

L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni

The cultural innovation of public administrations

Bruno Bolognini*

Abstract

The article proposes a reflection on Pa executives as agents of change. Adopting “good practices” is not enough to innovate because their application is conditioned by the cultural context that characterizes each organization. Organizational culture can be described through some properties that influence the way things are done. To argue concretely, an “almost experimental” analysis is proposed. The data collected in 90 organizations, out of which 58 are companies and 32 Pa, show a significant difference in the level of staff commitment to the benefit of companies. The development of a statistical model highlights the existence of a phenomenon, called the “Pa effect”, which affects cultural properties. That effect indirectly affects people’s behavior. While it was difficult to change by decree on the Pa effect, one can think of effectively adapting good practices by intervening on these properties. According to this reason the managerial function is crucial.

Keywords: *Organizational culture, Leadership, Good practices, Innovation, People engagement.*

* *Università di Genova*

Introduzione

Migliorare il livello di performance delle Pa si è rivelato problema molto complesso non solo nel nostro Paese, tanto che una ricerca della McKinsey, basata su un campione di circa 3.000 dirigenti del settore pubblico in 18 paesi, segnalava che l'80% dei tentativi di innovazione si sono conclusi con risultati non soddisfacenti (Allas *et al.*, 2018). Gli studi hanno chiarito che cambiare le organizzazioni non è facile (Checinski *et al.*, 2019). Nella maggior parte dei casi non basta modificare le strutture o definire nuove procedure: l'architettura istituzionale è condizionata dalla cultura. Questa determina il modo in cui viene svolto il lavoro, in cui le persone interagiscono e in cui vengono prese le decisioni (Hannan *et al.*, 2003). In sede politica si invoca spesso la necessità di realizzare riforme, ma quando si tratta di cambiare il modo di funzionare di un'organizzazione gli interventi per decreto non sono sufficienti (March & Olsen, 1989).

La tesi di quest'articolo è che per spiegare queste difficoltà occorre porre attenzione alle condizioni culturali che le determinano. Per questo assumeremo come riferimento la prospettiva della scienza dell'organizzazione, prospettiva che è stata ampiamente trascurata nell'affrontare il problema delle riforme (Rebora, 2018) e porremo al centro del nostro approccio l'assunto secondo cui le organizzazioni, anche quelle pubbliche, sono sistemi sociali che sviluppano nel tempo una propria cultura (Bolognini, 2022). Le riforme che hanno interessato le Pa, in particolare a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, sono state ispirate dal New Public Management (Npm). In estrema sintesi quest'approccio si basa su un ragionamento controfattuale: poiché il settore privato mostra di funzionare in modo più efficiente di quello pubblico, occorre avvicinare il funzionamento delle Pa a quei modelli, sia privatizzando, sia applicando nel settore pubblico modelli di gestione manageriale a imitazione di quelli operanti nelle imprese. Cercheremo di argomentare le ragioni per cui riteniamo questo ragionamento troppo semplicistico.

1. Le pratiche manageriali nelle imprese e nelle Pa

Le pratiche per promuovere innovazione, raccomandate ormai da decenni nel settore privato e prese a modello in quello pubblico, riguardano sia il modo di organizzare le attività lavorative sia la gestione delle persone che svolgono queste attività. L'elenco di queste pratiche è lungo e diversificato a seconda degli autori che ne trattano. Non tutti concordano su quali siano queste pratiche, ma c'è una buona convergenza sulle seguenti: i gruppi di lavoro autogestiti, forme di ristrutturazione delle mansioni come il job enrichment, attività come il problem solving, i suggerimenti e le idee, i sistemi retributivi basati sul merito, le procedure di selezione e valutazione del personale, le attività di formazione intensiva; in genere sono tutte riconducibili a sistemi di gestione più articolati come il Total quality management (Tqm) e il Lean management (Lm) (Bolognini, 2008).

L'orientamento prevalente nella scelta fra queste, anche nelle amministrazioni pubbliche, è stato di privilegiare le motivazioni "estrinseche" per stimolare l'impegno, soprattutto dei dirigenti, legando parte della retribuzione ai risultati raggiunti. Un esame più accurato della questione suggerisce tuttavia di considerare queste diverse pratiche per gli effetti che possono avere sui comportamenti, non solo nella logica della "carota" ma nella prospettiva di una reale innovazione che modifichi il modo di operare. Un problema che merita d'essere approfondito riguarda proprio in che misura l'adozione di queste pratiche sia in grado di incidere sul funzionamento delle organizzazioni, vale a dire sull'agire organizzativo quotidiano. Ovvero, detto in altri termini, in che misura adottare una o più di queste pratiche sia sufficiente per promuovere cambiamenti e ottenere miglioramenti significativi.

