

L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

1. Il contesto del settore pubblico: la gestione della conoscenza

Il tema della relazione tra aziende e conoscenza si è sviluppato a partire dagli anni '90 quando l'introduzione delle tecnologie ha modificato la percezione del ruolo dell'Information technology, che da mero strumento tecnologico si è tramutato in elemento che ha imposto nuovi modelli di rappresentazione delle imprese in cui la conoscenza diventa elemento strategico. L'ipotesi, infatti, che esiste uno stretto rapporto tra la diffusione di conoscenza e la competitività delle aziende trova radici importanti nella storia del pensiero organizzativo (Grant, 1996; Phrahald e Hamel, 1998; Goodman e Darr, 1996).

Il ruolo pivotale che ha la valorizzazione della conoscenza rispetto alla capacità competitiva delle aziende è oramai riconosciuta, anche per le amministrazioni pubbliche (Caudle, Gorr e Newcomer, 1991; Bretschneider, 1990; Babcock, Bush e Ian, 1995) che da sempre sono sistemi capaci di produrre conoscenza e saperi, oltre ad un'elevata mole di informazioni che per la loro particolare natura – "l'informazione pubblica è un bene pubblico" (Stiglitz e altri ,2000) – devono essere fruibili on-line.

Cresce, dunque, il bisogno delle organizzazioni pubbliche di adeguarsi ai cambiamenti dell'ambiente (Drucker, 1994; Mitroff et al., 1994) e di ricercare una sorta di armonia, d'integrazione, di consonanza con l'ambiente esterno per trovare il coraggio di ripensarsi (Nadler et al, 1995). Ma oggi la capacità di cambiare è legata anche alla capacità di divenire learning organization ossia organizzazione che apprende dalle esperienze passate (Argyris & Schon, 1996; Senge, 1990; Huber, 1991).

Per fare ciò è necessario che le pubbliche amministrazioni comprendano e valorizzino gli elementi che facilitano l'acquisizione di conoscenza e lo sviluppo delle abilità (Lyles and Salk, 1996), creando strutture organizzative nuove che stravolgano i tradizionali schemi di lavoro e che permettano loro di coordinare e gestire processi complessi distribuiti su tutto il globo e che coinvolgano persone con culture, ruoli e obiet-

2 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

tivi estremamente diversificati. E' oramai desueta una Pubblica Amministrazione gigantesca, gerarchica, permanente, dove l'informazione viaggia dall'alto verso il basso, meccanicistica, adatta a offrire servizi ripetitivi o ad adottare decisioni ripetitive in un contesto economico stabile. Oggi questo modello è stato letteralmente spazzato via da nuove situazioni, da nuove esigenze.

L'economia di oggi è un' "economia dell'attenzione" (Dyson, 1998), dove per creare valore è necessario analizzare la relazione che esiste tra le unità al fine di riconfigurare ed incrementarne le interazioni. La globalizzazione, il libero commercio e la libera circolazione degli assets e dei professionisti rendono vulnerabili le amministrazioni che si trovano a dover integrare le unità territoriali per offrire servizi di qualità e a dover instaurare relazioni interorganizzative al fine di favorire la diffusione di conoscenze. Il progetto R.I.P.A., oggetto di studio, ancora in fase embrionale, è la Rete Internazionale che la P.A. sta realizzando al fine di snellire e migliorare i servizi che offre ai cittadini. Il mezzo utilizzato che permette di gestire la complessità, di rafforzare la capacità progettuale e di comunicazione in modo da facilitare la condivisione di saperi e di valori ridefinendo il rapporto cittadino istituzioni pubbliche è rappresentata dalle nuove tecnologie informatiche e di comunicazione (Ict e Tlc). Queste permettono di schiarire le linee di demarcazione che separano persone, funzioni, processi e luoghi rendendoli permeabili al fine di trasferire velocemente idee, informazioni, decisioni, competenze, incentivi ed azioni. Ciò non significa che la Pubblica Amministrazione italiana oggi sia priva di confini, ma che essa è in costante evoluzione, al fine di recuperare l'efficienza perduta con la rigidità delle procedure, e favorire la velocità di trasmissione e gestione delle informazioni. La competizione e i rapidi progressi nella tecnologia, nei sistemi di comunicazione hanno creato incredibili opportunità per gli enti pubblici rendendo al contempo sempre più difficile trarre vantaggi in modo autonomo. Ciò non dovrebbe stupire per due ordini di motivi:

1. i processi decisionali che hanno luogo nella P.A. hanno molte fasi che sono in comune tra unità diverse della stessa amministrazione e talvolta tra amministrazioni differenti (si pensi alle gare d'appalto)
2. l'apprendimento è un processo sociale che richiede networks attraverso i quali gli individui possano condividere la conoscenza utilizzando una comunicazione più aperta (Von Krogh al di et. 1994).

In effetti, le esperienze collaborative hanno da sempre favorito la diffusione di conoscenza (Simon 1997) molto di più dei meccanismi di mercato (Shenkar e Li 1999), diventando la sede potenzialmente effettiva per l'acquisizione di conoscenza (Lincoln al di et., 1998). Da qui la necessità dell'organizzazione pubblica di assumere configurazioni strutturali nuove a seconda delle circostanze.

3 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

2. I.C.T. e Pubblica Amministrazione

Il dibattito sulle implicazioni per il settore pubblico delle ICT è sorto intorno agli anni '80 quando la pubblica amministrazione si è trovata a dover gestire la "res" - *cosa pubblica*- con nuove logiche di mercato per far fronte all'inefficienza del settore (Heeks 2000), portando ad una riconfigurazione del sistema e ad una ridefinizione del ruolo dell'ente pubblico: da sistema accentrato a network di attori, da "organizzazione tradizionale" ad "organizzazione che apprende" .

In questo contesto caratterizzato dall'IT, le amministrazioni pubbliche, macchine amministrative notoriamente lente nelle trasformazioni e rinchiusi nelle loro strutture burocratiche e tradizionali, stanno subendo un profondo processo di rinnovamento. Il funzionamento della PA, basato in precedenza su archivi cartacei, posta tradizionale, processi burocratici caratterizzati da una forte componente di intervento umano, stanno profondamente cambiando le strutture organizzative imponendo importanti cambiamenti nei processi di interazione decisionale al fine di sviluppare un più elevato senso di responsabilità condivisa (Denhardt, 1997; Chapin e Denhardt, 1995; Bryson e Crosby, 1992). La trasformazione in una macchina burocratica efficiente, caratterizzata dal decentramento di funzioni e competenze dove i processi sono il più possibile esenti dall'utilizzo del mezzo cartaceo - la firma autografa che diventa digitale, l'archivio che si trasforma da scaffali a dischi, il protocollo che diventa informatico - costituiscono solo un piccolo sottoinsieme dei processi di mutamento che stanno permeando il settore pubblico. Alcune delle principali forze che stanno guidando il cambiamento in atto - sintetizzate dalle principali teorie (Whittington et al, 1999; Hamel and Prahalad, 1996; Fernet and Hyman 1998; Hood, 1991) - sono evidenziate nella Tabella n. 1.

Tabella 1. Fattori esterni che stanno guidando il cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni.

FATTORI ECONOMICI E POLITICI

	1. Apertura del mercato globale- libero mercato - nuove alleanze economiche	
	2. Enfasi sulla qualità e soddisfacimento dei bisogni dei clienti	
	3. Crisi macro-economica e fiscale	
	4. Dominio dell'ideologia dell'orientamento al mercato	
	5. Impegno politico in favore delle riduzioni	
	6. Entrata dell'Italia nella Comunità Europea – rispetto del	

**4 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero**

	programma di mercato	
	7. Adeguamento ai criteri di Maastricht (in termini fiscali e monetari)	
FATTORI TECNOLOGICI		
	8. Diffusione di Internet	
	9. Intranets	
	10. Comunicazione elettronica (e-mail)	
	11. Tecnologia di telecomunicazioni mobile	
	12. CRM, Knowledge Management, ERP	
FATTORI CONTESTUALI E STRUTTURALI		
	13. Eliminazione dei confini industriali e organizzativi	
	14. Cambiamenti discontinui dei fattori contestuali	
	15. Privatizzazioni	
FATTORI EVOLUTIVI		
	16. Aumento della centralità dell'innovazione sia nelle tecnologie sia nei servizi	
	17. Riduzione dei tempi per le azioni strategiche	
	18. Trasparenza	
	19. Knowledge intensità	

La complessità crescente (evidenziata dai fattori sopra menzionati) porta ad una riconfigurazione del sistema pubblico. Da sistema burocratico tradizionale, estremamente compatto, dove l'informazione viaggia dall'alto verso il basso ed in cui l'ente pubblico presidia tutte le fasi di soddisfazione del bisogno pubblico– manifestazione del bisogno, assunzione della titolarità della funzione, erogazione del servizio–, si evolve in sistema efficiente che favorisce la flessibilità, le organizzazioni virtuali e i network; un sistema, cioè, dove il potere passa dalla burocrazia al cittadino, in cui rinascono le comunità e l'accountability e la competizione diventa garante di crescita quando le risorse pubbliche sono scarse. Ma soprattutto un'organizzazione dove l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni avviene orizzontalmente e in modo molto più veloce che nel passato valorizzando, quindi, la vera risorsa strategica: l'informazione.

Per raggiungere tale obiettivo, è necessario che le organizzazioni, orientandosi maggiormente verso la flessibilità e la competitività, si dotino di sistemi di ICT che riguardino non solo l'automatizzazione delle attività amministrative di base, ma che permettano anche la diffusione della conoscenza agevolando i processi decisionali.

