

# Jacques Ziller

## a European scholar

Edited by Diane Fromage



© European University Institute, 2022

Editorial matter and selection © Diane Fromage, 2022

Chapters © authors individually 2022.

This work is licensed under the [Creative Commons Attribution 4.0 \(CC-BY 4.0\) International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) which governs the terms of access and reuse for this work. If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the series and number, the year and the publisher.

Views expressed in this publication reflect the opinion of individual authors and not those of the European University Institute.

Published by

European University Institute (EUI)

Via dei Roccettini 9, I-50014

San Domenico di Fiesole (FI)

Italy

EN PDF QM-03-22-104-EN-N

ISBN: 978-92-9466-346-7

doi:10.2870/098663

ES PDF QM-03-22-104-ES-N

ISBN: 978-92-9466-347-4

doi: 10.2870/035530

FR PDF QM-03-22-104-FR-N

ISBN: 978-92-9466-349-8

doi: 10.2870/705940

IT PDF QM-03-22-104-IT-N

ISBN: 978-92-9466-348-1

doi: 10.2870/44968



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

The European Commission supports the EUI through the EU budget. This publication reflects the views only of the author(s) and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

# Jacques Ziller, a European scholar

**Edited by Diane Fromage**

The book was jointly produced by the Depart of Law and the Robert Schuman  
Centre

European University Institute, Florence, Italy

# Table of contents

Foreword	vi
Diane Fromage	
<b>Section 1. Recent evolutions in EU Law</b>	<b>1</b>
1. General principles of law in monetary policy: in the hands of courts?	2
Joana Mendes	
2. The legal bases for the energy independence of the European Union	15
Ernesto Bonafé	
3. The <i>Polisario</i> saga: the principle of good administration and the interface between EU law and international law	28
Alessandro Petti	
4. New developments in AI regulation – remarks on the EU AI regulatory sandbox	49
Katarzyna Ziółkowska, Marek Wierzbowski	
5. The Challenges of AI: a rule of law perspective	56
Karine Caunes	
6. Digital Administration . The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure Revisited	77
Herwig C. H. Hofmann, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider	
7. EU Administrative Law, General Principles of Law and National Autonomy	107
Paul Craig	
8. Il ‘terzo’ nei procedimenti amministrativi europei	120
Alessia Monica	
9. A new common constitutional tradition in Europe? Nemo tenetur se detegere	136
Giacinto della Cananea	
10. Multilevel (administrative) cooperation in the EU: the unique case of the Banking Union	150
Diane Fromage	

11. EU vs. Poland: Preventing political control over judiciary Aurélien Raccah	162
12. Rule of law, market and EU integration crisis Eric Carpano	178
13. EU law and contestation Loïc Azoulai	187
<b>Section 2. Some thoughts on comparative law</b>	<b>201</b>
14. Cambiamento istituzionale e organizzativo: verso un approccio multidimensionale Giacomo Balduzzi	202
15. Le rôle du parlement dans la révision de la constitution. Une comparaison France-Norvège. Iris Nguyễn Duy	217
16. De la persistencia de un viejo <i>dictum</i> : la STC 89/2022, en contexto Pedro Cruz Villalón	230
17. Commentary to a multilevel Court Decision for a multilevel Public Law Professor. An Homage to Jacques Ziller Vasco Pereira da Silva	242
18. Justicia administrativa contemporánea desde una perspectiva comparada Susana de la Sierra	254
19. Comparaison et concepts juridiques : retour sur une étude de cas et ses découvertes François Lafarge	265
20. A propos des surprises linguistiques et conceptuelles que réserve la pratique du droit administratif comparé. <i>Livre en hommage à Jacques Ziller</i> Jean-Bernard Auby	278

# Foreword

Diane Fromage

Très cher Jacques,

You retired from the University of Pavia in September 2021 after a long and particularly rich international academic career. Those you inspired, as well as your closest colleagues, have worked together to offer you this collection of contributions on various subjects of comparative and EU law.

Your strong openness to other cultures and your talent for languages are mirrored in the multilingual edited volume we prepared to pay tribute to your rare academic and human qualities.

We hope that you will enjoy readings our reflections and look forward to hearing your reactions to them. We also hope that you will have enjoyed our small workshop!

Most importantly, we wanted to *thank you* for having been an excellent mentor and colleague to us all, and we all wish you all the best for your *retraite*.

*Thanks are further owed to the EUI, and especially to Joanne Scott, for supporting this project. Without Ciprian Grumaz's, Francesca Grassini's and Giorgio Giamberini's efficient help, this book and our small workshop would not have been possible.*

Diane Fromage, on behalf of all the contributors

# 14. Cambiamento istituzionale e organizzativo: verso un approccio multidimensionale

Giacomo Balduzzi, Università di Salerno

## 1. Premessa

Ho conosciuto il prof. Jacques Ziller nel 2010, quando entrai come studente nella scuola di dottorato in “Istituzioni, Amministrazioni e Politiche Regionali” (IAPR), di cui divenne coordinatore. Quel percorso di studi e ricerche era caratterizzato da uno spiccato taglio multidisciplinare, poiché in esso confluivano giuristi, economisti, storici, sociologi e politologi. Da quella esperienza ho imparato un modo di guardare all’amministrazione e al suo governo da diverse angolazioni. Su queste strade – a volte tortuose, ma sempre stimolanti – Jacques Ziller non ha mai smesso di camminare con me e con altri ex studenti del dottorato IAPR<sup>628</sup>.

