prodotti e servizi per clienti identificati (processi primari).

La concezione processuale del cambiamento si basa inoltre sulla definizione di una *vision* a cui tutte le attività di cambiamento devono riferirsi. Le nor-

10. Con ben 1600 atti amministrativi tra il 1992 e il 1996 nel caso del Ministero della Pubblica Istruzione. Come evidenza dell'inflazione normativa basti pensare che in Italia nel 1990 erano in vigore tra le 100 e le 150 mila leggi contro le sole 7325 della Francia (Melis, 1995).

me sono formalizzate soltanto dopo un processo di sperimentazione e di verifica sul campo dell'adeguatezza delle soluzioni progettate. Soltanto dopo una verifica reale del miglioramento delle prestazioni del sistema. La *vision* inoltre costituisce la base di un ampio processo di mobilitazione di risorse ed energie da parte dei beneficiari ed utenti del cambiamento. Il cambiamento processuale si compone di alcuni elementi, quali (Butera, 1999b: 50): una leadership forte e determinata; una robusta struttura di governo del cambiamento; un processo di progettazione, pianificazione e realizzazione ben definito e regolamentato; un forte sistema di sostegno del cambiamento; un contesto normativo e politico che promuove e protegge l'innovazione e la sperimentazione di nuove soluzioni, in deroga alle leggi vigenti.

L'esperienza che maggiormente si avvicina alla concezione processuale del cambiamento è quella del *National Performance Review* promosso dai governi Clinton e Gore nella pubblica amministrazione statunitense. Questa esperienza (Donati e Cubello, 1999) si è basata, tra l'altro, su due strumenti operativi per realizzare l'innovazione: i *demonstration projects* (Demo) e i *reinventing labs* (Labs). I primi (Demo) autorizzano gli uffici dell'amministrazione a condurre sperimentazioni nella gestione del personale (classificazione, retribuzione, eccetera) in deroga alle norme vigenti che regolano il *Civil Service* negli Usa. La sperimentazione opera in una situazione di "vuoto normativo" ben controllato e monitorato. Se i risultati sono positivi, la norma è modificata in conformità all'esito della sperimentazione. I *reinventing laboratories* autorizzano gli uffici a condurre sperimentazioni in materia di organizzazione, reengineering dei processi, nuove tecnologie, in deroga a norme e regolamenti interni alle singole amministrazioni, ai singoli dipartimenti. Tra Demo e Labs vi è dunque una differenza di oggetto del cambiamento (gestione del personale per i Demo, sistema sociotecnico per i Labs) e di magnitudo del cambiamento stesso (federale per i Demo limitata alla singola amministrazione per i Labs).

Ma la concezione ordinamentale del cambiamento non si riferisce soltanto alle organizzazioni della pubblica amministrazione. Una simile concezione la si riscontra in molte iniziative legislative volte a mutare alcuni meccanismi (o introdurre di nuovi) delle imprese private. Un esempio è dato dall'introduzione della cosiddetta legge sulla sicurezza (626/1994): il percorso di adozione di questa legge, sia nella sua formulazione che nei processi di attuazione e di controllo-monitoraggio, si è caratterizzato per una concezione molto simile a quelle che abbiamo chiamato del cambiamento ordinamentale. Seppur mossa da intenti lodevoli (ridurre gli incidenti e migliorare le condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) la realtà dell'adozione della legge è stata più simile alla realizzazione di un adempimento normativo che di una revisione complessiva dei processi di lavoro (Bagnara, Catino, Bugatti, 1998) verso pratiche più sicure. È prevalsa, in molti casi, una concezione basata su una cultura ingegneristica delle organizzazioni (Reason, 1997; Turner e Pidgeon, 1997; Catino, 2002) poco attenta alle reali comunità di pratica operanti nelle imprese (Gherardi, Nicolini, Odella, 1997). Il risultato frequente è quello di trovarsi in situazioni "a norma" con l'istituzione delle figure e delle funzioni previste dal-

la legge, ma senza una riduzione reale degli incidenti: siamo nella situazione che Gouldner (1954) ha chiamato come “burocrazia apparente”.