2. L'innovazione nel settore pubblico

Ci sono ormai molti studi che testimoniano vantaggi e svantaggi derivanti dall'adozione di "buone pratiche" manageriali. In una rassegna della letteratura sui metodi lean nel settore pubblico Radnor (2010) offre un quadro dello stato dell'arte, in base a lavori che si riferiscono prevalentemente al mondo anglosassone. Dai saggi esaminati risulta che gli scopi perseguiti nell'applicazione di questi strumenti innovativi sono di tre tipi: si valutano i processi organizzativi per individuare le criticità con strumenti come la mappatura dei processi; si utilizzano pratiche di miglioramento come il problem solving; si utilizzano strumenti di controllo come le carte di controllo che consentono di tenere sotto controllo i processi organizzativi, o il benchmarking, per confrontare le proprie performance con quelle di organizzazioni simili.

Anche nel nostro Paese non mancano esperienze interessanti, alcune delle quali documentate in pubblicazioni (cfr. per es. Negro, 2005; 2016). In realtà, i progetti di innovazione nelle pubbliche amministrazioni, specie negli anni più recenti, sono concentrati più sull'innovazione digitale che su quella organizzativa in senso stretto. Non che i due aspetti siano in contrasto, ma ciò che sembra trascurato in queste iniziative, o almeno non abbastanza evidenziato, sono le implicazioni organizzative dell'innovazione digitale.

La letteratura organizzativa ha esplorato a fondo le difficoltà incontrate nell'applicazione di queste pratiche. Molti studi hanno considerato gli ostacoli emersi nelle imprese private, ma non mancano quelli rivolti al settore pubblico (p. es. Ratner, 2012; Allas *et al.*, 2018). Vengono infatti segnalate iniziative avviate senza una particolare motivazione della dirigenza e quindi prive di una sostanziale leadership a tutti i livelli, stimulate piuttosto dalla volontà di adeguarsi a modi di operare ormai considerati più legittimati. Un fattore che condiziona negativamente i risultati è rappresentato da interventi che non hanno preso in considerazione la necessità di coinvolgere il personale e hanno avuto come effetto una sostanziale resistenza al cambiamento. Emerge anche con frequenza la barriera determinata dalla scarsa compatibilità di queste innovazioni con le peculiarità delle organizzazioni

tradizionali, caratterizzate da strutture gerarchiche rigide e dalla presenza dei cosiddetti silos funzionali, tendenti ad operare a compartimenti stagni.

La difficoltà di tradurre le riforme in pratica è stata evidenziata anche con riferimento al nostro paese con lo studio di casi significativi (Gherardi & Lippi, 2000). Meriterebbe inoltre una riflessione più approfondita il destino di alcuni progetti di innovazione come ad es. un modello di gestione raccomandato dalla Funzione pubblica fin dal 2007 ma di cui si sono perse le tracce in anni più recenti. Si tratta di uno strumento di auto valutazione proposto ai dirigenti, definito dall'acronimo Caf (Common assessment framework), suggerito come una bussola per aiutare il management verso l'eccellenza. I documenti che ne accompagnano la divulgazione fanno riferimento ai criteri gestionali ispirati al Tqm; ma non è dato sapere se l'iniziativa abbia avuto effetti prorompenti, anche perché l'ultima newsletter reperibile sul sito del Formez relativa a questo progetto risale al 2015.

3. L'iceberg organizzativo

I modelli organizzativi elaborati in Giappone come il Lm e il Tqm sono espressione di un'idea di organizzazione diversa dal modello tradizionale burocratico e taylorista. Ciò che li caratterizza nella loro formulazione originale è l'attuazione di pratiche di coinvolgimento che fanno leva sull'impegno attivo delle persone per il miglioramento dei risultati. Le pratiche del team working e del problem solving, essenziali per l'attuazione di quei modelli, hanno possibilità di realizzarsi solo se le persone si sentono coinvolte. Diversamente sono esercitazioni rituali con poca probabilità di consolidarsi.

Per chiarire questo punto ci soffermiamo su una caratteristica della "filosofia" del Lm, cioè l'idea del miglioramento continuo definito con la parola giapponese "kaizen": l'idea è che sia sempre possibile apportare modifiche al modo di operare, sia per ridurre gli sprechi sia per migliorare la qualità dei risultati. La costante attenzione agli aspetti anche minuti, specialmente ad opera di chi esegue direttamente il lavoro, può fare la differenza, ma ciò richiede un buon livello d'impegno.

Nell'applicazione delle pratiche di miglioramento si è creata una variante del kaizen, il cosiddetto *kaizen blitz*: invece di procedere per piccoli passi, coinvolgendo il personale sui problemi emergenti di volta in volta, si è cercato di mettere a fuoco i problemi più rilevanti e più avvertiti. Il metodo del lavoro di gruppo è stato rispettato, ma in una forma che non rispecchia la metodologia originale. Un gruppo di persone, in genere collocate a un livello intermedio della gerarchia organizzativa, si è riunito per alcuni giorni per mettere a fuoco problemi rilevanti ed elaborare proposte di soluzione. Come mostrano molti esempi (Hines *et al.*, 2008) spesso questi lavori hanno prodotto miglioramenti anche significativi, ma nella maggior parte dei casi queste iniziative non sono state ulteriormente sviluppate e non è detto che il personale operativo sia stato coinvolto e stimolato per mettere in pratica le soluzioni progettate.

