

## La formazione interculturale nella Pubblica Amministrazione

di Maura Di Mauro\*

Il 24 ed il 25 ottobre 2007 la città di Milano ospiterà il IV Convegno nazionale AIF per la Pubblica Amministrazione (P.A.) e la VI edizione del Premio Filippo Basile (intitolato alla memoria del dirigente della Regione siciliana proditoriamente assassinato nel luglio 1999).

Colgo l'occasione di quest'evento per riflettere sul ruolo della formazione interculturale nei contesti organizzativi della P.A. (temi per altro a cui la rivista FOR ha recentemente dedicato i suoi "focus", cfr. in particolare il n° 66, *La formazione nelle Pubblica Amministrazione* - e il n° 70, *Formazione all'Interculturalità*), con particolare riferimento alla formazione degli amministratori e dei dipendenti degli Enti locali in Italia.

### 1. Trasformazioni nelle pratiche di gestione del territorio

La progressiva complessità delle società moderne ha portato ad un punto di crisi le tradizionali pratiche di gestione e di trasformazione del territorio. Tra gli elementi di tale complessità ricordiamo qui, oltre ovviamente alla multiculturalità, la presenza di interessi corporativi (che spesso sfociano in aspri conflitti), la difficoltà dei soggetti "deboli" di intervenire nei processi decisionali, il sentimento di sfiducia nei confronti di una elitaria rappresentanza politica.

Modalità di governance e di presa di decisione pubblica di tipo verticistico e settoriale stanno infatti lasciando sempre più il posto a modalità di tipo pluralistico e partecipato. Questo processo di cambiamento implica, per gli amministratori (sindaci, assessori e consiglieri) e i dipendenti (dirigenti, operatori dei servizi coinvolti, personale diversamente impiegato) degli Enti locali, l'apprendimento di nuove modalità di lavorare e di comunicare, sia all'interno che con l'esterno.

Dalla metà degli anni '90 si osserva anche in Italia, soprattutto in alcune "aree distrettuali" (fra cui le Regioni Toscana, Lazio e Marche, le

---

\* Consulente – formatrice free-lance, collaboratrice a progetto con il Dipartimento di Sociologia e della Ricerca Sociale, Università di Milano-Bicocca. e-mail: maura.dimauro@libero.it

Province di Reggio Emilia e di Milano), la diffusione ed il consolidamento di modalità di costruzione delle politiche pubbliche (dagli interventi di riqualificazione urbana a quelli di sviluppo sostenibile, dagli interventi sui tempi e gli orari delle città ai progetti di integrazione e di contrasto dell'emarginazione sociale) che prevedono la collaborazione di molteplici soggetti territoriali - istituzionali, economici e sociali - nella definizione dei problemi e delle strategie d'intervento.

Diversi autori<sup>1</sup> sono concordi nel definire le politiche - siano esse piani di intervento, progetti di gestione o azioni specifiche di sviluppo - partecipative quando:

- nascono da un processo partenariale, attraverso cui istituzioni - pubbliche e private - e cittadini - singolarmente o come membri di gruppi organizzati – in qualche modo concorrono a determinare le scelte che li riguardano, e ne controllano l'efficacia rispetto ai loro interessi;
- utilizzano un approccio *integrato*, ovvero sono il risultato di una partnership o di un lavoro intersettoriale, e/o interassessorile.
- Inoltre, a seconda del numero e della tipologia di attori che siedono attorno al tavolo partenariale, la letteratura sul tema distingue:
- pratiche partecipative di tipo *esclusivo*, se a partecipare ad una decisione di pubblico interesse sono solo i soggetti detentori di risorse chiave e ritenute determinanti ai fini della realizzazione di un intervento (in genere i soggetti istituzionali ed economici - gli *stockholder* - );
- pratiche partecipative di tipo *inclusivo*, se la partecipazione alle decisioni della vita pubblica viene allargata a tutti i possibili portatori di interessi o a tutti coloro i quali sono in qualche modo coinvolti dagli effetti delle decisioni in un particolare campo (in genere i soggetti sociali – i gruppi più o meno organizzati e anche i soggetti “deboli”), secondo il principio “*Nessun impatto senza rappresentanza!*”<sup>2</sup>.

L'attivazione di processi decisionali partecipativi è molto spesso incoraggiata - perchè prescritta- dal quadro legislativo (regionale, nazionale ed europeo) e da alcuni bandi di finanziamento (ad esempio dai programmi di riqualificazione europea Urban, dalle politiche sui tempi e sugli orari, da strumenti di pianificazione quali i Piani di Zona, i Piani dei Servizi, ...). In questi casi l'Ente locale è chiamato ad essere uno dei

---

<sup>1</sup> Bobbio, 2004; Martini e Sequi, 1995.

<sup>2</sup> Bobbio, cit.

partner fra i partner e a svolgere un ruolo di catalizzatore, o di coordinatore, dei processi partecipativi.