Ginevra Gravili

5 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

In sostanza, i Sistemi Informativi che le P.A. utilizzano, devono essere integrati tra di loro in modo che essi possano concretamente permettere di raggiungere vantaggi relativi alla riduzione dei costi di transazione all'interno degli Enti e fra gli Enti ed allo sviluppo di patrimoni cognitivi notevoli.

Le informazioni, ed in particolare la tecnologia gioca un ruolo primario nello sviluppo delle amministrazioni pubbliche sebbene alcuni lo riducono ad una semplice fonte di controllo manageriale (Perry e Kraemer, 1993). Certamente si è con sapevoli che le IT non devono essere considerate una panacea, ma possono facilitare un approccio basato sulla collaborazione interorganizzativa (Mankin, Cohen, e Bikson, 1996; Percy - Smith, 1996). Le IT offrono una maggiore accessibilità alle informazioni, traducendosi in un aumento della partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa. Entrambi i concetti impongono l'abbandono dalla prospettiva tradizionale di amministrazione pubblica. Da un punto di vista organizzativo, tuttavia, questo cambiamento si scontra con due ordini di problemi. Sul piano culturale, mette alla prova i membri dell'organizzazione che devono essere costantemente pronti a riadattare i comportamenti e sul piano strutturale si mettono in discussione i confini e le forme istituzionali stesse alle quali le strutture pubbliche hanno fatto riferimento fino ad oggi.

3. Background teorico: dalla "burocrazia tradizionale" al N.P.M.

La trasformazione auspicata, però, non è semplice da attuare né per i modi in cui sta avvenendo né per i tempi di evoluzione.

La burocrazia tradizionale, forma strutturale dello stato moderno, è un fattore endogeno alle trasformazioni sociali e politiche, non è imposta, ma è creata dalla politica che permea tutto il sistema pubblico. Per tale motivo le pubbliche amministrazioni implementano il cambiamento e l'innovazione con molta difficoltà. D'altro canto il concetto di burocrazia, così come concepito per la prima volta da Max Weber, presupponeva che la pubblica amministrazione fosse "un sistema amministrativo realizzato secondo regole prescritte (Beetham, 1987), con "responsabilità standardizzate, norme prestabilite per i canali comunicativi, variamente definito "gerarchia dell'autorità" (Mintzberg, 1983). In altre parole un sistema perfetto (Weber 1947): "una macchina ben lubrificata che consiste di poteri neutrali, sistemi infallibili e strutture e sfere della competenza, dove le debolezze dei lavoratori che lavorano

6 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

nell'ente non colpiscono il sistema, perché il ruolo di ogni lavoratore è troppo ben demarcato”.

Ma in questa stessa macchina sono insiti i fallimenti. I bravi lavoratori sono facilmente corruttibili, la bramosia del potere li stimola a non servire la società, ma a costruire confini sempre più marcati, proteggendo così i territori di loro competenza, al fine di acquisire maggiore potere. In tal modo si alimentano forme di gerarchia e piramidi burocratiche (nell'accezione negativa) con il risultato che solo nelle intenzioni il sistema è responsabilizzante, ma in realtà non è neutrale.

Un sistema di questo tipo, dunque, caratterizzato da procedure altamente specializzate, da operazioni molto formalizzate, dalla proliferazione di regole, da un lato, scoraggia le nuove idee inibendo la comunicazione e la diffusione di conoscenza. (Subramanian and Nilakanta, 1996; Liker et al.1999) e dall'altro, favorisce l'incremento dei livelli gerarchici, limitando l'innovazione ed il cambiamento (Damanpour, 1991).

Da qui, dunque la necessità di trasformare l'ente pubblico da “tradizionale” ad “efficiente”. Nella figura che segue (Fig. n.1) sono evidenziati gli errori della “burocrazia tradizionale”, luogo ideale di gestione, ed enfatizzati i fattori che hanno portato ad un nuovo modo di gestire l'Ente pubblico. Secondo tale visione, nota maggiormente come New Public Management (NPM) i servizi pubblici devono essere considerati come unità di affari, preferibilmente come unità di affari avulsi, almeno nella concezione teorica, dalla burocrazia e dalla formalità. Ma il vero problema è la Macchina Burocratica Tradizionale, troppo grande per non necessitare di tagli! Osborne e Gaebler parlano infatti della necessità di inventare una nuova macchina, di “Formula 1” (così come loro affermano) (1992), in cui si valorizzano, i centri di profitto e i centri di spesa, la contabilità e il bilancio preventivo, lo zero-based budget, l'autorità delegata e l'accountability nelle singole unità di affari, tecniche di project management, efficienza e total quality management (TQM).

7 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

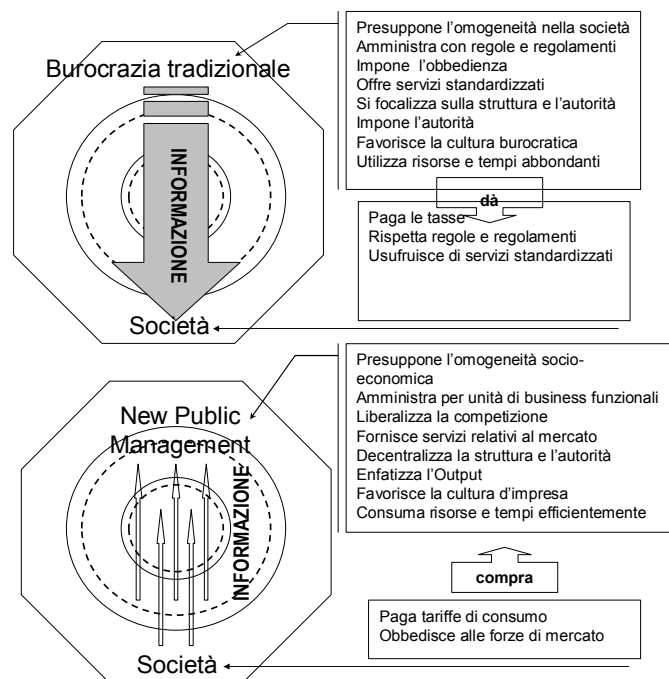


Figura 1.1 Modello "burocratico tradizionale" e modello "New Public Management" a confronto

4. Background teorico: Dal modello N.P.M. al modello di "Network Management"

Il modello NPM (Hood, 1991), che coniuga l'imprenditorialità pubblica e il managerialismo, interessò dapprima - anni '80- i sistemi amministrativi del Canada, Usa e Regno Unito, e a partire dagli anni '90 iniziò a permeare anche il contesto italiano, portando gli amministratori a riflettere sul ruolo e i compiti della P.A.. Nella sua ac-

8 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

cezione originaria esso si pone come contrapposizione tra pubblico e privato, contrapposizione questa in cui il settore privato ha il sopravvento su quello pubblico – nel settore privato è l'attore che persegue l'efficienza, è attento alle esigenze del cliente ed è innovativo e flessibile; nel settore pubblico l'attore persegue l'aumento della spesa in quanto fonte di potere, non si preoccupa della qualità dei servizi, e non è attento alle esigenze dei cittadini. In linea con questa prospettiva si sviluppano nuove soluzioni per riformare la pubblica amministrazione ridefinendo i confini e le responsabilità delle organizzazioni pubbliche e concentrandosi sulla dimensione intrastituzionale delle attività, ponendo in secondo piano il sistema di relazioni in cui essa è inserita (Kickert, Klijn e Koppenjan, 1997; Meneguzzo, 1997; Minogue, Polivano e Hulme, 1998). I principi ispiratori fondamentali del New Public Management e le definizioni chiave (Tabella n. 2), sono riassunti in sei punti:

- servizio orientato al cliente (amministrazione orientata al cittadino come cliente),
- adozione congiunta di meccanismi di controllo sociale diretti e indicatori di performance dei manager pubblici (definiti e monitorati) e forme di quasi mercati in cui ha luogo la competizione "governata" tra le diverse organizzazioni pubbliche (*managed/public competition*),
- ridimensionamento/downsizing dei grandi apparati pubblici di tipo burocratico,
- misurazione della performance (enfasi sul controllo dei risultati),
- decentramento di attività e responsabilità dal livello centrale a quelli locali,
- ricorso all'affidamento esterno delle attività attraverso formule di *contracting out e contracting in*.

Tabella 2. Definizioni di "Public Management"

Definizioni	Autori
"Il management Pubblico è una fusione di norme orientate alla tradizionale amministrazione pubblica e all'orientamento strumentale del management"	Perry and Kraemer, 1983
Il campo del public management è meglio definito analiticamente piuttosto che istituzionalmente. L'area critica del public management è il management delle	Metcalfe and Ri-

9 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

interdipendenze organizzative, per esempio nel processo del budget e di distribuzione dei servizi. Ciò che distingue il public manager è l'esplicito riconoscimento della responsabilità nell'affrontare i problemi strutturali a livello di sistema	chards, 1987
Le pubbliche amministrazioni devono essere interpretate come sistemi sociali esistenti e funzionanti in accordo con le proprie regole e che dipendono dalla complessità e dai cambiamenti della società	Koning, 1996

Il “New Public management” ha profondamente influenzato le riforme nel settore pubblico e introdotto nuove pratiche manageriali che danno maggiore enfasi al mercato e stanno trasformando le strutture burocratiche delle amministrazioni. In sintesi questo movimento può essere visto come un *primo step* nella trasformazione che la pubblica amministrazione sta effettuando per essere al passo con i cambiamenti dell'ambiente in cui opera. Anche in questo modello, sicuramente più snello rispetto a quello tradizionale, esistono dei lati oscuri: la letteratura fornisce punti di vista eterogenei in merito (Aucoin, 1990; Kettl, 2000; Talbot, 2001). I manager sono ancora una volta al centro del cambiamento mentre ai cittadini è assegnato un ruolo ancora troppo marginale. Il NPM presuppone infatti che i manager professionalmente più competenti abbiano il controllo delle loro unità di business. In tal modo è naturale che si focalizzino sulla crescita competitiva dei loro servizi pubblici (Hood, citato da Pollitt & Bouckaert, 2000: 60)...e non necessariamente su ciò che è necessario per la società. Concentrandosi sulla produzione loro richiesta, espletano un servizio frammentario dovuto alla mancanza di una visione integrata alla quale ogni servizio deve contribuire. Effettivamente, anche se i cittadini sono trattati come clienti, sono ancora tenuti a distanza: in quest'ottica la loro interferenza potrebbe rallentare o ancora di più essere una minaccia per il servizio stesso (Pollitt e Bouckaert (2000:60)). Ma rifiutare radicalmente i principi del NPM significherebbe non riconoscere i miglioramenti che il servizio pubblico ha raggiunto in questi anni.