Provando a riepilogare, possiamo affermare che la concezione giuridico-formale delle organizzazioni, sulla quale si basa il modello del cambiamento ordinamentale, è strutturalmente predisposta al fallimento dei programmi di cambiamento perché si basa su una concezione razionale e meccanica delle organizzazioni e perché assume una relazione diretta tra regole formali e comportamento organizzativo. Ma la concezione giuridico-formale è strutturalmente predisposta al fallimento nei programmi di cambiamento perché ignora la fisiologia delle organizzazioni: queste, come abbiamo sostenuto, sono *contesti formativi e comunità di pratica* inserite in *reti* di relazioni istituzionali e di scambio. Se è vero quanto sostenuto finora occorre chiedersi perché riforme ambiziose si siano realizzate, tranne in alcune realtà, soltanto in parte, ovvero soltanto negli aspetti giuridico-formali.

Paradossalmente si potrebbe dire che il cambiamento si sia in effetti realizzato: si è realizzato quanto previsto dalle norme come testimoniano talvolta i rapporti di monitoraggio: si è trattato dunque *di un cambiamento conforme alle norme*. E questo è accaduto in quanto il cambiamento si è basato:

- su un inadeguato *paradigma di policy*;
- sull'assenza di una concezione organizzativa.

Un inadeguato *paradigma di policy* (Hall, 1993), basato su una concezione che abbiamo denominato, sin dall'inizio, di tipo *giuridico-formale* (Eckstein, 1985; Lanzalaco, 1996). Questo *paradigma di policy* agisce come una *Gestalt* nel senso che è *embedded* nella reale terminologia attraverso la quale i policy-maker comunicano sul loro lavoro ed è così influente perché è dato per scontato (Hall, 1993: 279).

Questo paradigma è alla base, ad esempio, della concezione secondo la quale il decentramento produca automaticamente maggiore efficienza senza la necessità di ripensare l'organizzazione, le tecnologie, il sistema professionale e i processi di servizio che devono essere erogati ai cittadini.

Il paradigma si basa sulla condivisione di un schema interpretativo di base, di una “struttura di pensiero istituzionalizzata” (Warren et al. 1974) che preorienta l'analisi e individua le soluzioni sulla base delle sue credenze. Questo “paradigma” (Kuhn, 1962) giuridico-formale delle istituzioni persiste perché è in grado di affrontare e risolvere meglio una serie di problemi rispetto ad altri paradigmi concorrenti (come quello delle politiche pubbliche ed organizzativo), nel senso che è più efficace e richiede meno sforzi e, apparentemente, costi.

Un paradigma è costituito da un insieme di mappe per orientarsi nella realtà, di significati, di pratiche più o meno istituzionalizzate, di linguaggi di riferimento, di certezze su quali siano le relazioni causali tra gli eventi (possiede dunque una sua teoria causale). Ma su cosa si basa questo paradigma?

Il paradigma giuridico-formale assume innanzitutto una particolare concezione della norma la cui forza della sta nella sua *ratio legis* e non nella sua “effettività” (come abbiamo discusso nel paragrafo 2).

Con questa concezione, il paradigma giuridico-formale ritiene essere sufficiente il mutare delle norme per mutare conseguentemente l'organizzazione. Questa convinzione deriva da una non conoscenza dell'organizzazione e da un *frame* giuridico, da una "cultura amministrativa" che caratterizza i *policy-maker*. Questa cultura amministrativa vede la scienza giuridica come egemone nel fornire le conoscenze adatte all'organizzazione dello stato di diritto:

"l'egemonia dei giuristi, che significa anzitutto egemonia di un linguaggio, quello giuridico appunto, come l'unico adeguato a parlare dell'amministrazione. E si tratta di un linguaggio altamente tecnico e specialistico il cui possesso costituisce la condizione essenziale per poter essere considerati parte attiva della policy community della riforma amministrativa" (Dente, 1989: 145).