Per descrivere questi modi di operare è stata utilizzata l'immagine del raccolto della frutta: l'utilizzo di pratiche come il kaizen blitz ha consentito di raccogliere buoni frutti; tuttavia sono stati raccolti solo quelli che si trovavano sui rami più bassi dell'albero o già caduti a terra. I rami più alti, dove si trovano i frutti migliori e la produzione è più abbondante, non sono stati toccati. Per un raccolto molto più abbondante si sostiene, vale a dire per rendere più efficace l'azione di miglioramento organizzativo, occorre cambiare la cultura e far leva sull'impegno del personale.

La maggiore difficoltà è dovuta al fatto che le resistenze di natura culturale non sono facilmente visibili. Per spiegare questa difficoltà è stata usata la metafora dell'iceberg (Hines *et al.*, 2008). Quando si affronta l'innovazione organizzativa occorre considerarla nei suoi due aspetti costitutivi: da un lato l'insieme degli elementi ben visibili oggetto di imitazione quando si applicano le "buone pratiche"; dall'altro lato, tuttavia, il funzionamento di queste pratiche è condizionato da fattori di solito non visibili, come la parte sommersa dell'iceberg. Si tratta di condizioni culturali che questi autori riconducono a tre componenti: un adeguato orientamento strategico opportunamente descritto e reso noto a tutti i membri dell'organizzazione; una leadership che ispiri fiducia e comunichi con chiarezza gli obiettivi da perseguire; una disponibilità diffusa presso il personale ad attivare comportamenti impegnati in vista del perseguimento degli obiettivi innovativi. Strategie, leadership, impegno sono determinanti per il modo in cui si fanno le cose e per il significato che si attribuisce a ciò che si fa e a ciò che ci si aspetta. Questi fattori influenzano il modo in cui le persone si relazionano fra loro, il grado di fiducia e il senso di appartenenza, appunto la parte sommersa dell'iceberg.

4. L'impegno del personale

Per porre su un terreno concreto questo tema dell'importanza del contesto culturale si potrebbe richiamare un'ampia letteratura sociologica che ha analizzato il fenomeno burocratico ed evidenziato i suoi riflessi sul comportamento del personale (p. es. alcuni studi classici come Crozier, 1963; Selznick, 1949; Gouldner, 1954). In questa sede lasceremo sullo sfondo questi insegnamenti per proporre una prospettiva di analisi basata su dati quantitativi, piuttosto che sulla descrizione di casi. Questi dati sono il risultato di rilevazioni finalizzate a misurare la cultura organizzativa in diverse organizzazioni sia del settore pubblico sia di imprese private.

In particolare, ci poniamo l'obiettivo di valutare se il fatto di operare in organizzazioni della Pa produca effetti diversi sul comportamento delle persone e, segnatamente, sul loro impegno. Per rispondere seguiamo una procedura simile a quella usata per verificare gli effetti derivanti dall'esposizione a una determinata condizione (per es. il fumo di sigarette per verificarne l'effetto sulla salute). Si assume che i due tipi di organizzazioni siano simili, tranne che per il fatto che le Pa sono esposte ad un effetto particolare. La scelta dei nostri

casi non risponde a criteri di suddivisione rigorosi come nelle analisi sperimentali, anche se le condizioni che hanno determinato la raccolta dei dati sono per molti aspetti casuali: per questo consideriamo queste analisi come frutto di un “quasi esperimento”, definito anche “esperimento naturale”. Questo procedimento mette alla prova l’ipotesi secondo cui esiste una relazione di causa ed effetto fra l’appartenenza al settore pubblico e il livello d’impegno.

La letteratura organizzativa ha dedicato molta attenzione al tema dell’impegno, sia nella sua accezione di commitment, inteso come stato psicologico di attaccamento all’organizzazione (p. es. per misurare la propensione al turnover), sia nell’accezione di engagement, quale disponibilità ad impiegare “la propria energia fisica, cognitiva ed emotiva nello svolgimento del proprio lavoro” (Kahn, 1990). In questa sede l’analisi dell’impegno del personale e la sua misura si riferisce al comportamento delle persone rilevato attraverso le testimonianze di chi vive nell’organizzazione, come engagement piuttosto che come commitment.

5. Il metodo

Per misurare l’impegno, come le altre proprietà culturali di organizzazioni che introdurremo in seguito, ci basiamo su dati raccolti mediante un questionario in 107 organizzazioni, per un totale di circa 9000 persone. Ci soffermeremo in particolare sul confronto fra le organizzazioni del settore pubblico e quello delle imprese private per rilevare le differenze fra le caratteristiche culturali emergenti dall’analisi.

5.1. Il campione

Il confronto di cui diamo conto si riferisce ai dati raccolti in 90 organizzazioni, di cui 58 imprese private e 32 pubbliche. La Tav. 1 fornisce un quadro sintetico delle tipologie considerate.