---

628 A tal proposito credo sia opportuno citare l’esperienza del Modulo Jean Monnet *Understanding The European Public Administration: New Challenges*, del quale egli è stato coordinatore scientifico e la dott.ssa Monica *team leader*. Un volume collettaneo rielabora e presenta i risultati di quel percorso di ricerca: Monica, A. and G. Balduzzi (eds.) (2019), *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee*, Pavia University Press, Pavia, 2019. Le conclusioni al volume sono a cura dello stesso Jacques Ziller.

In questo contributo provo a riassumere gli esiti di alcune riflessioni comuni e le domande aperte per futuri percorsi di ricerca rispetto al tema del cambiamento istituzionale. Quest'ultimo non può e non deve essere disgiunto, né in chiave analitica né in chiave operativa, dal cambiamento organizzativo e quindi dall'ambiente sociale, economico e culturale di riferimento. Quest'ultimo aspetto apre alla delicata problematica del "contesto", concetto per sua natura eccessivamente vago e sfuggente per essere considerato in qualsiasi modello teorico. Per questa ragione nell'ultimo paragrafo proverò a ricollegare le questioni sollevate, riferite al cambiamento istituzionale e organizzativo, al problema della complessità e della multidimensionalità del contesto sociale, avvalendomi di una rilettura del territorio come processo di istituzionalizzazione riflessiva.

Il tema del cambiamento degli ordinamenti sociali, politici e giuridici è oggi più che mai incalzante e stimolante, vista l'enorme accelerazione delle diverse tendenze al cambiamento verificatasi in tutto il mondo a seguito della pandemia globale di Covid-19 e delle drammatiche conseguenze sociali, economiche e politiche da essa derivate, ulteriormente acuitesi anche a causa della crisi geopolitica innescata dall'invasione dell'Ucraina da parte dell'esercito russo.

Le istituzioni pubbliche sono sfidate da processi di trasformazione di vasta portata. Tra questi vi è il fenomeno delle comunicazioni che sovrastano i territori e non possono essere tenute completamente sotto controllo dagli stati e dagli enti pubblici. Il potere di regolazione si distacca da uno specifico spazio, persone e istituzioni si trovano a confrontarsi con una nuova dimensione, che viaggia nell'istantaneità senza tempo e nella simultaneità senza luogo, quella dell'infosfera, sempre più popolata da agenti intelligenti non soltanto umani, in continua e permanente connessione tra loro. In questo quadro, assistiamo da decenni a una progressiva mutazione del ruolo, della struttura e dell'ordinamento degli stati, immersi in maniera crescente in reti sovrastatali. Il ruolo e la capacità regolativa degli stati appare, altresì, indebolito dalla progressiva concentrazione di potere economico, politico e informativo da parte delle grandi piattaforme digitali private, le quali hanno aggirato qualsiasi regolazione politica rivolgendosi direttamente ai consumatori mondiali, dai quali traggono la preziosa materia prima rappresentata dalla conoscenza dei loro dati personali. Queste grandi imprese da un lato rappresentano un potere sempre più



abnorme e autonomo rispetto agli stati, dall'altro assomigliano sempre più esse stesse a superstati transnazionali.

In un simile contesto, accanto a una moltiplicazione delle fonti normative provenienti dai vari livelli sovranazionali, ma anche dalle autonomie regionali e locali, sono in corso tentativi di ridefinizione del legame politico, con l'emergere di nuove forme di partecipazione ed esercizio della cittadinanza che 'sfidano' le tradizionali sedi della rappresentanza, in evidente crisi di effettività e legittimazione<sup>629</sup>.

Al fine di affrontare con sguardo rinnovato i fenomeni emergenti, nei prossimi paragrafi torneremo ai fondamentali delle istituzioni e delle organizzazioni per elaborare e offrire alla discussione un possibile percorso teorico e analitico che consenta di leggere e interpretare il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche ai vari livelli delle strutture operative, gestionali e di governo.

## 2. Istituzioni e organizzazioni

La cosiddetta 'nuova economia istituzionale', portata alla ribalta nelle scienze sociali a partire dagli anni Novanta, enfatizza, com'è noto, il ruolo delle istituzioni come 'regole del gioco' che, generate da un processo politico, costituiscono un sistema di vincoli e opportunità in grado di plasmare e stabilizzare le interazioni tra gli attori sociali, riducendo l'incertezza e le asimmetrie<sup>630</sup>.