E questa egemonia accade non soltanto in Italia ma anche in paesi quali la Francia e la Germania mentre in Olanda nei paesi Scandinavi questa egemonia è fortemente sfidata. L'egemonia deriva ed è rinforzata sia dal sistema universitario che dalle modalità di reclutamento della pubblica amministrazione (Capano, 2000), modalità che si basano (come previsto e riconfermato dal D.lgs 80/1998) su prove scritte di tipo giuridico, con pochissimo spazio a concetti e riferimenti extragiuridici.

Anche la recente introduzione di concetti, metodi e prassi derivanti dall'economia e dalla gestione delle imprese private (come l'analisi costi benefici, il controllo di gestione, ecc.) non modifica questo paradigma ma semmai ne dimostra la capacità di estendersi inglobando al suo interno queste innovazioni senza tuttavia mutare la sua forma:

"la modificazione di questi elementi operativi ha toccato unicamente la parte flessibile del paradigma, la sua cintura protettiva, ed è stata abbastanza indolore poiché, in fondo, la logica efficientistica-aziendalistica che ha caratterizzato il contributo degli economisti è sussumibile all'interno della logica giuridica, poiché, comunque sia la parametrizzazione degli input propria di tale approccio si sposa con la logica deduttiva del paradigma egemonico. Insomma, la sfida rappresentata dall'inclusione dell'economia aziendalista della policy community amministrativa (inclusione, lo ribadiamo determinata dall'esterno, dagli attori politico-istituzionali) è stata facilmente digerita grazie al fatto che essa non mette in discussione la logica deduttiva, la coerenza e la controllabilità a priori dei processi amministrativi" (Capano, 2000: 192).

Non si sostiene naturalmente che nulla sia cambiato, sicuramente questo decennio è stato caratterizzato da un elevato livello di attenzione verso la pubblica amministrazione da parte dei diversi governi con (necessarie) trasformazioni normative senza precedenti e con significative innovazioni del quadro istituzionale. Alcune di queste riforme sembrano segnare una netta discontinuità con le prassi precedenti, come ad esempio un tentativo iniziale di superamento (contenimento) del diritto amministrativo verso una "politica della regolazione" con l'istituzione di una speciale unità per la semplificazione presso la Presidenza e l'introduzione dell'Analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR) con l'obbligo per tutti i provvedimenti adottati dal governo in

materia di organizzazione, di prevedere un'analisi degli impatti della regolazione (Dente, 1999).

In conclusione, gli attori delle politiche delle riforme amministrative sono sempre gli stessi. La *policy community* è formata prevalentemente da esperti e specialisti di diritto amministrativo e di diritto pubblico che condividono un paradigma (tacito, dato per scontato) di tipo *giudico-formale*, paradigma che assume come principio di cambiamento la norma e si basa su una non rilevanza della conoscenza *di fatto* del funzionamento dell'organizzazione (o almeno non la ritiene rilevante nel processo di innovazione amministrativa). La teoria causale sottostante assume che la regola formale sia la variabile indipendente che a sua volta definisce i comportamenti organizzativi – variabile indipendente.

Le riflessioni sviluppate in questo articolo suggeriscono alcune implicazioni per il law making quali: la necessità di una maggiore conoscenza da parte della *policy community* dei riformatori della fisiologia e fenomenologia delle organizzazioni su cui si sta per legiferare; il far precedere all'emanazione della norma un'analisi della sua effettiva fattibilità; il considerare nel law making non soltanto la singola organizzazione oggetto del cambiamento ma l'intero campo interorganizzativo all'interno del quale essa è *embedded*; il promuovere dispositivi di accompagnamento e di monitoraggio (non soltanto normativo) che favoriscano l'effettivo cambiamento delle pratiche di lavoro, l'apprendimento e l'innovazione reale; il progettare la legge come un "processo aperto" che abbia al suo interno le condizioni di una sua eventuale modifica per essere più appropriata ai contesti di riferimento¹¹.