Tav. 1 Le organizzazioni del nostro campione
(fonte: elaborazione dell’autore).

Settori	Tipo	N.ro
PA	Enti locali	11
	Municipalizzate	3
	Ospedali	6
	Università	7
	Altre	5
Private	Produzione	37
	Servizi	21

Il questionario è stato somministrato al personale rivolgendo domande riguardo al modo in cui si svolgono le attività lavorative, al tipo di relazioni che si instaurano e al grado d'impegno organizzativo che le persone manifestano. La raccolta dei dati entro le diverse organizzazioni è stata realizzata mediante l'individuazione di campioni casuali, definiti in collaborazione con gli uffici del personale. In alcuni casi il questionario è stato proposto all'intera popolazione. Nelle 32 organizzazioni pubbliche sono stati raccolti in media, per ogni organizzazione, 125 questionari (d.s. 107); nelle 58 imprese private sono stati raccolti in media 72 questionari (d.s. 69).

5.2. Le misure

La misura dell'impegno si basa sulla testimonianza delle persone che operano nell'organizzazione, cui il questionario chiede di indicare con quale frequenza "in questa organizzazione il personale si impegna al massimo". Le opzioni di risposta prevedono una scala numerica da 0 a 10: 0 è associato all'avverbio "mai" e 10 all'avverbio "sempre", con le opzioni intermedie "raramente", "a volte" e "spesso". Per misurare l'impegno organizzativo viene calcolata la media delle risposte in ogni organizzazione. Ciò che viene misurato sono percezioni, modi di vedere la realtà. Sarebbe tuttavia un errore considerarle di scarso rilievo concreto, per almeno due ragioni: sia perché sono testimonianze dirette, riferite all'insieme del personale e non a sé stessi, fornite da chi è a contatto quotidiano con quella realtà; sia soprattutto perché è molto probabile che quella stessa realtà rappresenti un modo di operare cui si tende ad adeguarsi, dato che quelle testimonianze esprimono, oltre che percezioni, anche delle aspettative.

Per rilevare le condizioni gestionali e di contesto culturale che possono influenzare il comportamento organizzativo, il questionario misura le seguenti variabili. Le condizioni gestionali sono misurate con due item che rilevano le percezioni dei rispondenti riguardo alle politiche retributive e riguardo alle pratiche di valutazione. Il contesto culturale che caratterizza le relazioni sociali e i modi di interazione fra le persone viene misurato con alcuni item che rilevano il grado di fiducia delle persone verso l'organizzazione e verso chi la dirige, le percezioni riguardo alla lealtà manifestata nei confronti di ciascuno, il senso di appartenenza o grado di identificazione con l'organizzazione.

L'elaborazione dei dati secondo le procedure di seguito indicate si basa sull'utilizzo di singoli indicatori per ogni variabile. Poiché l'analisi consiste nella costruzione di un modello di equazioni strutturali abbiamo deciso di adottare la strategia suggerita da Haiduk & Luttvay (2012), che consigliano di utilizzare pochi o singoli indicatori per controllare meglio i problemi di varianza che possono determinare ambiguità di significati. Le misure basate su singoli item rappresentano una pratica poco consueta nelle discipline psicologiche ma di uso più frequente nelle discipline economiche.

5.3. Analisi

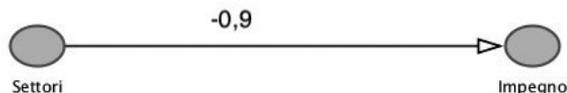
L'elaborazione dei dati è stata realizzata in due fasi. Innanzitutto, le risposte alla domanda circa il livello d'impegno organizzativo nella propria organizzazione sono state utilizzate per confrontare questa dimensione nei due settori e verificare se esiste una differenza statisticamente significativa. La procedura utilizzata è stata l'analisi della varianza (Anova). Per mettere meglio a fuoco le differenze emerse in questa prima fase si è successivamente elaborato un sistema di equazioni strutturali, assumendo come variabile indipendente la condizione dicotomica di appartenere o meno al settore della pubblica amministrazione. Il modello di equazioni strutturali è stato elaborato per verificare quali variabili intervenienti fra quelle indicate sopra potessero svolgere una funzione di mediazione tra quella che distingue i due settori e la variabile che misura l'impegno organizzativo. Nello sviluppo di queste elaborazioni sono stati utilizzati i criteri di analisi suggeriti dagli studi sulle relazioni causali, basati su sistemi di equazioni strutturali e sull'utilizzo di grafici, sviluppati da J. Pearl e dai suoi collaboratori (Pearl *et al.*, 2016; Pearl & Mackenzie, 2019).