Il modello teorico consente di ibridare tra loro il filone dell'individualismo metodologico e l'approccio istituzionale. Nel quadro disegnato da questo modello, infatti, le istituzioni condizionano negativamente e positivamente l'azione sociale e le interazioni, influenzano le funzioni di preferenza e strutturano i giochi strategici in modo da creare un sistema di vincoli che limita l'azione volontaria, senza però determinarne né i contenuti né gli esiti<sup>631</sup>.

Proprio per questo motivo, in tale chiave teorica, le istituzioni corrispon-

629 Di rappresentanza «sfidata» da diverse forme e strumenti di democrazia partecipativa si parla in Luciani, M. (2016), *Funzione di controllo e riforma del Senato*, Rivista AIC, Vol. 1, 2016, pp. 1-5, at 5.

630 North, D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, at 3; Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, at 2.

631 Sul punto si rinvia a Parri, L. (1996), *Le istituzioni in sociologia ed economia: «hic sunt leones»?*, Stato e mercato, Vol. 46, No. 1, 1996, pp. 123-155, at 149.

dono, per utilizzare la metafora di Douglass North, alle ‘regole del gioco’, le organizzazioni ai ‘giocatori’<sup>632</sup>. Nel primo gruppo si ricomprendono sia le norme formali – come le costituzioni, le leggi, gli statuti, i regolamenti – sia quelle informali – come codici di condotta, norme di comportamento e convenzioni. Nel secondo gruppo, invece, sono da includere i partiti politici, le aziende, le agenzie statali, le associazioni sindacali e imprenditoriali. I giocatori sono individui e organizzazioni che agiscono all’interno di un determinato assetto normativo e, al tempo stesso, tentano di modificare le regole a proprio vantaggio attraverso vari processi di contrattazione e conflitto politico.

L’approccio funzionalista che vede le istituzioni come regole non è privo di qualche vantaggio analitico: studiando le regole possiamo comprendere meglio gli interessi e le esigenze dei loro creatori. Tuttavia, alcuni studiosi hanno segnalato che concependo le istituzioni al pari di ‘*politically devised rules*’ si tende a interpretare il loro cambiamento come il risultato meccanico di un processo esogeno, trascurando le dinamiche endogene di evoluzione e trasformazione dei sistemi<sup>633</sup>.

Le regole e i contratti possono risultare più o meno efficaci in base alle scelte degli individui, che possono ignorare le prescrizioni di comportamento ivi contenute. Le regole hanno un impatto se le persone sono motivate a seguirle, sulla base di aspettative, credenze e norme interiorizzate dagli individui. Queste ultime si costruiscono attraverso pratiche, relazioni e interazioni tra attori, all’interno di organizzazioni e reti interorganizzative che, a loro volta, sono anch’esse governate da sistemi di regole formali e informali.

Ne consegue che le istituzioni non sono regole, ma «sistemi di regole che si auto-applicano e, al tempo stesso, credenze, norme e organizzazioni»<sup>634</sup>. Tale definizione ci spinge a pensare le dinamiche istituzionali in un’ottica multidimensionale, tenendo conto delle interrelazioni strettissime tra sistema delle regole, sia formali sia informali, e processi di cambiamento organizzativo. Le organizzazioni hanno una duplice natura, sono componenti delle istituzioni

---

632 North (1990), *supra* note 3, pp. 4-5.

633 Si vedano Greif, A. (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, New York, 2006; Nee, V. and S. Opper (2010), *Endogenous Institutional Change and Dynamic Capitalism*, *Sociologia del lavoro*, Vol. 118, No. 1, 2010, pp. 15-39.

634 Greif (2006), *supra* note 6, at 402.

e costituiscono le istituzioni. Per studiare l'impatto del sistema legale, infatti, dobbiamo esaminare anche le regole, le credenze e le norme che generano il comportamento tra i membri delle organizzazioni che le formano e tra essi e altri. Le organizzazioni sono dunque elementi delle istituzioni nei confronti della transazione centrale in esame, ma sono anche istituzioni - sistemi di regole, credenze e norme esogene per ogni individuo di cui influenzano la condotta - che generano comportamenti tra i membri dell'organizzazione<sup>635</sup>.

In una simile prospettiva, tra le tante possibili cause di cambiamento istituzionale, si possono individuare almeno due tipi principali<sup>636</sup>.

Il primo consiste nel tentativo intenzionale di determinare il cambiamento da parte di coloro che ne traggono, o almeno sperano di trarne, benefici. Questo tipo di cambiamento istituzionale può derivare dalla percezione di nuove opportunità, in seguito a processi di apprendimento e relazioni esterne. Il tentativo di introdurre nuove regole e procedure comporta la necessità di superare l'opposizione da parte di coloro che ritengono di poter essere danneggiati dal cambiamento.

Il secondo tipo di cambiamento istituzionale è dato da mutamenti graduali nel tempo che provengono dall'interno, dal disequilibrio generato da un'istituzione che cessa di essere efficace. In questo caso il mutamento delle credenze, delle aspettative e delle prassi a livello di rapporti interpersonali e organizzativi anticipa e precede le risposte istituzionali, le quali possono essere più o meno graduali a seconda di quanto gli attori sono consapevoli del processo di cambiamento. La trasformazione degli orientamenti condivisi e dei modelli di comportamento degli attori si rafforza traducendosi in nuovi schemi e pratiche organizzative (o, in alcuni casi, anche nuove organizzazioni), che possono diventare nuove istituzioni. Lo storico dell'amministrazione Fabio Rugge descrive le dinamiche attraverso le quali la sfera del governo politico fa proprie e/o ricalca le forme di auto-organizzazione della società proprio attraverso simili meccanismi.