La considerazione di base è che, come abbiamo più volte sottolineato, è opportuno considerare congiuntamente tutti e tre i livelli di un'amministrazione – *giuridico-formale, organizzativo e cognitivo* – per un cambiamento che vada oltre una concezione di "burocrazia apparente" (Gouldner, 1954); consapevoli del fatto:

"che si tratti di introdurre modifiche procedurali, o altri dispositivi apparentemente soft o, al contrario, apparecchiature e nuove tecnologie apparentemente hard, l'intervento deve comunque mirare alla modifica dei comportamenti reali, il che implica un investimento nel tempo e soprattutto nella gestione del tempo. L'intervento non è una decisione puntuale, bensì un processo. Non si tratta unicamente di fornire un impulso iniziale; occorre assicurare un continuo pilotaggio che ricomponga quotidianamente le vicende in una visione di sviluppo istituzionale a medio termine che dia inizio, accompagni e sostenga i necessari processi di apprendimento e costruisca quei circoli informativi che consentano di seguire, interpretare e, se necessario, correggere l'evoluzione sul terreno" (Friedberg, 1993, trad. it. 1994: 250).

11. Questo pone la necessità di una riflessione sul rapporto tra giuristi, sociologi e politologi ed i rispettivi ruoli nel processo di decision making e di produzione normativa. Sono soltanto i giuristi a dovere-potere produrre norme lasciando ad altri ruoli l'effettiva applicazione o piuttosto i sociologi e politologi possono (debbono) svolgere un ruolo in tale processo? E se sì quale? Questi interrogativi propongono temi per l'agenda di ricerca in questo campo.

Il cambiamento è un processo che deve iniziare *prima* dell'emanazione della norma e che va *oltre* la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Oltre alla norma (buona o cattiva che sia) è necessario accompagnare il processo di innovazione con capacità organizzative che ne orientino e supportino l'implementazione. Cambiare le pubbliche amministrazioni è in primo luogo un *fatto* organizzativo e non un *atto* normativo anche se questo, in genere, lo precede.

Ma questo, forse, richiede un altro paradigma.

Riferimenti bibliografici

- Aldrich H. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Bagnara S., Catino M. Bugatti R. (1998), *Sicurezza e trasformazioni organizzative: effetti del D.lgs 626/94 sull'organizzazione del lavoro*, Rapporto di Ricerca, Settimana Europea per la salute e sicurezza sul lavoro, 19-24 ottobre, Regione Veneto.
- Bobbio N. (1980), "Norma", *Enciclopedia Einaudi*, Torino, Einaudi, vol. XI: 876-907.
- Bonazzi G. (1995), *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, FrancoAngeli.
- Brown J.S., Duguid P. (1991), "Organizational Learning and Communities of Practices: a Unified View of Working, Learning and Innovation", *Organizational Sciences*, n° 2/1 Press (trad. it. in Pontecorvo C., Ajello A.M., Zuccheromaglio C., a cura di, *I contesti sociali dell'apprendimento*, Milano, LED, 1995).
- Butera F. (1979), *Lavoro umano e prodotto tecnico. Una ricerca sulle acciaierie di Terni*, Torino, Einaudi.
- (1990), *Il castello e la rete*, Milano, FrancoAngeli.
- (1999a), "La gestione strategica del cambiamento della Pubblica Amministrazione", in Donati E., Cubello A.L., *www.cambiamento.pa. Le esperienze del National Performance Review e dell'Electronic Government in Usa dal 1993 al 1999*, Milano, FrancoAngeli.
- (a cura di) (1999b), *Il libro verde della pubblica istruzione*, Milano, FrancoAngeli.
- Capano G. (2000), "Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?", in G. Di Palma, S. Fabbrini, G. Freddi, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino.
- Cassese S., Franchini C. (a cura di) (1994 3° ed), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino Bologna.
- Catino M. (2002), *Da Chernobyl a Linate. Incidenti tecnologici o errori organizzativi?*, Roma, Carocci.
- Child J. (1972), "Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice", *Sociology*, VI: 1-21.
- Ciborra C., Lanzara G.F. (a cura di) (1999), *Labirinti dell'innovazione. Tecnologia, organizzazione, apprendimento*, Milano, Etas.
- Ciborra C. e Lanzara G.F. (1985), *Progettazione tecnologica e qualità della vita di lavoro*, Milano, FrancoAngeli.
- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris (trad. it. *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas Kompass, 1969)
- Dente B. (1999, 2° ed.), *In un diverso Stato*, Bologna, Il Mulino.
- (1989), "Il governo locale", in *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, NIS.
- (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli.