6. Risultati

Il confronto fra i due settori, misurato sul livello d'impegno organizzativo, indica una differenza di quasi un punto: mentre per le imprese del settore privato questa variabile raggiunge la media di 6,7 nel settore pubblico la media complessiva è di 5,8 (Rquadro 0,31; Rapporto F = 39,63; Prob > F < 0,0001). Questa differenza fra i due settori può essere interpretata come l'effetto di un fattore causale, che potremmo definire "effetto Pa" e che, tradotto nel linguaggio appropriato alla nostra ipotesi pseudo sperimentale, può essere rappresentato con la Fig. 1.

Fig. 1 L'effetto Pa sull'impegno del personale.

La variabile Settori assume due valori: il valore 1 è assegnato alle Pa e il valore 0 alle imprese del nostro campione (fonte: elaborazione dell'autore).



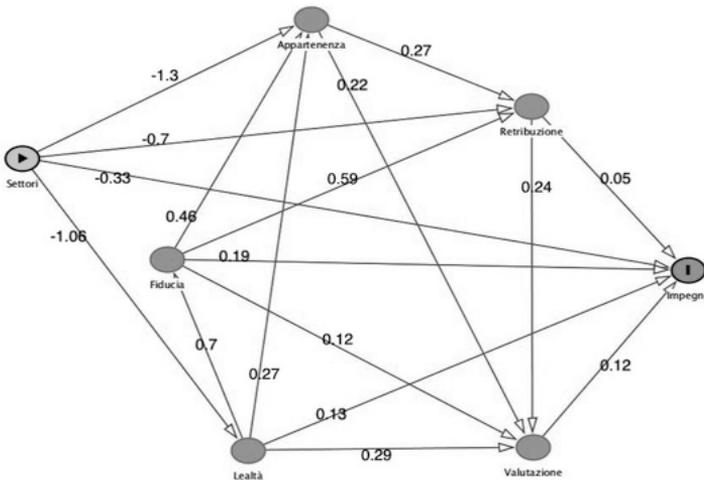
In prima approssimazione questi dati sembrano confermare le ragioni che hanno condotto ad abbracciare l'idea della privatizzazione come soluzione a tutti i problemi. Non si può dire, tuttavia, che la traduzione in pratica di questi orientamenti attraverso le riforme abbia colmato il divario fra settore pubblico e privato, almeno a giudicare dai nostri dati. D'altra parte, anche le tesi del Npm sono state sottoposte ad ampie critiche (Dunleavy *et al.*, 2005; Reiter & Klenk, 2019). Per questo sembra opportuno riflettere sui motivi di

debolezza di quel modo di rappresentare la realtà, per segnalare soprattutto l'eccessiva semplificazione che lo caratterizza. Cercheremo di mostrare che non basta sottoporre le organizzazioni pubbliche a criteri di gestione più vicini a quelli privatistici per modificare il loro funzionamento.

7. Un modello causale più articolato

Per testare le teorie sviluppate nell'ambito degli studi sulla cultura organizzativa assumiamo che la performance organizzativa sia riconducibile soprattutto a ragioni culturali. Come indicatore di performance, intesa qui come disposizione verso l'innovazione, misuriamo l'impegno organizzativo, mentre misuriamo i tratti culturali tipici che descrivono il sistema sociale di ogni organizzazione con le tre variabili che ne caratterizzano i modi di relazione fra le persone e con l'organizzazione: la fiducia, la lealtà e il senso di appartenenza o identità. Inoltre, assumiamo che le pratiche di gestione quali le politiche retributive e le forme di valutazione svolgano anch'esse la funzione di variabili intermedie, influenzate dai modi delle relazioni sociali e, a loro volta, in grado di influenzare i comportamenti.

Fig. 2 L'effetto Pa e il suo propagarsi attraverso le dimensioni che influenzano l'impegno organizzativo. La variabile settori assume due valori: il valore 1 è assegnato alle Pa e il valore 0 alle imprese private (fonte: elaborazione dell'autore. Il grafico è costruito col software "dagitty", Textor *et al.*, 2016).



Il modello della Fig. 2 rappresenta in forma grafica una formulazione delle teorie che attribuiscono alla cultura organizzativa un peso determinante per spiegare l'efficienza e l'efficacia dell'azione organizzativa. Il criterio di analisi resta quello basato sul confronto fra i due settori, pubblico e privato. Per questo l'insieme delle relazioni causali prende le mosse dalla variabile settori che influenza direttamente o indirettamente le altre. Essa distingue il nostro

campione nei due gruppi mediante l'attribuzione del valore 1 alle organizzazioni pubbliche e 0 alle imprese private. Come mostrano le frecce questa variabile agisce direttamente su retribuzione e su impegno, sia su due variabili che misurano le relazioni culturali, il senso di appartenenza e la lealtà. C'è poi la terza variabile che misura le relazioni culturali, la fiducia che, come mostra il grafico, ha effetti su tutte le altre senza però essere influenzata direttamente da settori. Seguendo poi il percorso delle frecce si vedono gli sviluppi delle relazioni causali e come questi diversi fattori siano in grado di determinare il livello d'impegno collettivo che si manifesta concretamente nelle organizzazioni.