635 *Ibid*, at 31 and 50.

636 Questa distinzione è ripresa da Greif, A. and C. Kingston (2011), *Institutions: rules or equilibria?*, in Schofield, N. and G. Caballero (eds.), *Political economy of institutions, democracy and voting*, Springer, Heidelberg, Berlin, 2011 pp. 13-43, at 39 and 40.

mi di ‘sovrapposizione e sussunzione’<sup>637</sup>, attraverso i quali si realizzano molti processi di istituzionalizzazione che ci consentono osservare nel concreto il complesso rapporto tra istituzioni e società.

Gli elementi di continuità e discontinuità, così come le spinte e le resistenze presenti nei processi di cambiamento nelle amministrazioni, dunque, sono influenzati dalle dinamiche sopra richiamate e dai modelli di comportamento, a loro volta influenzati dalle relazioni interpersonali e dalle motivazioni degli attori che si formano all’interno delle organizzazioni e delle reti interorganizzative.

Al fine di chiarire più a fondo tali processi e la chiave di lettura unificata del cambiamento istituzionale e organizzativo, nel prossimo paragrafo tenterò di tracciare la definizione e l’interpretazione teorica che si intende proporre in questa sede, per poi dedurne alcune implicazioni pratiche con riferimento alle problematiche relative alle recenti trasformazioni delle pubbliche amministrazioni accennate in premessa.

### 3. Le dinamiche istituzionali del cambiamento organizzativo

La locuzione ‘cambiamento organizzativo’, nel suo significato generale, indica il processo che trasforma, rende diversa l’organizzazione in tutti o molti suoi aspetti, strutturali e relazionali<sup>638</sup>.

Il tema del cambiamento si intreccia con quello della complessità dei sistemi organizzativi, composti da processi operativi, relazioni sociali, normative e di potere, culture, linguaggi, tecnologie, autorità, gerarchie, sistemi di coordinamento e controllo, divisione del lavoro, cooperazione, reciproco apprendimento e scambio di conoscenze.

Nello stesso tempo, se da un lato il cambiamento di una singola organiz-

---

637 Ruge, F. (1989), ‘Provincia oeconomica’. *Riflessioni sull’identità istituzionale del territorio trentino in età contemporanea*, in Schiera, P. (ed.), 1948-1988. *L’autonomia trentina. Origini ed evoluzione tra storia e diritto*, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, Trento, 1989, pp. 79-100, at 88.

638 Reborà, G. (2016), *Il cambiamento organizzativo: una visione integrata*, in Reborà, G. (ed.), *Il Cambiamento Organizzativo. Pratiche, competenze, politiche*, ESTE, Milano, 2016, pp. 15-57; Butera, F. (2016), *Il change management strutturale: approccio, metodi e casi*, in Reborà, G. (2016), *supra* note 11, pp. 59-82.

zazione pubblica è molto influenzato, nel bene o nel male, dal sistema delle istituzioni in cui è inserito, dall'altro i cambiamenti istituzionali e di sistema possono incontrare problemi di attuazione proprio al livello delle organizzazioni nelle quali poi in concreto vengono implementati e gestiti.

Nello specifico contesto delle pubbliche amministrazioni il cambiamento può innestarsi in tre diversi ambiti: 1) l'assetto istituzionale, che regola gli aspetti generali di funzionamento dei settori pubblici e delle loro organizzazioni; 2) le strutture organizzative dell'amministrazione, che ricomprendono l'articolazione degli uffici e delle specifiche modalità del loro funzionamento; 3) l'assetto manageriale e le modalità operative e di controllo, che amministrano singoli processi, protocolli e procedure.

La tripartizione di questi tre ordini (o livelli) della pubblica amministrazione ci consente di analizzare alcuni dei molteplici intrecci che legano il cambiamento istituzionale e il cambiamento organizzativo.

In genere si pensa di introdurre cambiamenti nelle pubbliche amministrazioni attraverso la modifica, deliberata e intenzionale, di un insieme di norme di riferimento che regolano finalità, assetti gerarchici e procedure operative delle organizzazioni pubbliche, mediata e indotta da un processo politico. Questo schema è valido sia per quanto riguarda i cambiamenti più ampi e radicali, in genere definiti 'riforme', sia per i cambiamenti più incrementali, quotidiani, nelle pubbliche amministrazioni, sovente frutto di input d'indirizzo e coordinamento che vengono introdotti attraverso circolari del Ministero competente, oppure dai dirigenti, magari in seguito a suggerimenti da parte di agenzie di valutazione o consulenza.