Partendo da tali critiche, verso la fine degli anni '90, si afferma una nuova visione che permea il settore pubblico- la *Public Governance* –Figura n. 2 -n cui si rivale la dimensione sistemica dell'attività delle Pubbliche amministrazioni volta al raggiungimento di una finalità più ampia di quella meramente economica: una finalità che si esprime anche in termini di orientamento al cittadino, servizi pubblici efficienti, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione:

10 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

- La responsabilità si riferisce ad azioni che siano intraprese nel rispetto della combinazione di più principi: democrazia, gerarchia, mercato, sistemi di responsabilità manageriali e sistemi organizzativi a livello micro.
- La trasparenza è inerente alla disponibilità di informazioni al pubblico e alla chiarezza delle regole, dei regolamenti, e delle decisioni. Tale concetto, dunque, completa e rinforza quello della prevedibilità (principio questo che si riferisce alla struttura legale. Essa deve assicurare la stabilità per lasciare spazio all'accertamento razionale dei rischi e dei costi relativi al comportamento e alle transazioni - Fuhr, 2000:66). La trasparenza implica l'utilizzo di provvedimenti per l'accesso alle informazioni, ma anche il rafforzamento del diritto alle informazioni. Per tali motivi, leggi restrittive che negano l'accesso alle informazioni devono essere largamente motivate dal fatto che il rifiuto è imposto al fine di tutelare il più grande interesse pubblico.
- La partecipazione ammette che le persone (individui e gruppi) sono il fulcro dello sviluppo e della crescita. Loro non sono solo i beneficiari finali, ma anche gli agenti. Ciò significa che hanno bisogno di avere libero accesso alle istituzioni. La partecipazione è essenziale per migliorare la performance e la sostenibilità delle politiche, dei programmi e dei progetti, così come per migliorare il rapporto con gli stakeholders. Per fare ciò è indispensabile che la struttura ed i sistemi siano abbastanza flessibili.

Queste caratteristiche sono interdipendenti, ed in una filosofia di evoluzione e miglioramento della pubblica amministrazione, contribuiscono al raggiungimento di un'integrità strategica dove le attività non sono solo strutturate, ma sono eseguite e sostenute competitivamente.

11 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

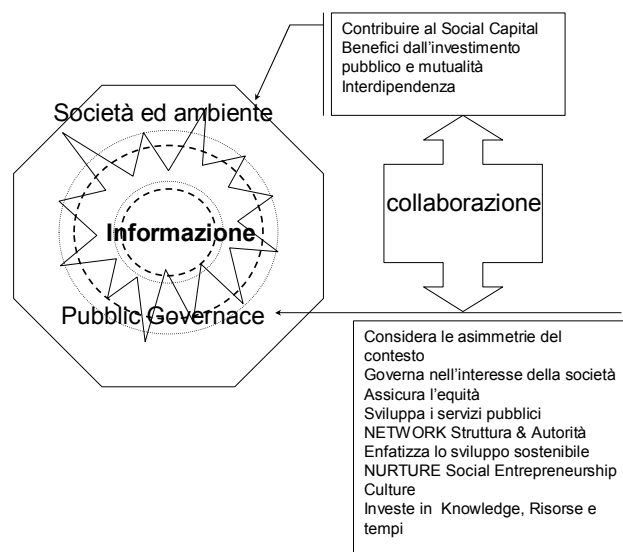


Figura 2. Modello "Public Governance"

In una prospettiva di continuità rispetto al *Public Governance* si sviluppa poi il *Network Management*. Tale approccio analizza le pubbliche amministrazioni come aziende che hanno un carattere sistemico e multidimensionale (Figura n. 3) ed in contrapposizione al *New Public Management*. Con esso si sviluppa l'interazione tra attori diversi, autonomi e specializzati che congiuntamente contribuiscono al perseguimento dell'interesse pubblico. L'approccio del *Network management*, nato dalla cultura corporativista nord europea mira alla riqualificazione della pubblica amministrazione come attività di governance di network complessi. La soddisfazione del bisogno pubblico è considerata in un'ottica di interdipendenza, dove ogni ente/attore contribuisce per la sua parte di competenza. In tale ottica le Pubbliche amministrazioni gestiscono

12 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

le relazioni tra i diversi enti/attori in modo da contemperarne gli interessi e orientarne le scelte verso l'obiettivo comune, il bisogno pubblico.



Figura 3. Modello Network management

Per fare ciò le amministrazioni pubbliche devono stabilire relazioni più flessibili, interattive sia all'interno, con personale, che con le altre organizzazioni (Mankin, Cohen, e Bikson, 1996; Mintzberg, al di et., 1996; Mintzberg, 1996; Agranoff, 1991). In tal modo si modificano anche i processi relazionali che si trasformano in processi integrati e sistematici permeando tutto il network (Daka-Mulwanda, et., 1995; Mohrman, Cohen, e Mohrman Jr., 1995; Voydanoff, 1995; Kinney, al di et., 1994; Marzke ed ambo, 1994).

Ginevra Gravili

5. Metodologia della ricerca

5.1 Background teorico: le relazioni tra organizzazioni pubbliche

L'importanza di costruire relazioni di successo tra organizzazioni è un elemento fondamentale anche nelle pubbliche amministrazioni (Plowman, Briggs & Huang, 2001). L'analisi delle relazioni che si possono instaurare tra Pubbliche amministrazioni è una disciplina che si è sviluppata solo recentemente (Ferguson, 1984). Nel 1984 Pavlik e Salmon affermarono, infatti, che nessuna ricerca intrapresa all'interno della disciplina delle Pubbliche Amministrazioni, fino a quella data, aveva assunto la "relazione" come l'unità primaria di analisi. E ancora qualche anno più tardi, lamentando l'insufficienza delle ricerche sulle relazioni tra organizzazioni pubbliche, Broom e Dozier (1990) asserirono che l'impatto delle relazioni tra pubbliche amministrazioni era stato misurato raramente. Solo verso l'inizio del secondo millennio si è sviluppata una "teoria delle relazioni sulle organizzazioni pubbliche" (Broom et al., 2000; Ledingham & Bruning, 2000a) che categorizza le relazioni in tre aree principali:

1. modelli di relazioni tra organizzazioni pubbliche,
2. dimensioni di relazione come indicatori degli effetti della relazione
3. applicazioni della prospettiva relazionale alla pratica delle relazioni pubbliche (Ledingham, al di et., 1999).

Approcci più contemporanei focalizzano l'attenzione sullo stato di una relazione organizzativa in un tempo ed in un periodo tempo limitato (Ledingham & Bruning, 1998, 2000a; Huang, 1997, 2001). Tali approcci, però, non sono sufficienti per esplorare longitudinalmente le relazioni e per comprendere i modelli e le trasformazioni che emergono col tempo.

Negli anni più recenti è emersa una teoria delle relazioni organizzative che basandosi sui principi già anticipati da Aldrich nel 1979 e di Van de Ven nel 1976, secondo i quali le relazioni tra organizzazioni pubbliche sono il risultato dinamico degli scambi e della reciprocità tra enti e cittadini, afferma che queste relazioni hanno proprietà che cambiano a seconda delle identità e delle percezioni che hanno gli individui e le collettività sociali delle relazioni.

¹ Plowman, Briggs & Huang (2001), Public relations and conflict resolution. In R.L. Health & G. Vasquez (Eds.), Handbook of public relations (pp.301-310) Thousand Oaks, Ca: Sage

14 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

Altri studiosi hanno affrontato la tematica con un macro-approccio. Ledingham e Bruning (1998), per esempio definiscono le relazioni organizzative tra pubbliche amministrazioni come il rapporto esistente tra organizzazioni pubbliche "nelle quali le azioni di entrambe le amministrazioni ha un impatto sull'aspetto economico sul benessere sociale, politico e/o culturale dell'altra entità" (Ledingham & Bruning, 1998, p. 62). Essi offrono anche una definizione "ideale" della relazione tra organizzazioni pubbliche: "il rapporto che esiste tra organizzazioni pubbliche offre benefici economici, sociali, politici e/o culturali a tutte le parti coinvolte ed è caratterizzato da un'attenzione reciproca (p. 62).