Il nostro grafico è il risultato di una lettura, basata sulla teoria, di dati reali emersi dall'analisi di fenomeni organizzativi concreti. Le frecce corrispondono a relazioni di peso diverso fra le variabili, come viene indicato dai numeri in corrispondenza delle frecce stesse. Laddove non ci sono frecce a collegare variabili è segno che fra quelle non c'è una relazione diretta. Queste relazioni, il loro peso, o la loro assenza, è fornita dai dati che ci hanno consentito di testare gli assunti teorici. Il modello è stato testato con strumenti statistici i cui risultati non smentiscono la nostra ipotesi. Ci asteniamo qui dal disquisire sui test relativi (comunque disponibili presso l'autore), ma rivolgiamo la nostra attenzione alle riflessioni che ne derivano.

8. L'interpretazione del modello causale

Per interpretare il nostro grafico occorre tener distinti gli effetti indiretti da quello diretto. La figura mostra che il peso diretto dell'effetto Pa su impegno, in presenza delle altre variabili introdotte nel modello, non è più uguale a $-0,9$, ma si è ridotto a $-0,33$. La maggior parte di quell'effetto è stata assorbita dalle altre variabili e da queste trasmesso, per via indiretta, alla variabile dipendente. In realtà è possibile misurare quest'effetto indiretto: esso risulta dalla somma dei prodotti di tutti i legami che, partendo dalla variabile settori, raggiungono la variabile di output. L'effetto totale, come somma dell'effetto diretto più quello indiretto, conferma il valore negativo da cui abbiamo preso le mosse ($-0,9$), con la differenza che in questa nuova prospettiva si configura una diversa rappresentazione della realtà.

Questo dato porta con sé implicazioni pratiche di grande interesse e un'analisi più dettagliata delle relazioni fra le variabili del modello ci aiuta ad evidenziarle. Intanto consideriamo alcuni effetti indiretti. Uno di questi passa attraverso la variabile che misura il senso di appartenenza, l'altro attraverso la lealtà. Queste a loro volta influenzano una la percezione delle politiche retributive e della valutazione, l'altra la valutazione, oltre ad agire anche su fiducia, sul senso di appartenenza e sullo stesso impegno. Ci soffermiamo su queste relazioni per rilevare un'informazione importante: il grafico conferma che le pratiche di gestione del personale esercitano influenza sul comportamento ma, come evidenziano i valori numerici delle frecce che escono da politiche retributive e da valutazione, i pesi esercitati da queste sono piuttosto esigui. Ciò porta a concludere che le pratiche

gestionali basate sull'utilizzo di leve come gli incentivi hanno scarso effetto se non sono inserite in un contesto culturale che le valorizza e accompagna in modo appropriato. Ora, se si considera che la maggior parte delle esperienze di innovazione organizzativa, in particolare quelle che si ispirano al Npm, fanno dello strumento degli incentivi selettivi il loro cavallo di battaglia, per lo più trascurando o anche ignorando il contesto sociale e culturale, ci si rende conto dei limiti di quei tentativi.

In definitiva ciò che emerge dall'analisi è il modo in cui il fattore causale che abbiamo definito effetto Pa si manifesta, non solo direttamente ma mediante processi sociali complessi, rappresentati sinteticamente nel modello della Fig. 2. I “meccanismi” descritti si riferiscono appunto a processi sociali che svolgono una funzione di filtro attraverso cui l'effetto Pa si propaga. Sono le relazioni sociali come la fiducia, la lealtà, il senso di appartenenza a determinare il modo in cui vengono percepite le pratiche di gestione e il modo in cui prendono forma i comportamenti quotidiani. L'elaborazione dei dati mostra che il 60% circa dell'effetto Pa è filtrato da quei processi sociali. Il restante 40% circa è da attribuire al condizionamento diretto esercitato dalla struttura pubblica sul comportamento del personale, soprattutto attraverso la regolamentazione e la rigidità delle procedure. Questo significa che qualunque intervento per migliorare il livello di performance della pubblica amministrazione che si limiti ad agire sul suo funzionamento in termini strutturali o procedurali, può ottenere solo risultati parziali: al massimo per una percentuale ridotta del totale. Resta così aperta la questione dei processi sociali e culturali che contribuiscono a determinare il 60% dell'effetto Pa sui comportamenti e sulla performance.

9. Dalla normazione all'implementazione

L'analisi del modo in cui le proprietà culturali si manifestano ci aiuta a capire perché la questione dell'impegno del personale, e quindi dell'efficacia dell'azione organizzativa, non si risolve con criteri di gestione modellati su quelli delle imprese private, almeno se questi si limitano a considerare gli incentivi retributivi e gli strumenti di valutazione. Non si tratta di sminuire l'importanza di questi fattori motivanti, ma di guardare alla questione in una diversa prospettiva. Occorre riflettere sull'effetto Pa come un contesto culturale dalle radici profonde, che fa sentire la sua influenza sul complesso di relazioni che caratterizzano i sistemi sociali delle pubbliche amministrazioni.