- Dente B., Lo Schiavo L. (1999), "Politiche pubbliche e change management", *Studi Organizzativi*, n. 2: 39-54.
- Donati E., Cubello A.L. (1999), *www.cambiamento.pa. Le esperienze del National Performance Review e dell'Electronic Government in Usa dal 1993 al 1999*, Milano, FrancoAngeli.
- Douglas M. (1990), *Come pensano le istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Dworkin R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press (trad. it. *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1982).
- Dupuy F., Thoenig, J.C., (1983) *Sociologie de l'administration française*, Colin, Paris (trad. it. *Sociologia dell'azione burocratica*, Il Mulino, Bologna, 1986).
- Easton D. (1990), *The Analysis of Political Structure*, New York, Routledge.
- Eckert P. (1993), *The School as a Community of Engaged Learners*, paper non pubblicato, IRL.
- Elster J. (1989), *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. It. *Il cemento della società. Uno studio sull'ordine sociale*, Bologna, Il Mulino, 1995).
- Ferrari V. (1997), *Lineamenti di sociologia del diritto. Azione giuridica e sistema normativo*, Roma-Bari.
- Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Edition du Seuil (trad. it. *Il potere e la regola*, Milano, Etas, 1994).
- Friedman L.M. (1975), *The Legal System. A Social Science Perspective*, Sage, New York (trad. it. *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1978).
- Geertz C. (1999), *Mondo Globale, Mondi Locali*, Bologna, Il Mulino.
- Gherardi S. (2000), "Trasferire è tradurre e trasformare" in Gherardi S., Lippi A. (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica*, Raffaello Cortina Editore.
- Gherardi S., Lippi A. (a cura di) (2000), *Tradurre le riforme in pratica*, Raffaello Cortina Editore.
- Gherardi S., Nicolini D., Odella F. (1997), "La cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro", *Sviluppo & Organizzazione*, n. 162 Luglio/Agosto.
- Giddens A. (1984), *The Constitution of Society*, Oxford, Basil Blackwell (trad. it. *La costituzione della società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1990).
- Gouldner A.W. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York, The Free Press (trad. It. *Modelli di burocrazia industriale*, Milano, Etas Kompass, 1970).
- Gualmini E. (1998), "Il rapporto tra regole formali e comportamenti nella teoria dell'organizzazione", *Relazione presentata alla giornata di studio su: L'efficacia delle regole formali: problemi teorici e analisi empiriche*, Forum PA della Lombardia, 29 maggio.
- Habermas J. (1992), *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Verlag Frankfurt am Main (trad. it. *Morale, diritto, politica*, Milano, Edizioni di Comunità, 2001).
- Hall P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, vol. 25, n. 3: 275-296.
- Hart H.L.A. (1961) *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press (trad. it. *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 1965).
- Hauschildt J., (1986) "Goals and problem-solving in innovative decision", in Witte E., Zimmermann H.-J., *Empirical research on organizational decision making*, Amsterdam, Elsevier.
- Hughes E.C. (1936), "The Ecological Aspects of Institutions", *American Sociological Review*, n. 1: 180-189.