Non è difficile intravedere, in questo modo di concepire le innovazioni nel sistema pubblico, l'influsso del modello di cambiamento istituzionale esogeno, ispirato alla metafora delle regole del gioco, presentato e discusso precedentemente in questo contributo.

In tale logica, come abbiamo visto, il cambiamento è la conseguenza di una modifica del quadro regolativo o dell'introduzione di nuove regole ed è visto, più che altro, come un processo di adattamento, nel corso del quale gli attori e le organizzazioni adeguano i propri comportamenti, pratiche, procedure al nuovo assetto istituzionale.

Una simile visione del cambiamento istituzionale porta, assai spesso, a

uno scarto eccessivo tra la riforma, così come pensata dall'attore di governo e la gestione del cambiamento organizzativo delle singole amministrazioni.

Il modo di progettare e gestire modifiche degli assetti istituzionali ha conseguenze su tutti gli aspetti che caratterizzano un percorso di cambiamento, quali il contesto, il contenuto, i processi e i risultati. Per questo, se una riforma impone in una logica *top-down* determinati comportamenti alle organizzazioni, il rischio concreto è quello che si possano creare situazioni di blocco, inerzia o addirittura il fallimento del processo di cambiamento istituzionale inizialmente pianificato.

Quanto visto finora sfida le pubbliche amministrazioni e le pone di fronte alla prova della complessità: come progettare, introdurre e gestire cambiamenti istituzionali, anche radicali, in un contesto in rapida trasformazione, nel quale i livelli e le fonti normative si moltiplicano, i sistemi organizzativi si fanno sempre più articolati e frammentati e, per di più, vi sono sempre più elementi che suggeriscono una progressiva erosione del legame di fiducia tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni?

Una prima risposta a questa domanda è avanzata dai modelli partecipativi, che hanno tentato di proporre nuove modalità di pensare, progettare e gestire i processi di cambiamento istituzionale, pensandoli in maniera diversa e, almeno in parte, alternativa alla logica delle riforme *top-down*.

La logica delle riforme fa sì che il cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione scontri spesso problemi di consenso e legittimazione tra coloro i quali dovrebbero poi realizzare le innovazioni nella pratica.

Per questa ragione da più parti, negli ultimi decenni, è stata richiamata l'importanza della partecipazione nella progettazione e nella gestione del cambiamento organizzativo<sup>639</sup>. Quando si parla di approccio partecipativo, soprattutto da parte di studiosi ed esperti di management, ci si riferisce normalmente al coinvolgimento e alla partecipazione diffusa dei membri di un'organizzazione alle fasi di pianificazione e attivazione del cambiamento, opposto a un approc-

---

639 Bennis, W. (2000), *Leadership of change*, in Beer, M. and N. Nohria (eds.), *Breaking the Code of Change*, Harvard Business School Press, Boston, 2000 pp. 113-122; Conger J.A. (2000), *Effective change begins at the top*, in Beer and N. (eds.), *supra* note 12, pp. 99-112; Dunphy D.C. (2000), *Embracing the paradox: Top-down versus participative management of organizational change: a commentary on Conger and Bennis*, in Beer and Nohria (eds.), *supra* note 12, pp. 123-136.

cio *top-down*, che attribuisce solo al vertice la visione, la conoscenza e il potere necessari a pianificare e controllare l'esecuzione dei processi di cambiamento organizzativo.

Numerosi studi empirici hanno individuato proprio nella debolezza della partecipazione e nel basso coinvolgimento del personale uno tra i problemi più rilevanti nell'applicazione dei progetti di innovazione e modifica degli assetti organizzativi. Imporre dall'alto nuovi modelli di comportamento, procedure, modalità di allocazione delle risorse e controllo dei processi operativi non sembrerebbe il metodo più efficace per una corretta implementazione delle riforme e delle innovazioni organizzative. In quest'ottica, progettare il cambiamento significa anche mettere in atto iniziative che favoriscano la partecipazione e lo scambio collaborativo di informazioni e conoscenze tra tutti gli attori coinvolti nel processo di trasformazione organizzativa.

Modelli meno gerarchici e prassi di gestione più aperte e partecipate, peraltro, sono stati spesso enfatizzati all'interno dei principi-chiave e soprattutto, delle retoriche che hanno ispirato formule come quelle del 'New Public Management' e della 'Public Governance', che hanno guidato la trasformazione delle organizzazioni statali e dei servizi pubblici negli ultimi decenni<sup>640</sup>. Per questa ragione, diverse voci critiche in tempi recenti hanno argomentato che principi e prassi della partecipazione, a dispetto di quanti ne enfatizzano le potenzialità trasformative e di democratizzazione dei processi decisionali, abbiano in realtà, paradossalmente, favorito e sostenuto la stabilizzazione di un disegno di stampo neoliberista orientato alla *deregulation*, al progressivo svuotamento della sfera pubblica e allo smantellamento di beni e servizi essenziali<sup>641</sup>.