Queste indicazioni suggeriscono di considerare il problema dell'innovazione nel settore pubblico non solo nella prospettiva generale di interventi normativi. Se si sposta l'attenzione dalla normazione all'implementazione si può rilevare che, almeno in linea teorica, si potrebbero ottenere risultati interessanti riflettendo su ciò che emerge dalle nostre elaborazioni. Queste suggeriscono che, concentrando l'attività gestionale sulle variabili “culturali”, quelle che descrivono le relazioni organizzative, l'effetto complessivo sui livelli d'impegno può cambiare in modo significativo. Se si fosse in grado di modificare il livello di variabili come lealtà, fiducia,

senso di appartenenza, in genere molto più basse nel nostro campione delle Pa rispetto ai valori rilevati nelle imprese, si potrebbe ottenere un livello di impegno molto più elevato.

È possibile verificare questi effetti mediante elaborazioni che applicano i principi delle analisi controfattuali (Pearl *et al.*, 2016). Le nostre analisi riferite a singole organizzazioni, partendo dalle criticità evidenziate sulle variabili che misurano le proprietà organizzative, mostrano i risultati potenziali che si potrebbero ottenere con interventi su queste variabili. Per es. citiamo il caso di un'amministrazione comunale dell'Italia centrale: in base al peso delle relazioni causali fra le variabili emerso dal nostro campione, e ipotizzando di poter incrementare di un punto le tre variabili che misurano le relazioni sociali come identità, fiducia e lealtà, si ottiene che il grado di impegno potenziale in quell'organizzazione otterrebbe un livello di 6,9 invece di 5,4 quale è stato effettivamente misurato.

Fare questi calcoli sul computer è relativamente agevole, ma il governo reale di un'organizzazione richiede qualcosa di più dell'elaborazione dei dati. Sarebbe tuttavia un errore trascurare le informazioni offerte da queste elaborazioni; certo non forniscono una soluzione, tanto meno una soluzione semplice. Ma offrono un contributo da non trascurare: aiutano a mettere a fuoco la natura del problema e una direzione verso cui guardare se si vuole affrontare seriamente la questione dell'innovazione organizzativa nel settore pubblico.

10. Il management per l'innovazione

Il progetto di cambiamento della Pa promosso dall'azione legislativa a partire dagli anni Novanta è stato frenato in parte da un susseguirsi di interventi non coerenti fra loro, ma anche, in buona misura, da vincoli di natura culturale. La dottrina del Npm, cui si ispirano le riforme, ha fornito le basi per un ripensamento del ruolo del dirigente pubblico in chiave di agente di cambiamento. Si è trattato in realtà di una "managerializzazione per legge" (Adinolfi, 2005; Reborà, 2018), cosicché come osserva Adinolfi si è verificato uno "sforzo innovatore concentrato sulla fase di normazione più che su quella dell'implementazione". La normativa è comunque il presupposto che consente di attribuire ai dirigenti il ruolo di agenti di cambiamento. La "managerializzazione per legge" è il risultato di sequenze di interventi il cui criterio ispiratore è costituito dalla privatizzazione del rapporto di lavoro che ha riguardato tutto il pubblico impiego. Ai dirigenti viene attribuita la funzione della diretta gestione e attuazione delle politiche pubbliche. Ciò configura un rapporto non gerarchico rispetto agli organi politici cui è riservata la funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo.

La tendenza ad accentuare la responsabilità del dirigente attraverso strumenti di valutazione del loro operato è un indirizzo costante della normativa riformatrice, fino agli interventi più recenti. D'altra parte, la difficoltà di separare le sue decisioni da quelle dei soggetti politici resta inalterata, come suggeriscono le considerazioni di D'Avena (2018), che mette

in luce le diverse modalità con cui la politica può influenzare il dirigente anche in modo indiretto. Malgrado il persistere di condizioni di dipendenza restano al dirigente margini non trascurabili di intervento riguardo all'obiettivo di accrescere l'efficienza e migliorare la funzione delle risorse umane. È questo l'ambito nel quale va collocata la possibilità di promuovere innovazione organizzativa grazie a certi gradi di flessibilità sia nella definizione delle strutture micro organizzative, sia nella gestione del personale. Vincoli di varia natura condizionano la possibilità di svolgere questo ruolo di agente di cambiamento. Fra questi non vanno trascurati quelli dovuti a carenze conoscitive riguardo sia ai problemi connessi all'innovazione organizzativa sia allo stesso terreno in cui ci si muove quando si affrontano questi problemi. Il prevalere della formazione giuridica che caratterizza la gran parte della dirigenza pubblica implica sensibilità che meritano d'essere integrate.