- Irti N. (1984), *Norme e fatti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, Giuffrè.
- Jordan B. (1989), "Cosmopolitical obstetrics: some insight from training of traditional midwives", *Social Science and Medicine*, n. 28.
- Kelsen H. (1934), *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, Franz Deuticke Verlag (trad. It. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1952).
- Lanzalaco L. (1995a), *Istituzioni, organizzazione, potere*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- (1995b), "Potere, regole e teoria dell'organizzazione", *Quaderni di Scienza della Politica*, Anno II, n. 2 Agosto.
- (1996a), "Ingegneria o fisiologia istituzionale: riflessioni sulle riforme in Italia", *Il Mulino*, 6: 1043-1057.
- (1996b), "Forma e forza delle istituzioni politiche: Quid prius?", *Teoria Politica*, XII, n.3: 123-148.
- Lanzara G.F. (1997), "Perché è difficile costruire le istituzioni", *Rivista Italiana di Scienza della Politica*, XXVII, n.1, aprile.
- (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli d'intervento nelle organizzazioni.*, Bologna, Il Mulino.
- Lasswell H.D. e Kaplan A. (1979), *Potere e società*, Milano, Etas.
- Lave J. Wenger E. (1991), *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Luhmann N., (1972), *Rechtssoziologie*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg (trad. it. *Sociologia del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 1977).
- (1975), *Legitimation durch Verfahren*, Suhrkamp, Frankfurt (trad. it. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1995).
- (1984), *Soziale systeme*, Suhrkamp Verlag (trad. it. *Sistemi Sociali*, Il Mulino, Bologna, 1990).
- Kuhn T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago (trad. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Il Mulino, Torino, 1969).
- March J.G., Olsen J.P. (1989), *Rediscovering institutions. The basis of politics*, The Free Press, New York (trad. it. *Riscoprire le Istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1992).
- Melis G. (1995), "L'amministrazione", in Romanelli R.. *Storia dello stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma, Donzelli.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977), "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, n. 2; ora in Powell, W. W. and Di Maggio, P.J. (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago-London, University of Chicago Press 1991 (trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, Edizione di Comunità, 2000).
- Morgan G. (1986), *Images of Organizations*, Sage Publications, Inc. (trad. It. *Images. Le metafore dell'organizzazione*, Milano, FrancoAngeli, 1989)
- Nohria N. e Gulati R. (1994), "Firms and their Environments", in Smelser N.J., Swedberg R. (eds.) (1994), *The Handbook of Economy Sociology*, Princeton University Press.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, University Press (trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1994).
- Olivecrona K. (1939), *Law as Fact*, Milford-Munksgaard, Copenhagen-Oxford (trad. it. *Il diritto come fatto*, Milano, Giuffrè, 1967).