Alain Deneault mostra, riferendosi in particolare al caso della *governance*, su come concetti seducenti e apparentemente innocui possono essere letti come formule volutamente vaghe, che celano dietro alla loro indeterminazione semantica la volontà di scardinare il vecchio contratto sociale e 'una gestione del governo che fino ad allora era sempre stata intesa come una pratica al servizio di

640 Christensen, T. and P. Lægreid (eds.) (2001), *New Public Management: The transformation of ideas and practice*, Ashgate, Aldershot (UK), 2001; Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham (UK), 1997.

641 Moini, G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

una politica dibattuta pubblicamente<sup>642</sup>.

Le analisi sopra richiamate riconoscono nelle innovazioni in senso partecipativo delle amministrazioni formule teoriche e pratiche volte a instaurare e legittimare i dispositivi e gli stilemi tipici del neoliberismo. Esse colgono molti punti critici ma tendono a omologare tra loro vari tipi di partecipazione. In questo contributo proponiamo, invece, di distinguere tra due diversi approcci: il primo limitato alla sfera dell'organizzazione (partecipativo-organizzativo) e il secondo che, invece, mira a ricomprendere, le dinamiche istituzionali nella loro interezza all'interno del modello (partecipativo-istituzionale).

## 4. Pubbliche amministrazioni alla prova della complessità

Secondo l'approccio partecipativo-organizzativo, nell'implementazione dei processi di cambiamento è strategico promuovere la creazione e la condivisione di «comunità di pratica», ossia gruppi di attori che, gradualmente e in una logica incrementale, aderiscono al cambiamento in atto, apprendendo e condividendo soluzioni innovative<sup>643</sup>.

Tali comunità sono una risorsa imprescindibile, in quanto sono in grado di abilitare il contesto organizzativo a implementare le riforme del sistema istituzionale<sup>644</sup>. Le comunità di pratica sviluppano nuovi linguaggi, stili di lavoro e relazioni, nonché soluzioni agli eventuali problemi ed effetti imprevisi che possono emergere nel corso dell'implementazione di una riforma.

Il processo di sviluppo di simili comunità è difficilmente pianificabile a tavolino, tuttavia non è impossibile che la loro attivazione e costruzione possa essere incentivata e favorita in maniera intenzionale.

Nel caso di cambiamenti istituzionali intenzionalmente attivati attraverso

---

642 Deneault, A. (2013), *Gouvernance. Le management totalitaire*, Lux Éditeur, Montréal, 2013 at 13 and 14 (trad. it., *Governance. Il management totalitario*, Vicenza, Neri Pozza Editore, 2018).

643 Brown, J. and P. Duguid (1991), *Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation*, *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, 1991, pp. 40-57; Lave, J. and E. Wenger (1991), *Situated Learning: Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991; Wenger, E. (1998), *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

644 Butera, F. (2009), *Il cambiamento organizzativo. Analisi e progettazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009, at 95.



l'introduzione dall'esterno di nuove regole o la modifica di quelle precedenti, le comunità di pratica possono tradurre in comportamenti quotidiani, che nascono e si sviluppano dal basso, le linee e gli indirizzi che vengono dall'alto, fornendo così modelli di comportamento e protocolli conformi al nuovo assetto istituzionale.

Nei cambiamenti istituzionali che si costruiscono dall'interno, a partire dal mutamento delle credenze, delle aspettative e delle prassi a livello di rapporti interpersonali e modelli di comportamento interiorizzati dagli attori, le comunità di pratica sviluppano archetipi, assetti organizzativi e modalità operative, che, diventando successivamente regole formalizzate, si trasformano in nuove istituzioni.

Quello che abbiamo voluto definire come un approccio partecipativo-istituzionale si spinge oltre le dinamiche e gli assetti gestionali e operativi e non si limita a promuovere la partecipazione dei diversi attori e delle comunità di pratica per implementare singole soluzioni o accorgimenti, bensì sviluppa in maniera sistematica percorsi di co-progettazione e co-decisione con il fine strategico di anticipare e sperimentare i cambiamenti e le innovazioni desiderate. In questo caso gli attori che prendono parte al processo - questo è un punto importante per distinguere i due tipi di approcci partecipativi - dispongono di una quota di potere per influenzare le scelte non soltanto con riferimento a un singolo livello o a una singola fase del percorso, ma in tutti i diversi momenti dell'azione di una pubblica amministrazione: pianificazione strategica, implementazione organizzativa, fase operativa.

Inoltre, le organizzazioni pubbliche sono sempre più caratterizzate da una forte dinamicità e sono interconnesse attraverso reti sociali e interorganizzative all'interno delle quali vi è uno scambio continuo e circolazione di persone, risorse, conoscenze, tecnologie.

Tale rete può essere immaginata come una sfera di vita istituzionale e organizzativa che abbraccia organizzazioni della pubblica amministrazione, fornitori, cittadini-utenti, sindacati, ordini e associazioni professionali. Tali attori, oltre a costruirsi un punto di vista circa i vantaggi e gli svantaggi che possono trarre dal mutamento organizzativo, spesso hanno la possibilità, attraverso i loro comportamenti, di favorire le innovazioni, oppure ostacolarle.