In altre situazioni la scelta di promuovere processi decisionali partecipativi può rappresentare la volontà dell'Ente locale, dell'autonomia politica e amministrativa di un Assessore o di un Sindaco, che ne riconosce i vantaggi (spesso di lungo termine): ad esempio la valorizzazione delle diversità come risorse, la prevenzione di potenziali conflitti, lo sviluppo del capitale sociale e l'attivazione di processi di *empowerment di comunità*, la qualità delle decisioni prese (*politically correct*) e la conseguente fiducia verso il governo,...

In altri casi ancora può essere la società civile organizzata a sollecitare processi partecipativi, perchè, ad esempio, desidera influire sulle decisioni del territorio in cui si identifica, vuol far valere o rivendicare i propri diritti, intende protestare rispetto a decisioni già prese,... Anche nei casi di stimolazione dei processi partecipativi dal "basso", l'Ente locale può decidere di legittimare o meno le azioni intraprese dai soggetti sociali, ma deve comunque tenerne conto, per non inasprire malcontenti o acuire conflitti.

## 2. Processi partecipativi e bisogni degli Enti locali

Il fatto che i processi partecipativi stiano diventando sempre meno sporadici tra le modalità di gestione e di trasformazione del territorio (anche grazie all'iniziativa di alcuni istituti culturali e universitari, all'incremento della ricerca e della letteratura in materia, così come dei dibattiti e dei convegni che favoriscono lo scambio delle esperienze sviluppate) rappresenta un'opportunità per le pratiche di formazione, di accompagnamento al cambiamento e di innovazione degli Enti locali.

Tuttavia, da una ricerca svolta dal Dipartimento di Sociologia e della Ricerca Sociale sul *La trasferibilità delle pratiche partecipative nei comuni della Provincia di Milano (2007)*<sup>3</sup> si evincono alcuni aspetti critici nelle pratiche degli Enti locali - che coinvolgono sia le relazioni all'interno dell'organizzazione che all'esterno con il territorio - e che pregiudicano il successo dei processi partecipativi.

Tra i "fattori di insuccesso" si annoverano le incapacità, o le difficoltà, degli Enti locali di:

- considerare ed *integrare* nelle proprie pratiche una concezione del *multiculturalismo* – e quindi delle relazioni interculturali - non tanto

---

<sup>3</sup> Zajczyk, Mugnano (2007).

come problema, ma come ricchezza, risorsa da valorizzare e possibilità d'innovazione;

- *comprendere ed integrare trasversalmente in tutte le politiche* (a partire dagli strumenti di analisi della realtà sociale, dalle modalità di scelta e di decisione delle proposte, alle strategie di people management al proprio interno) il salto di paradigma dal principio dell'uguaglianza a quello delle *pari opportunità*: ciò implica riconoscere le identità culturali – e con esse le differenze di genere, di etnia, di nazionalità, di religione, di classe socio-economica, le differenze generazionali, ideologiche, le diversità nelle abilità mentali, nell'orientamento sessuale,... - per garantire diritti e libertà “sostanziali”, e consentire la valorizzazione e la realizzazione di ciascun soggetto, evitando che le diversità culturali si traducano in svantaggio;
- *prendere decisioni interassessorili* - anziché verticistiche e settoriali - e *riorganizzare il sistema di comunicazione e di presa di decisione*: ne consegue la creazione di task force o di gruppi di coordinamento, la capacità di *lavorare in gruppi di progetto intersettoriali* composti da identità professionali con culture e linguaggi diversi - spesso fonte di “barriere” e di *misunderstanding* interculturali, se non tradotte e mediate - ;
- *comunicare in modo “vero”, bidirezionale o multidirezionale* con i diversi soggetti e con i propri partner - istituzionali, economici e sociali –, così da favorire un impegno reciproco: ciò implica il differenziare le modalità di comunicazione in considerazione di diversi target e il saper attivare modalità di ascolto attivo, capacità di mediazione, di negoziazione interculturale e di gestione creativa dei conflitti, per tenere in considerazione i diversi interessi, bisogni, desideri, opinioni, valori,... ed integrare i diversi punti di vista in una prospettiva condivisa e plurale.

### 3. La formazione e la cultura dell'interculturalità

La ricerca citata mette in luce che, per far sì che gli Enti locali siano in grado di stimolare o di gestire le inconsuete modalità di governance e di presa di decisione partecipative con successo, molto spesso devono far fronte ad una trasformazione delle pratiche e della cultura organizzativa.

Tali riorganizzazioni sembrerebbero muoversi in direzione dello sviluppo, della diffusione e del consolidamento di una *cultura dell'Interculturalità*, che orienta scelte e comportamenti - individuali e collettivi - verso l'apertura, il superamento di prospettive etnocentriche, il riconoscimento

e la valorizzazione di culture ed identità *Altre*, e verso relazioni di interdipendenza e di reciprocità in un'ottica di scambio e di contaminazione.