Basandosi su dati empirici, Huang (1998) offrì una prospettiva nella quale le relazioni tra organizzazioni pubbliche sono definite dalle esperienze soggettive dei partecipanti alle relazioni e descritte dalle caratteristiche che emergono dalle esperienze soggettive. Lei definì le relazioni tra organizzazioni pubbliche come "il grado di fiducia che le organizzazioni hanno l'uno nell'altro, l'accordo sull'impiego del potere in modo equo, la condivisione delle esperienze con l'altro soggetto, l'impegno di un soggetto con l'altro" (p.12). Grunig e Huang (2000) specificarono che esistono delle proprietà che fanno di una relazione una buona relazione e ne individuano le più importanti: il controllo, la mutualità, la fiducia, la soddisfazione relazionale, l'impegno relazionale e il conseguimento dell'obiettivo. Sebbene le definizioni e gli approcci offerti da Ledingham & Bruning (1998, 2000a,2000b), Huang (1997, 2001) e Grunig & Huang (2000) sono utili per capire le relazioni tra organizzazioni pubbliche in una prospettiva individuale, ossia il grado di coinvolgimento degli individui nelle relazioni, non hanno preso in considerazione le relazioni all'interno di una popolazione organizzativa in un periodo di tempo. Tali approcci, quindi, non sono utili quando il paradigma teorico richiede più di una fotografia istantanea.

L'approccio teorico utilizzato in questo lavoro, volto a esaminare come le relazioni tra organizzazioni favoriscano la diffusione di conoscenza, è quello sviluppato da Grunig & Huang, 2000; Grunig, 2001; Huang, 1997 1998; Ledingham et al., 1999; Ledingham & Bruning, 2000°, i quali analizzano le dimensioni e le caratteristiche delle relazioni al fine di evidenziare le conseguenze che derivano dall'instaurarsi di relazioni tra organizzazioni pubbliche

La tesi di questo articolo è quella che le pubbliche amministrazioni hanno convenienza a creare reti interorganizzative consapevoli però che la collaborazione è una "strategia relazionale" che non può essere decretata. In effetti le relazioni pubbliche collaborative rappresentano l'idealtipo di relazioni pubbliche: è un genere di relazione che si dovrebbe perseguire solo se le condizioni lo permettono, valutando bene le opportunità di sviluppare relazioni. Quello che è ideale, non è sempre razionale. Perciò, è opportuno stimare se un approccio collaborativo è fattibile in relazione al singolo *case study* (R.I.P.A.)

5.2 Modello interorganizzativo di analisi

Punto critico nei processi di rinnovamento delle P.A. è chiarire i meccanismi attraverso i quali si può facilitare l'osmosi della conoscenza tra le diverse realtà, spesso impermeabili tra loro. Qualunque esperienza innovativa di successo deve essere valorizzata attraverso la diffusione di conoscenza sì da tradursi in un moltiplicatore di knowledge:

- si possono considerare innovative solo le esperienze di successo (opzione riconducibile al contesto culturale statunitense molto orientata alla competitività);
- si possono considerare innovative quelle soluzioni che rappresentano un cambiamento in positivo (opzione verificabile nei contesti europei, legata ai valori della cooperazione)

In Italia il cambiamento tanto auspicato nella Pubblica Amministrazione si sta realizzando solo recentemente attraverso una serie di interventi volti a valorizzare la diffusione di conoscenza (R.U.P.A., S.P.C., ecc) . Il più recente è la costituzione di una "Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni" - R.I.P.A .-.

Per analizzare la capacità del R.I.P.A. di essere un sistema capace di far condividere saperi si è ritenuto necessario, dunque, focalizzare l'attenzione su un modello multidimensionale (Figura n. 4- Modello della ricerca e relazioni) che prende in considerazione ad un primo livello l'utilizzo di I.C.T. nella gestione delle amministrazioni pubbliche, ad un secondo livello le pratiche di Knowledge management, ad un terzo livello i principi che governano i comportamenti di una learning organization ed infine effettua un confronto tra tutte le variabili per capire se la pubblica amministrazione italiana e nello specifico l'adozione di una Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni e quindi di relazioni interorganizzative può tradursi in vantaggio competitivo duraturo.

16 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

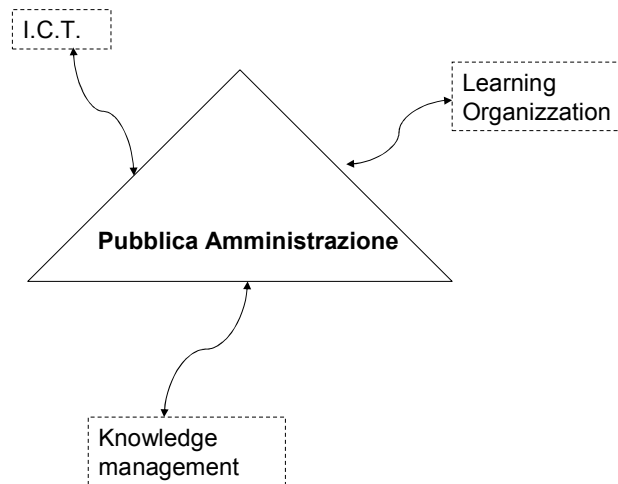


Figura 4. Modello della ricerca e relazioni

L'ipotesi su cui si fonda la ricerca è che se è vero che molte "conoscenze" ed informazioni che sono detenute dalle amministrazioni pubbliche hanno grande rilevanza per tutti i cittadini e le imprese; che i cittadini oggi sono "cittadini del mondo", ecco allora che progettare sistemi interorganizzativi che siano accessibili a tutti da qualsiasi parte del mondo si deve tradurre in una condivisione di saperi.

L'obiettivo dell'analisi è quello di verificare se l'ipotesi è realizzabile o meno; e ove fosse realizzabile evidenziare in che termini, ossia se totalmente o parzialmente

6. Il case study: una Rete Internazionale per la P.A. italiana

Nel settore pubblico, la diffusione delle reti, è considerata una leva di modernizzazione, in cui la collaborazione strategica si basa su relazioni tra attori indipendenti che scambiano risorse e informazioni per il raggiungimento di interessi condivisi. La Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni (R.I.P.A. - una rete telematica mondiale di raccordo con i propri uffici pubblici all'estero – figura n. 5), basata su una combinazione di rapporti non gerarchici e di strutture organizzative integrate per linee orizzontali nella quale è enfatizzata la massima riduzione dei livelli di articolazione strutturale ed è ricercata la massima flessibilità operativa ed organizzativa, rappresenta il tipico caso di un *network* in cui il trasferimento di conoscenza parte dall'amministrazione centrale ma richiede la predisposizione di un sistema di connettori integrato. Le relazioni interorganizzative che tale network pone in essere porterà al collegamento di oltre 500 sedi di Uffici Italiani all'estero in 131 paesi. Per riuscire a governare le relazioni costruite tra le diverse amministrazioni si utilizzeranno appositi centri di servizi (CNIPA e Altri) che avranno il compito di sviluppare il processo di diffusione di conoscenza orizzontale. Il trasferimento dell'innovazione e della conoscenza sarà favorito da una cooperazione applicativa: interazione – cioè comunicazione attiva e reciproca- tra sistemi informatici della PA che garantiscono l' integrazione di informazioni e dei procedimenti amministrativi.

18 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

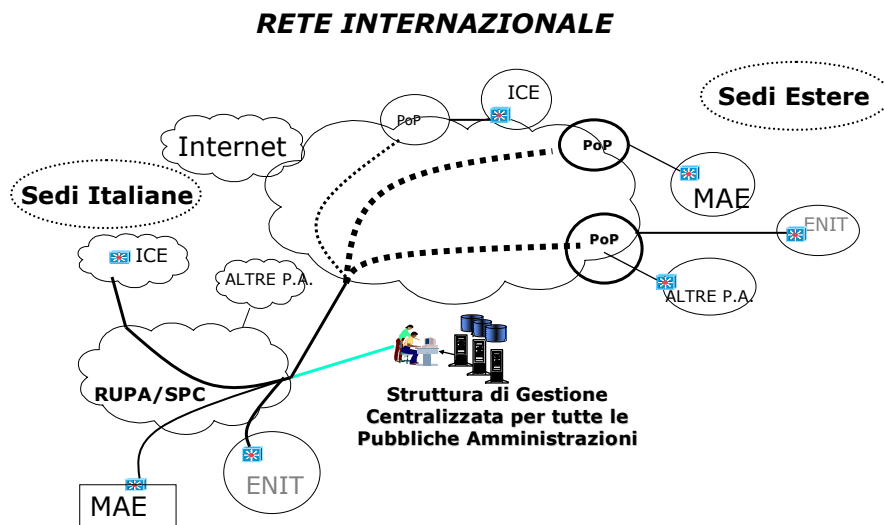


Figura 5. Progetto R.I.P.A. – fonte CNIPA

Il R.I.P.A. è un sistema di organizzazione di rete in cui esiste un nodo centrale - Struttura di Gestione Centralizzata per tutte le Pubbliche Amministrazioni (il punto della rete con più relazioni di tutti gli altri punti) - che si trova al centro del sistema di relazioni (soprattutto esterne) che ne indirizza il disegno in base ai propri obiettivi, ossia l'impresa focale che influenza maggiormente tutti i rapporti della rete e ne determina il successo. Il suo compito è quindi quello di:

- garantire la stabilità delle relazioni e la coesione dei nodi;
- cercare di continuo di allargare la rete, collegandosi con ambienti organizzativi non direttamente connessi con quelli che le sono più prossimi;

19 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

- espandere la rete per riuscire nel tempo a captare e cooptare le innovazioni presenti anche nei sistemi non prossimi (una rete globale).