Per tali ragioni, un altro aspetto chiave dell'approccio partecipativo-isti-

tuzionale è il rapporto di collaborazione e co-decisione che le amministrazioni pubbliche riescono a costruire con i soggetti che, pur non facendo parte dell'organizzazione in senso stretto, hanno una grande influenza nel determinare le forme e le direzioni del cambiamento, poiché si muovono all'interno di circuiti nei quali si relazionano una varietà di attori individuali e collettivi direttamente coinvolti nelle trasformazioni in atto.

L'approccio partecipativo-istituzionale favorisce il formarsi di comunità di pratica trasversali alle diverse organizzazioni, in grado di scambiare conoscenze, condividere obiettivi condivisi, sviluppare azioni coordinate e un reciproco apprendimento grazie alla cooperazione e al lavoro comune anche con soggetti esterni all'organizzazione ma determinanti rispetto alla sfera di vita istituzionale di riferimento.

Prendiamo il caso, per esempio, di cambiamenti nelle strutture e nei processi organizzativi che coinvolgono i comportamenti quotidiani sia del personale delle organizzazioni pubbliche sia dei cittadini che accedono ai servizi, come è il caso, per esempio, delle riforme relative alla digitalizzazione.

Gli attori che implementano simili cambiamenti sono almeno di due tipi: organizzazioni e singoli addetti della pubblica amministrazione da una parte, organizzazioni private (imprese, terzo settore, ecc.), famiglie, e utenti dall'altra. Questi ultimi possono essere singoli cittadini, magari organizzati in associazioni finalizzate a promuovere e difendere i diritti e gli interessi di specifiche categorie di utenti della pubblica amministrazione. Una strategia partecipativa per l'implementazione di questo processo di cambiamento, dunque, dovrebbe tener conto di questo dato e promuovere la partecipazione delle organizzazioni pubbliche, delle organizzazioni private e dei cittadini nella progettazione e nella gestione di questi processi, nonché favorire il formarsi di comunità di pratica nelle quali tutti questi attori possano collaborare, scambiarsi conoscenze e informazioni e sperimentare soluzioni adeguate, al fine di garantire il successo del cambiamento.

Si tratta, dunque, di passare da un modello partecipativo all'innovazione organizzativa a un approccio unificato partecipativo-istituzionale, che tenga insieme e integri il cambiamento istituzionale e quello organizzativo.

Un simile approccio richiede un notevole sforzo, come accennato all'inizio, per tenere insieme, oltre che più punti di vista e livelli di analisi, anche diversi

approcci disciplinari. Da questa disamina, tuttavia, sembrano emergere implicazioni importanti sia in chiave analitica sia in chiave operativa, soprattutto rispetto alla capacità di includere la dimensione endogena del cambiamento istituzionale e di interpretare quest'ultimo in relazione alla complessità delle dinamiche e degli assetti strutturali, relazionali e organizzativi.

## 5. Il territorio come organizzazione sociale e istituzione

Fino a questo momento abbiamo affrontato i temi connessi al cambiamento delle istituzioni e delle organizzazioni senza considerare la variabile dello spazio. Eppure i fenomeni sociali, come sappiamo, sono sempre determinati dal luogo nel quale avvengono. Ma come si intrecciano il cambiamento istituzionale e organizzativo con lo spazio, con i luoghi? Come si rapportano le unità amministrative, i confini delle quali sono stabiliti da un processo politico, con le realtà territoriali, più complesse, in quanto prodotte dall'ambiente, dagli artefatti fisici naturali e artificiali, ma anche dalle relazioni sociali, dalle identità storiche e culturali che si stratificano e si sedimentano nel tempo?

In quest'ultimo paragrafo proveremo ad abbozzare un possibile percorso per iniziare a rispondere a queste domande analizzando l'esperienza dei distretti industriali, che interpreteremo come un caso di istituzionalizzazione del territorio<sup>645</sup>.

Le politiche di sviluppo concepite, a partire dagli anni Novanta, sulla base del modello dei distretti industriali possono essere considerate come un caso significativo di sovrapposizione e sussunzione da parte del livello del governo politico delle forme di organizzazione economico-sociale.

I distretti industriali, infatti, si sono manifestati come fenomeno spontaneo di specializzazione produttiva locale e promozione dal basso dello sviluppo territoriale. Il primo a concettualizzare il fenomeno, com'è noto, fu l'economista italiano Giacomo Becattini, il quale definì distretto industriale 'un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di

---

<sup>645</sup> Balduzzi, G. (2017), *L'avventura dei distretti. Istituzioni e società nel capitalismo territoriale in evoluzione*, Pacini, Pisa, 2017, at 190-192.

persone e di una popolazione di imprese industriali. Nel distretto, a differenza di quanto accade in altri ambienti (es. la città manifatturiera), la comunità e le imprese tendono, per così dire, a interpenetrarsi a vicenda<sup>646</sup>.