Le Pubbliche Amministrazioni locali possono intendere la partecipazione e l'interculturalità come un *metodo*: uno strumento da adottare per progetti isolati, e limitati ad alcuni ambiti di intervento. Oppure, partecipazione ed interculturalità possono divenire tratti culturali dell'Ente locale, una *strategia* declinata trasversalmente a tutti gli ambiti e le pratiche di gestione. Solo in questa seconda accezione l'obiettivo di governo, nel lungo periodo, è un processo di costante innovazione e di empowerment: ovvero lo sviluppo di un'organizzazione e di una comunità territoriale empowered, in cui i diversi soggetti sono considerati non solo per i bisogni che portano, ma per le proprie potenzialità, l'impiego e l'ulteriore sviluppo delle risorse e delle competenze che sono in grado di mettere a disposizione con il loro contributo alle fasi di ideazione, progettazione ed implementazione delle strategie e degli interventi di trasformazione.

La formazione interculturale negli enti locali, rivolta agli amministratori, ai consiglieri, ai funzionari ed ai dipendenti (nelle varie forme e ai vari livelli), può essere allora un utile strumento finalizzato non solo a sopperire i gap di know-how e a facilitare l'acquisizione delle competenze precedentemente elencate, ma per stimolare processi di trasformazione culturale dell'organizzazione e sul territorio (potenzialmente agisce come anello di congiunzione tra una dimensione micro e macro).

Modalità di formazione "classiche" possono essere finalizzate all'apprendimento dei concetti interdisciplinari che rientrano nell'insegnamento della comunicazione interculturale, delle conoscenze relative agli elementi oggettivi della cultura di specifici gruppi, di casi e di elementi di successo e di insuccesso di alcune pratiche interculturali (utili all'orientamento e alla trasferibilità dei comportamenti organizzativi).

Ma una "vera" formazione interculturale, finalizzata alla modifica dei comportamenti e dei sottostanti atteggiamenti nella relazione con l'altro, alla negoziazione e alla condivisione di una visione o di un progetto comune (quale ad esempio la trasformazione organizzativa e territoriale) prende forma attraverso metodologie esperienziali-riflessive e cooperative (ad esempio le esercitazioni in e di gruppo, il coaching individuale e tra pari, ...), dall'action learning e dalla formazione-intervento (i gruppi di lavoro o di progetto con focus su task concreti di problem setting e di problem solving, ...).

Tali metodologie:

- si basano prevalentemente su un processo di apprendimento per scoperta (in cui l'esperienza è di per sé fonte di apprendimento), il gruppo come strumento di lavoro e la partecipazione alla progettazione del cambiamento come occasione di apprendimento (in primis delle competenze interazionali);
- favoriscono l'arricchimento reciproco dallo scambio, l'utilizzo e la valorizzazione di risorse che neppure i partecipanti sanno di avere (sia di conoscenze che di competenze specifiche e trasversali);
- stimolano la consapevolezza che la propria *worldview* è una particolare costruzione tra le molte; sensibilizzano all'apertura verso l'alterità, al decentramento culturale, al superamento di visioni ed atteggiamenti etnocentrici (per assumere atteggiamenti etnorelativi), al riconoscimento e al rispetto per la diversità;
- danno la possibilità di sviluppare (anche nell'immediata applicazione) capacità emotive e sociali, di comunicazione e di ascolto empatico, di cooperazione e negoziazione, di sviluppo delle capacità di leadership e di guida dei cambiamenti.

## Riferimenti bibliografici

- Bobbio L. (a cura di) [2004], *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Analisi e strumenti per l'innovazione. Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bricocoli M., Granata E., Ponzini D., Savoldi P. (a cura di) [2005], *Elementi di successo e di criticità nella risposta dei Comuni e delle Aler ai bandi regionali*. Politecnico di Milano.
- Castiglioni, I. [2005], *La comunicazione interculturale: competenze e pratiche*. Carocci.
- Ciaffi D., Mela A. [2006], *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*. Carocci.
- D'Ignazi, P. [2005], *Educazione e comunicazione interculturale*. Carocci.
- Kotter, J.P. (1996). *Guidare il cambiamento. Rinnovamento e leadership*. Harvard Business School Press.
- Martini E. R., Sequi R. [1995], *La comunità locale. Approcci teorici e criteri d'intervento*. Carocci editore.
- Mezirow, J. (2001). *Apprendimento e Trasformazione*. R. Cortina Ed., Milano.
- Sclavi M., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M., Toussaint I., [2002], *Avventure Urbane. Progettare la città con gli abitanti*. Elèuthera, Milano.
- Zajczyck, F., Mugnano, S. (2007). *Trasferibilità di pratiche partecipative nei comuni della provincia di Milano*, in Milani, G. (a cura di), *La partecipazione in provincia di Milano. Strumenti di lavoro e di progettazione in materia di partecipazione*.
- [www.cantieripa.it/allegati/A\\_più\\_voci.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf)
- [www.giustizia.it/ministero/struttura/dipartimenti/uffserv/dog\\_documentazione/torino\\_formazione\\_intervento.pdf](http://www.giustizia.it/ministero/struttura/dipartimenti/uffserv/dog_documentazione/torino_formazione_intervento.pdf)