La realizzazione della Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione si prefigura come un'azione abilitante, in una logica di Government to Government, mentre la contemporanea interconnessione ad Internet garantisce la fruibilità dei servizi stessi da parte dei cittadini e delle imprese in una logica di Government to Citizen (GC). La possibilità di sviluppare servizi fra le diverse pubbliche amministrazioni, in una logica di GG permette di ottenere maggiore efficienza nei procedimenti interamministrativi e di raggiungere l'obiettivo di presentare le diverse pubbliche amministrazioni al cittadino e alle imprese, in modo unitario. In tale ottica questo strumento potrà permettere un'erogazione di servizi secondo modalità diverse di integrazione, che realizzano una maggiore sinergia e si traducono in vantaggi quali:

1. *maggiore flessibilità e adattamento ai mutamenti dell'ambiente*
2. *condivisione per ogni nodo della rete dei rischi connessi agli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico*
3. *opportunità per le pubbliche amministrazioni di operare in contesti geograficamente allargati*

Tra gli elementi negativi:

1. *la fragilità del coordinamento basato sulle relazioni interpersonali: vi è infatti la necessità di disporre professionalità interne che assicurino la versatilità di impiego e forte capacità di cooperazione*
2. *la delicatezza della gestione delle relazioni e dei legami fra i soggetti della rete*
3. *la tendenza ad avere nella rete una specializzazione rigida che non riesca a aprirsi di continuo alle innovazioni provenienti anche da "mondi" lontani dai quali attingere informazioni e conoscenze.*

7. Il modello di analisi multidimensionale

Il modello multidimensionale rappresentato (figura n. 6) prende in considerazione tre dimensioni. Ogni dimensione è stata poi suddivisa in fasi.

20 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

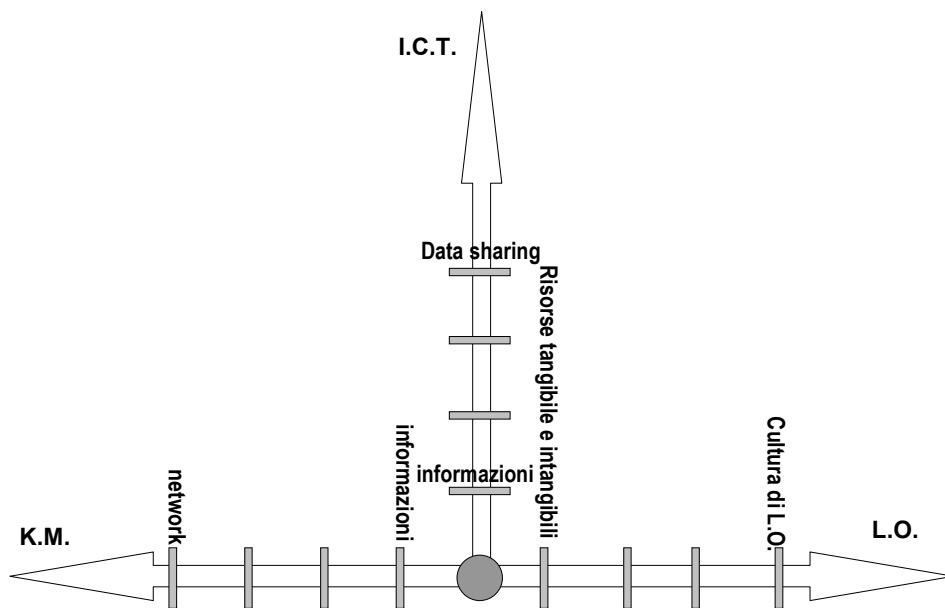


Figura 6. Le componenti del modello multidimensionale

La capacità delle aziende pubbliche di diventare “LPO” passa attraverso la capacità di quest’ultime di porre in essere azioni organizzative intenzionali e coerenti tra loro. Le relazioni interorganizzative, che sono poste in essere con il progetto R.I.P.A., rappresentano un mezzo che permette alla Pubblica amministrazione italiana di reagire intenzionalmente ai mutamenti dell’ambiente in cui è inserita. Ma è necessario considerare che Differenti posizioni all’interno del network rappresentano differenti opportunità per la P.a. di accedere a nuove conoscenze.

La posizione dell’ente all’interno del network rivela la sua abilità ad accedere ad informazioni e conoscenze esterne. Occupando una posizione centrale all’interno del network è probabile che l’ente acceda a risorse strategiche necessarie a generare nuo-

21 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

ve conoscenze e a risolvere problemi riguardanti l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti con il vantaggio di accedere a risorse non ridondanti prima degli altri

Ma "è difficile che la conoscenza si diffonda all'interno di un'organizzazione in cui sono assenti pre-esistenti relazioni pre-esistenti tra le unità".. (Szulanski,1996)

Un network di imprese legate tra loro utilizza canali per la distribuzione di informazioni e conoscenze come modo per stimolare e supportare attività innovative.

La capacità delle P.a. di assimilazione della conoscenza tende a svilupparsi in modo cumulativo sulla conoscenza precedente (Cohen e Levinthal,1990). Le organizzazioni che posseggono una rilevante quantità di conoscenza sono probabilmente più capaci di altre ad adattare la conoscenza posseduta da un'ente in un altro.

Attingere nuova conoscenza senza la capacità di assimilazione, implicherebbe un non accrescimento della sua performance e del suo grado di innovazione. Ed allora non resta che cercare di capire se la P.A. ha un background di conoscenze che possa essere terreno fertile per l'impianto di nuove conoscenze che si sviluppano all'interno del R.I.P.A.

7.1 Il modello multidimensionale: la variabile I.C.T.

Le PA centrali e alcune PA locali utilizzano oggi il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) come infrastruttura di comunicazione interna. Tale sistema complesso permette:

- di garantire l'interazione telematica con i cittadini e le imprese;
- di fornire un'infrastruttura che permetta l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e la realizzazione di reti interne alle pubbliche amministrazioni;
- di fornire un insieme di servizi standard condivisi dagli enti interconnessi ed erogati da una pluralità di fornitori garantendo i necessari standard di qualità e di sicurezza.

La necessità di realizzare un Sistema nel quale la comunicazione tra le diverse PA avvenga con caratteristiche di qualità e sicurezza garantite "end to end", in un contesto multi-fornitore, è stata realizzata grazie ad una infrastruttura di interconnessione e di controllo e la definizione di opportune 'regole' che dovranno essere rispettate da tutti gli attori coinvolti. L'infrastruttura di interconnessione è denominata QXN.

Il progetto R.I.P.A., rappresenta un ulteriore passo avanti, in quanto mira a connettere le sedi estere della P.A. italiana. In particolare (come evidenziato dalla tabella seguente) mira, a regime, a soddisfare tre ordini di servizi: uno di base, uno opzionale ed uno aggiuntivo.

22 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

Tabella 3. Servizi del R.I.P.A. – fonte CNIPA

<p>SERVIZI DI BASE:</p> <p><i>Servizi Servizi di di connettività IP ed Internet connettività IP ed Internet</i></p> <p>Gli obiettivi della Connettività IP consistono nella realizzazione, gestione ed evoluzione di servizi IP, disponibili per tutte le sedi estere delle amministrazioni. Il servizio ha lo scopo di consentire la comunicazione diretta tra tutte le sedi connesse delle amministrazioni.</p> <p>Il servizio di base, <i>IP best effort (IP-BE)</i>, è un servizio di connettività IP verso la rete del Prestatore, con garanzia sul rispetto di livelli di servizio esclusivamente riferiti alla disponibilità ed alla banda della connessione alla rete del Prestatore, con monitoraggio e reportistica degli SLA offerti. Devono essere previste modalità di collegamento dial-up e always-on. Le sedi di una amministrazione dovranno essere organizzate in "gruppi chiusi di accessi" (VPN), che consentano l'instradamento del traffico IP solo tra sedi appartenenti allo stesso gruppo chiuso. Il servizio di base di connettività IP-BE non consente quindi lo scambio di traffico con host IP esterni al gruppo chiuso: i relativi datagrammi dovranno quindi essere filtrati dal PoP del Prestatore.</p> <p><i>Servizi Servizi di di Supporto Supporto (Gestione Gestione e Monitoraggio Monitoraggio della Rete)</i></p> <p>Nell'ambito dei servizi di supporto sono ricompresi i servizi di System Management e di customer care. Per servizi di Systems Management si intendono tutte le attività di gestione dei sistemi e della rete finalizzate a controllare ed intervenire a fronte di anomalie su tutte le componenti dei servizi offerti. L'attività deve essere svolta dal Centro di Gestione, in modo integrato con le strutture di supporto utenti del proprio Call Center, in modo da assicurare, nel complesso, i livelli di servizio contrattualizzati. I servizi di Systems Management comprendono: gestione degli apparati, network monitoring, supporto tecnico alla gestione dei malfunzionamenti, gestione centralizzata delle configurazioni, analisi delle prestazioni del servizio.</p> <p>SERVIZI OPZIONALI</p> <p><i>Servizi di interoperabilità di base</i></p> <p><i>Trasporto IP-QoS</i></p> <p>Il servizio di trasporto <i>IP a qualità garantita (IP-QoS)</i> prevede, ad estensione del servizio di connettività IP-BE offerto alla sede estera, un livello di disponibilità ed una banda garantita "end to-end" verso la sede centrale indicata dall'Amministrazione. Il Prestatore dovrà effettua-</p>

23 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

re un adeguato monitoraggio e produrre reportistica sugli SLA offerti.

Servizi Internet

I servizi Internet dovranno essere messi a disposizione dal Prestatore come opzioni della connettività IP-BE e prevedono l'offerta di accesso ad Internet direttamente attraverso la rete del Prestatore. L'attivazione del servizio potrà essere richiesta dalle amministrazioni su base singola sede.