I distretti furono ‘scoperti’ negli anni Settanta e, soprattutto, negli anni Ottanta in alcune aree di regioni italiane come l’Emilia Romagna, la Toscana e il Veneto, che per le caratteristiche del loro modello di sviluppo inizieranno, proprio da quel momento, a essere conosciute come la «Terza Italia»<sup>647</sup>. Il fenomeno distrettuale apparve un’alternativa di successo alla produzione di massa, in fase di evidente crisi per le trasformazioni sociali, tecnologiche e di mercato allora in corso e fu studiato attentamente in Italia e all’estero<sup>648</sup>.

I distretti industriali divennero così il punto di riferimento di una nuova stagione di politiche di sviluppo a livello internazionale e soprattutto europeo che, nel tentativo di creare e riprodurre le condizioni di fiducia, cooperazione, condivisione di obiettivi e risorse che avevano favorito il decollo di questi «luoghi economici», segnarono, di fatto, il passaggio da un modello di sviluppo «spontaneo» a uno «costruito»<sup>649</sup>.

Nel caso italiano un momento apicale di tale percorso è rappresentato dal riconoscimento giuridico dei distretti, avvenuto attraverso la Legge n. 317 del 5 ottobre 1991. A essa ha fatto seguito il DM 21 aprile 1993 (detto decreto Guarino), che affidò alle Regioni il compito di individuare i distretti sulla base di determinati indirizzi e parametri e dei sistemi locali del lavoro definiti dall’ISTAT.

L’istituzionalizzazione dei distretti presenta alcune palesi difficoltà e contraddizioni forse inevitabili, se si considera il tentativo di regolamentare un fenomeno che fino a quel momento era stato spontaneo, cangiante e molto diversificato, circoscrivendolo entro definizioni rigide e standardizzate, aventi forza di legge.

---

646 Becattini, G. (1989), *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, Stato e Mercato, Vol. 25, No. 1, 1989, pp. 111-128, at 112.

647 Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1977.

648 Uno tra gli studi di maggiore impatto internazionale fu il seguente: Piore, M. J. and C. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities For Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.

649 Zanfrini, L. (2001), *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, Vita e Pensiero, 2001, at 99 et seq.

Tuttavia, risulta egualmente apprezzabile e significativo il fatto di avere riconosciuto e scolpito a livello legislativo norme sociali, comportamenti e prassi che in quei territori erano già istituzioni, in quanto regolavano i rapporti interpersonali e plasmavano l'organizzazione sociale dello e nello spazio. Il processo di cambiamento istituzionale dei distretti, dunque, è da sempre intrecciato alle forme organizzative che stanno alla base delle peculiari forme di regolazione economica e sociale in essi presenti. Il riconoscimento da parte del livello del governo politico fa parte di un processo complesso attraverso il quale quelle relazioni e forme organizzative sono progressivamente emerse e sono diventate consapevoli, fino a divenire formalmente sancite e prescritte a livello legislativo.

Il distretto, che nel suo sviluppo è così influenzato dalle risorse locali, a sua volta dà forma e plasma un territorio. Le peculiari modalità di relazione tra tessuto produttivo, istituzioni locali e forze sociali genera, nel tempo, un processo di organizzazione sociale che ho altrove definito di 'istituzionalizzazione riflessiva' nel quale ha un ruolo il consolidarsi della memoria collettiva, di una consapevolezza crescente nella rappresentazione dell'immaginario locale del distretto stesso<sup>650</sup>.

Un simile processo di scomposizione e ricomposizione dello spazio, sulla base di una presa di coscienza degli stessi abitanti di una 'visione' del proprio luogo, rende il distretto un caso molto rappresentativo di come gli abitanti stessi di un luogo possono operare una risignificazione reciproca tra le diverse dimensioni dell'ambiente fisico, delle relazioni sociali e del flusso temporale fino a consentire che il territorio stesso possa farsi istituzione<sup>651</sup>.

Il processo di globalizzazione non ha schiacciato la vita sociale in una dimensione 'piatta', priva di spessore, volume ed estensione spaziale, ma, al contrario, ci spinge osservare il territorio non soltanto come il prodotto di un processo politico, corrispondente a unità amministrative dai confini preordinati e ascritti, bensì come una realtà complessa e multidimensionale, che genera e al tempo stesso è generata da un intreccio di cambiamento organizzativo e istituzionale.

---

650 Balduzzi (2017), *supra* note 17, at 45 and 46.

651 Balduzzi, G. (2021), *Territori non finiti. Spazio, luogo e società dalla globalizzazione alla pandemia*, Narrare i Gruppi, Vol. 16, No. 1, 2021, pp. 79-100.



Publications Office  
of the European Union

EN PDF	QM-03-22-104-EN-N	ISBN: 978-92-9466-346-7	doi:10.2870/098663
ES PDF	QM-03-22-104-ES-N	ISBN: 978-92-9466-347-4	doi: 10.2870/035530
FR PDF	QM-03-22-104-FR-N	ISBN: 978-92-9466-349-8	doi: 10.2870/705940
IT PDF	QM-03-22-104-IT-N	ISBN: 978-92-9466-348-1	doi: 10.2870/44968



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

The European Commission supports the EUI through the European Union budget. This publication reflects the views only of the author(s), and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.