- Olsen J.P. (1991), "Modernization programs in perspective: institutional analysis of organizational change", *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, n. 2.
- Olsen J.P. e Peters G. (eds) (1996), *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press
- Orr J. (1990), "Sharing Knowledge, Celebrating Identity: War Stories and Community Memory in a Service Culture", Middleton D.S., Edwards D.(eds), *Collective Remembering in Society*, Beverly Hills CA, Sage Publications Press (trad. it. in Pontecorvo C., Ajello A.M., Zuccheromaglio C., a cura di, *I contesti sociali dell'apprendimento*, Milano, LED, 1995).
- Orren K. and Skowronek, S. (1991), "Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism", in L.C. Dodd and C. Jilson (eds), *The Dynamics of American Politics*, Boulder, Westview Press, pp. 311-330.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing government*, Inc., Reading (MA).
- Ostrom E. (1986), "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, n. 48: 3-25.
- Parsons T. (1935), "Prolegomena to a Theory of Social Institutions", *American Sociological Review*, n. 55 (trad. it. *Prolegomeni a una teoria delle istituzioni sociali*, Roma, Armando Editore, 1995).
- Pizzorno A. (1998), *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari, Laterza.
- Powell W.W. and Di Maggio, P.J. (eds) 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago-London, University of Chicago Press (trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, Edizione di Comunità, 2000).
- Powell W.W. e Di Maggio, P.J. (1991), "La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi" in Powell, W. W. and Di Maggio, P.J. (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago-London, University of Chicago Press (trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, Edizione di Comunità, 2000).
- Pressman J. and Wildawsky, A. (1973) *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Reason J. (1997), *Managing the Risk Organizational Accidents*, Aldershot, Ashgate.
- Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e Associati.
- Ross A. (1958), *On Law and Justice*, Stevens and Sons, London (trad. it. *Diritto e giustizia*, Torino, Einaudi, 1965).
- Schauer F. (1991), *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*, Oxford, Oxford University Press (trad. it. *Le regole del gioco. Un'analisi delle decisioni prese secondo le regole nel diritto e nella vita quotidiana*, Bologna, Il Mulino, 2000).
- Scott R.W. (1995), *Institutions and Organizations*, Calif. – London – New Delhi, Sage Publications (trad. it. *Istituzioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998).
- Scott R.W. (1987), *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, Prentice Hall International (trad. It. *Le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1994).
- Searle J.R. (1969), *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, London, Cambridge University Press (trad. It. *Atti linguistici*, Torino, Boringhieri, 1976).
- Selznick P. (1949), *TWA and the Grass Roots. A study in the sociology of formal organization*, Berkeley (trad. it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica*, FrancoAngeli, Milano, 1974).

- Simon H. (1945), *Administrative Behavior*, New York, Macmillan (trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958).
- Thévenot L. (1986), "Les investissements de forme", *Conventions Economiques*, Parigi, Cahiers du CEE/PUF: 21-71.
- Treves R. (1996), *Sociologia del diritto*, Torino, Einaudi (1° ed. 1987).
- Turner B.A. e Pidgeon N. (1997), *Man-Made Disasters*, Butterworth Heinemann, Oxford (1° edizione 1978).
- Twining W. and Miers D. (1982), *How To Do Things With Rules. A primer of Interpretation*, London, Weidenfeld and Nicolson (trad. it. *Come far cose con regole. Interpretazione e applicazione del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990).
- von Wright G.H. (1963), *Norm and Action. A Logical Enquiry*, London and Henley, Routledge & Kegan Paul (trad. it. *Norma e azione. Un'analisi logica*, Bologna, Il Mulino, 1989).
- Warren R.L., Rose S.M., Bergunder A.F. (1974), *The Structure of Urban Reform: Community Decision Organizations in Stability and Change*, Lexington Mass., D.C. Heath.
- Weber M. (1922) *Wirtschaft und gesellschaft*, Tubingen, (trad. it. *Economia e Società, Comunità*, Milano, 1995 6 voll.).
- Weick K. (1969), *The Social Psychology of Organizations*, Reading, Mass., Addison/Wesley (trad. it. *Organizzare*, Milano, Isedi, 1993).
- Weick K. (1977), "Enactment process in organizations", in Staw B.M., Salancik G.R., *New directions in organizational behaviour*, St. Clair Press, Chicago.
- Weick K.E. (1995), *Sensemaking in Organization*, Sage Publications, Inc. (trad. it. *Senso e significato nell'organizzazione*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1997).
- Wittgenstein L. (1953), *Philosophische Untersuchungen. Philosophical investigations*, Oxford, Blackwell (trad. it. *Ricerche filosofiche*, Torino, Einaudi, 1967).
- Zucher L.G. (1991), "Il ruolo dell'istituzionalizzazione ai fini della persistenza culturale", in Powell, W.W. and Di Maggio, P.J. (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago-London, University of Chicago Press 1991 (trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, Edizione di Comunità, 2000).