Servizi di Sicurezza

I servizi inclusi in tale categoria comprendono la gestione ed evoluzione di servizi di sicurezza di rete, disponibili per tutte le sedi per le quali le Amministrazioni ne faranno richiesta.

Tali servizi prevedono fornitura, installazione e manutenzione di opportuni sistemi tecnologici al punto di accesso al servizio della singola sede estera, atti a implementare funzionalità di *firewall*, *intrusion detection*, *VPN IPSec* e *NAT* (collettivamente definiti *Porta di Rete*). Tali servizi dovranno essere erogati con modalità outsourcing.

I servizi dovranno essere resi disponibili secondo due modalità distinte:

- *Profilo high*: richiede il presidio della sicurezza di rete mediante l'implementazione delle funzionalità di Porta di Rete, con livelli di servizio coerenti con la limitata criticità della sede da proteggere.

- *Profilo strong*: richiede un presidio della Porta di Rete con monitoraggio proattivo real-time degli allarmi di sicurezza, in modo da consentire l'adozione tempestiva di adeguate contromisure in caso di tentativi di intrusione o di attacchi di sicurezza.

Le sedi dell'Amministrazione saranno organizzate in "gruppi chiusi di accessi":

l'instradamento dei datagrammi IP tra sedi appartenenti allo stesso gruppo chiuso avverrà attraverso un "tunnel" crittografico (VPN-IPSec), il cui end-point sarà posto nella sede di destinazione. I datagrammi destinati a siti esterni al gruppo chiuso saranno instradati in chiaro verso il PoP del Prestatore. Dovrà essere consentita, nei limiti previsti dalle policy di sicurezza adottate dall'Amministrazione, l'attivazione di sessioni di comunicazione iniziate da siti esterni al gruppo chiuso.

SERVIZI A VALORE AGGIUNTO

Voice Over Ip, Videoconferenza,

Il servizio *Voice-over-IP* (VoIP) consente alle sedi di un'amministrazione per le quali è stato attivato il servizio di realizzare chiamate telefoniche su IP utilizzando il medesimo accesso attraverso il quale viene approvvigionata la connettività IP.

Il Prestatore dovrà rendere disponibile il servizio VoIP nella sede indicata dall'Amministrazione secondo due modalità realizzative:

- realizzazione da green-field (completamente svincolate dall'infrastruttura di telefonia esistente);
- integrazione con l'esistente infrastruttura di telefonia.

24 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

<p>Il Prestatore dovrà considerare tutti gli eventuali adeguamenti di rete necessari all'erogazione del servizio VoIP (ivi inclusi eventuali upgrade della velocità della linea d'accesso e della banda garantita end-to-end). Inoltre, le soluzioni proposte dovranno essere aperte alla progressiva introduzione di funzionalità che consentano l'integrazione di tutti i servizi di telefonia dell'Amministrazione sulla stessa infrastruttura VoIP.</p>

Il R.I.P.A. è un insieme di strutture organizzative, infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, che consente di migliorare lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la circolarità del patrimonio informativo della pubblica amministrazione. E' un meccanismo di differenziazione del compito che va riportato ad un'unità attraverso opportuni meccanismi di integrazione. Nell'ambito del R.I.P.A. è stata realizzata un'infrastruttura di interscambio che consente l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le pubbliche amministrazioni - Struttura di Gestione Centralizzata per tutte le Pubbliche Amministrazioni. L'importanza di tale struttura è evidente se si considera che il network è un'entità a sé stante, paradossalmente in competizione con i singoli partner in quanto i soggetti che sono coinvolti si trovano in una situazione di doppia appartenenza organizzativa e devono per tale ragione operare un passaggio da una logica di comportamento individuale ad una logica collettiva.

7.2 La variabile learning organization

Per individuare i migliori modi che permettano alla azienda pubblica di organizzarsi attorno alla conoscenza è necessario soffermarsi almeno brevemente sul significato di conoscenza che è utilizzato in questo lavoro. La conoscenza è considerata come un "oggetto", cioè osservabile in quanto tale e separabile dal soggetto conoscente per cui l'attenzione si focalizza sul processo di raccolta, confezionamento e distribuzione della conoscenza. In tal modo l'organizzazione pubblica diventa una sorta di moltiplicatore di occasioni di accesso alle informazioni (Figura n. 7) che qualificano una certa conoscenza ed un facilitatore dei processi di validazione ed assimilazione.

Nella Tabella (Tabella n. 4) che segue si evidenziano le funzioni della conoscenza, i processi, e i misuratori della performance.

25 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

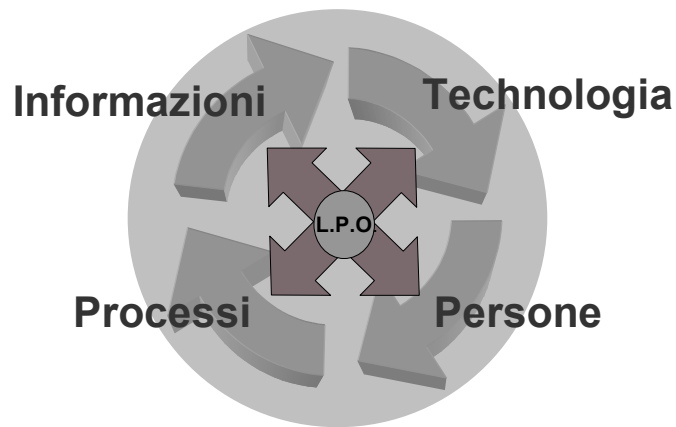


Figura 7. Le 4 Componenti per una "Learning Public Organization"

Tabella 4. Funzioni e misuratori di un'"organizzazione che apprende"

DEFINIZIONE DI CONOSCENZA	FUNZIONI	MISURATORI PERFORMANCE	DELLA
"OGGETTO"	PROCESSI DI RACCOLTA, CODIFICAZIONE, ORGANIZZAZIONE, IMMAGAZZINAMENTO	ACCUMULAZIONE CONOSCENZA NEL TEMPO	DELLA

Ginevra Gravili

26 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

DELLA CONOSCENZA

*CAPACITA' DI "ORGANIZZARE" LA
CONOSCENZA DA PARTE DEL
SISTEMA*

*CAPACITA' DI FACILITARE
L'ACCESSO E L'ACQUISIZIONE DI
CONOSCENZA*

*UTILITA' RISPETTO AL SERVIZIO
"EROGATO"*

7.3 La variabile KM

L'implementazione di politiche che inducano le pubbliche amministrazioni a divenire organizzazioni "knowledge based" è una dinamica emergente che si è sviluppata nell'ottica del miglioramento del servizio al cittadino. La necessità, infatti, di rispondere alle richieste che vengono dall'ambiente in tempi piuttosto rapidi impongono nuovi orientamenti.

Sul fronte organizzativo per poter parlare di KBO le pubbliche amministrazioni devono, intanto, focalizzarsi su processi di servizio e orientamento ai cittadini/imprese, abbandonando la rigida articolazione funzionale e trasformandosi in organizzazioni capaci di condividere conoscenze, procedure, e prassi lavorative. La Pubblica amministrazione italiana ha scelto di governare la complessità attraverso una rete di interdipendenze che connette individui, organizzazioni e comunità. La P.a., infatti, trovandosi a dover gestire una miriade di rapporti, formali o informali, con altre P.a. si trova a dover porre enfasi sulla risorsa intangibile che è la conoscenza e sui processi mediante i quali la conoscenza viene gestita in azienda.

Nonostante esistano numerose definizioni di KM (tabella n. 5) in questo lavoro per KM si intende l'insieme dei processi che permettono di identificare, catturare organizzare e distribuire conoscenza con l'obiettivo di migliorare la capacità competitiva di un'azienda (Von Kroegh, 1999).

Tabella 5. Definizioni di KM

DEFINIZIONE DI KM

Ginevra Gravili

27 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

“L'insieme delle azioni che catturano, distribuiscono e favoriscono il riutilizzo della conoscenza” Davenport T. e Prusak L., 1998

“I processi di identificazione e gestione della conoscenza catturata dall'organizzazione” Myers P.S., 1996

“La capacità di mappare la distribuzione della conoscenza di un sistema organizzativo e trasformarlo in valore per l'impresa, attraverso la creazione di soluzioni che ne facilitino la mobilitazione” Maglitta J., 1995

“La creazione di nuova conoscenza e la capacità di cambiare i comportamenti organizzativi in modo da incentivare una simile attitudine” Garvin D.A., 1993,

Il processo di Km è, quindi associato al processo di trasformazione della conoscenza in “valore”, ossia il processo che indirizza tempestivamente le conoscenze verso il punto dell'impresa in cui esse sono necessarie.

8. L'amministrazione pubblica italiana può essere considerata una organizzazione “knowledge based”?

Il cambiamento, per quanto necessario e radicale non significa però abbandonare completamente il passato. La scelta di ciò che bisogna mantenere in un processo di cambiamento è il risultato di ciò che rappresenta “la continuità” dell'azienda che va comunque riconcettualizzato in un altro contesto sistemico, va collocato in un altro modello di management. Già Emery e Trist nel lontano 1965 avevano evidenziato che in situazioni altamente complesse, in cui non è possibile prevedere e pianificare, è necessario adottare una logica di “complementarietà” ossia individuare le capacità critiche e organizzarsi in modo da svilupparle. Non si può dunque abbandonare totalmente la storia, gli eventi che hanno influenzato le nostre scelte passate e che hanno prodotto nuove azioni in una spirale infinita.

L'interazione diventa il processo-chiave con cui si evolve il processo di apprendimento delle pubbliche amministrazioni. Ma se il modello di interazione rimane pri-

28 - L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A: *il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero*

gioniero di concetti autoritari, se molti argomenti restano indiscutibili, non ci sarà apprendimento anche in presenza delle migliori intenzioni (Argyris, 1994). L'apprendimento sarà bloccato. (Normann, 2002). Una azienda pubblica, "meccanicistica" (ossia che soddisfa i criteri principali definiti da Weber, Taylor, Fayol: compartimentalizzazione, specializzazione per funzioni) deve rimodellarsi organicamente secondo necessità (Normann, 2002) ossia riconfigurandosi quando la situazione lo richiede.

Ma il vero nodo è il tempo che scorre sempre più velocemente grazie proprio all'innovazione tecnologica. La pubblica amministrazione italiana sta affrontando la crisi con un ripensamento profondo delle strategie e il progetto R.I.P.A. ne è un esempio, ma il ritardo con cui partiva non le permette ancora di essere al passo con i tempi. Cerot è che la consapevolezza di dover valorizzare appieno i suoi punti di forza contribuisce alla modernizzazione ed alla riqualificazione. L'elaborazione del progetto R.I.P.A. (Figura n. 8) ha inaugurato una stagione di estesa concertazione inter-governativa con tutti i partner pubblici e privati coinvolti nel territorio nazionale; e di alleanze cooperative in ambito internazionale.

Ma tutto ciò fa della pubblica amministrazione italiana una learning public organization? Ed ancora è giusto parlare di Learning public organization?

Certamente realizzare un modello di Learning Organization non è così semplice.

Sicuramente ci troviamo in una fase primordiale di un processo evolutivo che si può sintetizzare in 4 step:

1. diffusione di nuove tecnologie d'informazione e comunicazione;
2. ricerca di un equilibrio dinamico tra apertura internazionale e radicamento locale;
3. realizzazione di un modello di governance partecipativo
4. miglioramento qualitativo dei servizi

Ma ciò non può fare di una amministrazione un'amministrazione L.P.O. Il termine oggi più adatto è un altro. Un termine che tenga conto del concetto delle regole, delle procedure e del formalismo purtroppo ancora oggi non abbandonato. Le amministrazioni italiane stanno costruendo "Organizzazioni Burocratiche Efficienti"!

29 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero

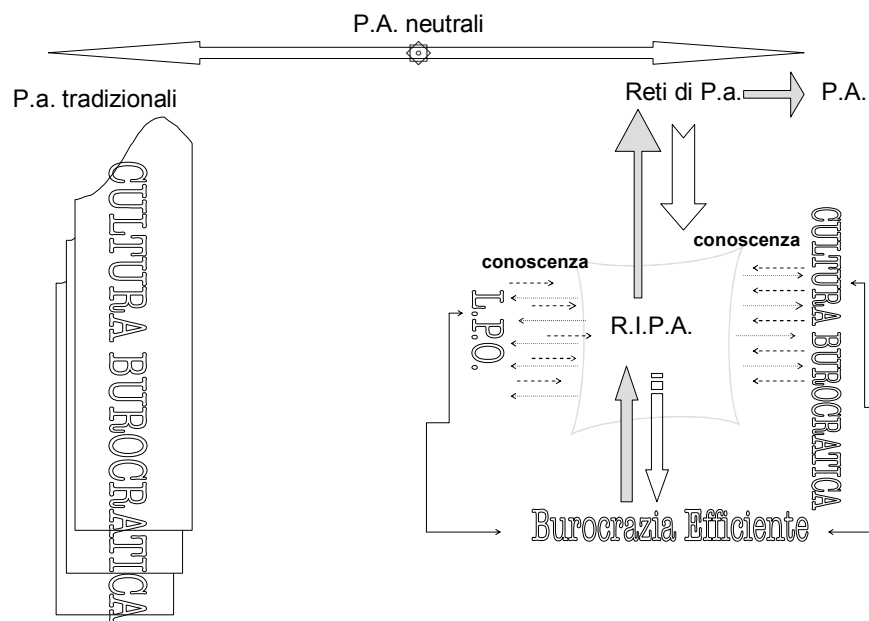


Figura 8. La P.A. tradizionale e la P.A. efficiente

Certo è, che solo le P.A., che oltrepassano la linea di demarcazione dell'isolamento potranno migliorare i loro servizi. La costituzione, infatti, di reti interorganizzative porterà le P.A. ad acquisire e trasferire conoscenze che a loro volta si tramuteranno in conoscenze per la Rete e dunque per la singola P.A.. Ma le P.A. tradizionali, dove la conoscenza è solo ed esclusivamente limitata a quella che deriva dalla burocrazia rimarranno prigionieri della loro cultura in un vortice che si tradurrà nel lungo termine in rigidità e mal governo.

Bibliografia

- Agranoff, R. (1991). *Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration*, Public Administration Review 51.
- Argyris, C. and Schön, D. (1996) *Organizational learning II: Theory, method and practice*, Reading, Mass: Addison Wesley.
- Aucoin, P (1990) 'Administrative Reform in Public Management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums' Governance.
- Babcock, T., Bush, M., Lan, Z. (1995), *Executive Use of Information Technology in the Public Sector*, in Journal of Government Information, Vol. 22, No. 2, pp. 119-130 1995. Copyright 1995 Elsevier Science Ltd Printed in the USA.
- Barzelay, M. (2001), *New Public Management: Public Policymaking Dilemmas: Balancing between Administrative Capacity, Control and Democratic Governance*, in Public Organization Review: A Global Journal 1: (2001), Kluwer Academic Publishers. Printed in The Netherlands.
- Bas van der Klaauw & Ruud H. Koning, 1996. "Some Applications of Semi-Nonparametric Maximum Likelihood Estimation," Tinbergen Institute Discussion Papers 96-161/7, Tinbergen Institute.
- Beetham, D. 1987 *Bureaucracy*, Open University Press, Milton Keynes.
- Boom, G. and Dozier, D. (1990), *Using Research in Public Relations: Applications to Program Management*, Englewood Cliffs: Prentice - Hall.
- Bretschneider, S 1990, 'Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test', Public Administration Review, vol. 50.
- Bryson, J.M. & Crosby, B. (1992), *Leadership for the common good*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Caudle, S.L., Gorr, W.L. and Newcomer, K.E., (1991), *Key information system management issues for the public sector*, MIS Quarterly, Vol. 18, No.4.
- Chandler, J. 1995, *The New Public Management and Local Governance*, in "New Public Management: Does it Exist?", Sheffield Hallam University.
- Chapin, L.W. and Denhardt, R.B. (1995), *Putting 'Citizens First' in Orange County*, Florida. National Civic Review 84.
- Cristofoli, D., Zerbini, F. (2002), *Network e Governance. Un'analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali*, in riv. "Azienda Pubblica" n. 1/2, gennaio/aprile 2002.
- Cutlip, S., Center, A. and Broom, (2000), *Effective Public Relations*, 8th edn, New Jersey: Prentice Hall.
- Daft, R.L. (2004), *Organizzazione Aziendale, seconda edizione*, Copyright 2004 - APOGEO, Società del Gruppo Giangiacomo Feltrinelli Editore S.p.A., Milano.

**31 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero**

Daka-Mulwanda, V., Thornburg, K. R., Filbert, L., and Klein, T. (1995), *Collaboration of Services for Children and Families: A Synthesis of Recent Research and Recommendations*, Family Relations 44.

Damanpour, F. (1991), *Organizational Innovation: A meta-analysis of the effects of determinant and moderators*, Academy of Management Journal, 34.

Davenport T. e Prusak L., 1998, *Working knowledge*, Boston, Harvard Business School Press

Denhardt, R.B. (1997), *The Top Public Managers of the 21st Century*. Speech delivered at the Katholieke Universiteit Nijmegen International Conference (June 16), The Hague, Netherlands.

Dougall, E. (2005), *Tracking Organization-Public Relationships Over Time: A Framework for Longitudinal Research*, in Paper presented at the Eighth International Public Relations Research Conference, March 10-13, 2005, The Institute for Public Relations, PO Box 118400, Gainesville, FL 32611-8400, www.instituteforpr.com

Drucker, P.F. (1994), *Post Capitalist Society*, New York: HarperCollins, 1994.

Emery, F.E. & Trist, E.L. (1965), *The Causal Texture of Organizational Environments*, Human Relations, 18.

Ferner, A. and Hyman, R. (1998), *Changing industrial relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.

Ferris, J.M. and Graddy, E.A. (1998), *A Contractual Framework for New Public Management Theory*, in International Public Management Journal, 1(2): 225-240, Copyright 1998 by JAI Press Inc.

Fuhr, N. (2000, July). XIRQL - *An Extension of XQL for Information Retrieval*, Paper presented at the ACM SIGIR 2000 Workshop on XML and Information Retrieval, (Athens, Greece, July), ACM. New York.

Fusarelli, L.D. and Johnson, B. (2004), *Educational Governance and the New Public management*, Department of Education leadership & Policy Studies North Carolina State University

Garvin D.A., 1993, *Building a Learning Organisation*, Harvard Business Review, 71(4)

Giordano, R. and D'Amato, A. (2005), *Network interistituzionali e sviluppo di nuove leadership territoriali. Alcune riflessioni sulle esperienze della Basilicata*, in riv. "Azienda Pubblica" n. 2, aprile/giugno 2005.

Goodmann P.S. and Darr, E.D., (1996), *Exchanging best practices through computer-aided systems*, Academy of Management Executive, 1996, vol. 10, n. 2.

Grandori, A. (1995), *Organizzazione e Comportamento Economico*, Copyright 1995, 1999 by Società editrice il Mulino, Bologna.

Grant, D. and Bray, D. (1969), *Contributions of the interview to assessment of management potential*, Journal of applied psychology, 1969.

Grant, R.M. (1996), *Toward a knowledge-based theory of the firm*, Strategic Management Journal 17.

Gravili, G. e Turati, C. (2000), *L'Organizzazione "Knowledge Based"*, in riv. Sviluppo & Organizzazione N. 179 Maggio/Giugno 2000.

Gravili, G. (2004), *Proceedings of the 5th European Conference on E-Government (University of Antwerp Belgium 16-17 June 2005)*, Copyright The Authors, 2005, All Rights Reserved.

Grunig, J.E., & Huang, Y.H. (2000), *From organizational effectiveness to relationship indicators: Antecedents of relationships, public relations strategies, and relationship outcomes*. In J. A. Ledingham and S. D. Bruning (Eds.), *Public relations as relationship management: A relational approach to the study and practice of public relations*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Hamel, G. and Prahalad, C.K. (1996), *Competing for the Future*. Harvard Business School Press, Boston, Mass.

Heeks, R.B. (2000), *The Approach of Senior Public Officials to Information Technology - Related Reform: Lessons from India: "Public Administration and Development"* Vol. 20.

Homburg, V.M.F. (2000), *The Political Economy of Information Exchange (Politics and Property rights in the Development and Use of Interorganizational Information Systems)*, Erasmus University Rotterdam, Faculty of Social Sciences Center for Public Management PO Box 1738 NL3000DR Rotterdam The Netherlands, E-mail: homburg@fsw.eur.nl.

Hood, C. (1991), *A public management for all season?*, in "Public Administration" Vol. 69.

Huang, B.Q. (1998), *Research on the butterflies of the Namjagbarwa Region, S. E. Tibet* Neue Entomologische Nachrichten, 41.

Huang, B.Q. (2001), *Report of H. Huang's 2000 Expedition to SE. Tibet for Rhopalocera* Neue Entomologische Nachrichten, 51.

Kettl, D.F. (2000), *The Global Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington D.C.: Brooking Institution, 2000.

Kickert, W.J. M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.

Kinney, J., Strand, K., Hagerup, M., and Bruner, C. (1994), *Beyond the Buzzwords: Key Principles in Effective Frontline Practice*, Falls Church, VA: National Center for Service Integration.

**33 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero**

Lan, Z. and Falcone, S. (1997), *Factors Influencing Internet Use - A policy model for electronic government information provision*, in *Journal of Government Information*, Vol. 24 No. 4, 1997, Copyright 1997, Elsevier Science Ltd Printed in the USA.

Lane, J.E. (2000), *New Public Management*, in *International Public Management Journal* 4 (2001), London, Routledge, 2000.

Ledingham, J.A. and Bruning, S. D. (1998). *Relationship management and public relation. Dimensions of an Organisational-public relationship*. *Public Relations Review* 24 (Spring edition).

Ledingham, J.A. and Bruning, S. D. (2000), *Public relations as relationship management – a relational approach to the study and practice of public relations*. Lawrence Erlbaum Associates: New Jersey.

Ledingham, J.E. (1999), *Social support and health*. *Journal of the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada*, 21, 1243-1249.

Liker, J.W., Fruin, M. and Adler, P. (1999), *Remade in America*, New York: Oxford University Press.

Lincoln (1998), *Ancient Australian arthropods. Nature 394:127*. [high class-level diversity of myriapods in the Devonian '] {Edgecombe, 1998 Jul 9}.

Lyles, M. A. and Salk, J.E. (1996), *Knowledge acquisition from foreign parents in international joint ventures*. *Journal of International Business Studies*, 27(5) Dyson, Esther. (1998). Release 2.1. New York: Broadway Books.

Lynn, L.E. (1998), *A Critical Analysis of the new Public Management*, in *International Public Management Journal*, Copyright 1998 by JAI Press Inc.

Maglitta J., 1995, "Smarten up!", *Computerworld*, 29(23), June 5

Mankin, D., Cohen, S.G., and Bikson, T.K. (1996), *Teams and Technology: Fulfilling the Promise of the New Organization*, Boston: Harvard Business School.

Marra, M.(2004), *Knowledge partnerships for development: what challenges for evaluation?*, Italian National Research Council, Institute for the Study of Mediterranean Societies Castellino, 111, Naples 80131, Italy.

Martinez, M. (2004), *Organizzazione, Informazioni e Tecnologie*, Società editrice il Mulino, Bologna.

Marzke, C. and Both, D. (1994), *Getting Started: Planning a Comprehensive Services Initiative*, (Resource Brief 5), Falls Church, VA: National Center for Service Integration.

Matthews, J., Shulman, A.D. (2002), *Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox*, *Journal of Business Research*. (to appear).

McQueen, R. (1998). *The Eatons*. Toronto: Stoddart Publishing Co. Limited.

Meneguzzo, M. (1997), *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in "Azienda Pubblica", n. 6.

Meneguzzo, M., Della Piana, B. (2002), *Conciliare l'inconciliabile?*, in riv. "Azienda Pubblica", n. 4 Maggio 2002.

Meneguzzo, M. (1995), *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, in riv. "Azienda Pubblica", n. 3, dicembre 1995.

Meneguzzo, M., Lega, F. (1999), *Dal New Public Management al rinnovamento della Pubblica Amministrazione: un'analisi comparata del ruolo dei premi all'innovazione*, in riv. "Azienda Pubblica", n. 4, luglio/agosto 1999.

Metcalfe, L., Richards, S. (1987), *Improving public management*, Sage publications, London.

Minogue, M., Polivano, C. and Hulme, D. (1998), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Mintzberg, H. (1983), *'The professional bureaucracy'*, Structure in Fives: designing Effective Organizations, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management*. Harvard Business Review 74.

Mintzberg, H., Jorgensen, J., Dougherty, D. and Westley, F. (1996), *Some Surprising Things About Collaboration: Knowing How People Connect Makes it Work Better*. Organizational Dynamics 25.

Mitroff, I.I., Mason, R.O. and Pierson, C.M. (1994), *Framebreak: The Radical Redesign of American Business*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Myers P.S., 1996, *Knowledge Management and Organizational Design*, Oxford, Butterworth-Heinemann

Mohrman, S.A., Cohen, S.G. and Mohrman, A.M. (1995), *Designing Team-Based Organizations: New Forms For Knowledge Work*, San Francisco: Jossey-Bass.

Nadler, D.A., Shaw, R.B. & Walton, A. E. (1995). *Discontinuous change: Leading organizational transformation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Normann, R. (2002), *Ridisegnare l'impresa: quando la mappa ca.*, - Management.

Normann, R. (2001), *Ridisegnare l'Impresa, quando la mappa cambia il paesaggio*, Copyright 2001 John Wiley & Sons, Ltd.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison Wesley.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Current issues in Public Administration*, Lane, F.S. Boston, Scientific American/St. Martin's College Publishing Group.

**35 L'impresa a rete un modello innovativo anche nella P.A:
il progetto R.I.P.A., comunicare con l'estero**

Percy-Smith, J. (1996), *Downloading Democracy? Information and Communication Technologies in Local Politics*, Policy and Politics 24.

Perry, J.L. and Kraemer, K.L. (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, CA: Mayfield.

Perry, J.L. and Kenneth, K.L. (1993), *The Implications of Changing Technology. In Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*, Frank J. Thompson, ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Philippidou, S.S., Soderquist, K.E. and Prastacos, G.P. (2004), *Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership vs. Management, and the Path to Implementation*, in *Public Organization Review: A Global Journal* 4 (2004), 2005 Kluwer Academic Publishers. Manufactured in The Netherlands.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford 2000.

Prahalad, C.K. (1998): "Managing discontinuities: the emerging challenges", *Research Technology Management*.

Prahalad, C.K., and Hamel, G. (1994), *Competing for the Future*, Boston: Harvard Business School Press.

Reichard, C. (1998), *Education and Training for New Public Management*, in *International Public Management Journal*, Copyright 1998 by JAI Press Inc.

Roos, J. and Von Krogh, G. (1994), *Corporate divestiture and the phantom limb effect*, *European Management Journal*, 12.

Schubert, M. (1998), *Housing for a Competitive Workforce: Home Ownership Models That Work*, Metropolitan Planning Council of Chicago.

Senge, P. (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, 1st edition, 1994 - paperback edition, xxiii, ISBN 0-385-26095-4.

Shenkar, O. and Li, J.T., (1999), *Knowledge Search in International Cooperative Ventures*, *Organization Science*, Vol. 10.

Simon, H. (1997), *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in Administrative organizations*, New York, Free Press.

Subramanian, A. and Nilakanta, S. (1996), 'Organisational Innovativeness: Exploring the Relationship between Organisational Determinants of Innovation, Types of Innovations, and Measures of Organisational Performance' *Omega International Journal of Management Science*.

Talbot, C. (2001), "Government by Performance Based Budgeting.", *American Society for Public Administration Online Column*, Page Available At ASPA Online Column Archive.

Von Kroegh, 1999, "care in Knowledge creation", California Management Review, vol.40, n.3

Voydanoff, P. (1995), *A Family Perspective on Services Integration*, Family Relations 44.

Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, New York.

Whittington, D. (1999), *Clyde Virtual University: the motivation, construction and summative evaluation*, Virtuality in education. Proceedings of CAL 99 Abstract book Elsevier Science.

Zack, M. H. (1998), *An Architecture for Managing Explicit Knowledge*, Proceedings of the 6th European Conference on Information Systems. 1.