L'idea della professionalizzazione manageriale è ben radicata nello spirito delle riforme. E tuttavia quel che sembra mancare in questo orientamento verso la professionalizzazione è una rappresentazione più aderente agli sviluppi del pensiero organizzativo più recente, che ha contribuito a modificare in modo molto significativo l'immagine di questa professione. Come ha osservato Reborà (2018), il management pubblico ha a che fare con una serie di problemi posti dalle organizzazioni contemporanee in modo completamente nuovo e diverso rispetto ai problemi tipici delle organizzazioni tradizionali. Il pensiero organizzativo ha offerto diversi contributi alla comprensione della complessità organizzativa; fra questi quello che sottolinea l'importanza delle manifestazioni culturali indica una prospettiva rilevante per la comprensione dei vincoli che condizionano il cambiamento. Del resto, come mostra il modello della Fig. 2, sono proprio alcune dimensioni culturali a influenzare i comportamenti delle persone. L'autonomia gestionale attribuita ai dirigenti, a prescindere dalle differenze fra amministrazioni dello Stato e Enti locali, è tale da offrire la possibilità, almeno in linea di principio, di svolgere un ruolo di agente di cambiamento soprattutto se si attribuisce un significato appropriato alla nozione di "gestione delle risorse umane".

Riflessioni conclusive

Le pratiche di innovazione organizzativa che abbiamo richiamato all'inizio di questo articolo sono riconducibili a tecniche come il Tqm, il Lm e, nelle formulazioni più recenti, ai criteri di "Agilità organizzativa". Si tratta di modelli gestionali il cui tratto comune è il lavoro dei team, spesso composti da soggetti appartenenti a funzioni e specializzazioni diverse. Questi sistemi complessi e molto flessibili per funzionare devono poggiare su un sicuro collante culturale (Jurisic *et al.*, 2020): le basi culturali sono essenziali perché questi modelli affidano la loro efficacia all'impegno delle persone, alla loro iniziativa nell'affrontare e risolvere problemi e per dar vita a processi di apprendimento organizzativo.

Lo studio della cultura organizzativa ha sviluppato due prospettive di analisi, quella qualitativa, basata sullo studio di casi, e quella basata sull'uso di strumenti di analisi

quantitative. Per misurare le variabili oggetto del nostro studio ci siamo riferiti al secondo filone di ricerca, che vanta ormai una tradizione ben consolidata, dai lavori di Hofstede *et al.* (1990), a quelli di Denison *et al.* (2012), ai più recenti (Mohr, 2020). In particolare, abbiamo considerato alcune variabili come indicatori di proprietà culturali di organizzazioni, in grado di influenzare i comportamenti delle persone. Il vantaggio di descrivere le organizzazioni attraverso le proprietà culturali che le caratterizzano, oltre che attraverso le strutture i ruoli e le procedure, deriva dal fatto che mentre queste ultime definiscono le regole che dovrebbero guidare i comportamenti, le proprietà culturali riguardano piuttosto le condizioni che rendono possibili determinati comportamenti, li favoriscono o inibiscono, e influenzano i modi in cui tali comportamenti prendono forma.

Uno degli esiti più interessanti degli studi sulla cultura organizzativa è stato l'aver evidenziato che i modi in cui le culture si manifestano non sono univoci: le organizzazioni, è stato rilevato (Martin, 1992), presentano tratti culturali a volte in forme ambigue e frammentate, a volte differenziate, ma in altri casi sono presenti orientamenti basati sull'integrazione. Ciò significa che i modi di pensare delle persone e di attribuire significato alle loro esperienze di lavoro possono a volte determinare condivisione, mentre in altri casi possono prevalere visioni e orientamenti anche molto diversificati e conseguenti disfunzioni. Di per sé le differenze dei punti di vista non sono fattori negativi, anzi spesso alimentano la creatività; ciò che tuttavia può ostacolare l'innovazione, vale a dire la disponibilità a mettere in comune le proprie esperienze per lavorare in team in modo efficace, sono le percezioni e le aspettative diverse, a volte opposte, riguardo alle proprietà culturali oggetto del nostro studio. Proprietà come la fiducia, la lealtà, il senso di appartenenza possono presentare differenze significative nelle percezioni e nelle aspettative delle persone; le misure aggregate di queste percezioni spesso non raggiungono un peso sufficiente in grado di influenzare i comportamenti e la disponibilità ad impegnarsi verso obiettivi comuni.

Anche le amministrazioni pubbliche, come le imprese, dovrebbero guardare all'innovazione tenendo conto delle condizioni culturali che influenzano l'azione organizzativa. Queste condizioni sono il risultato delle interazioni sociali che si sviluppano entro ciascuna organizzazione. Il problema può essere affrontato solo in termini di gestione, in una accezione più ampia di questo concetto, rispetto a come è in genere interpretato. Si delinea peraltro l'idea di un percorso per il dirigente pubblico, "da dirigente a leader" (Nicolais & Festinese, 2018). In questo percorso il manager pubblico non può agire da solo ma necessita di un solido sostegno da parte dei centri di formazione e di ricerca come la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e le scuole a livello regionale, oltre che delle università, in modo da favorire sia il diffondersi di competenze coerenti con gli sviluppi del pensiero organizzativo contemporaneo, sia la raccolta di dati e di informazioni derivanti da studi e ricerche connesse alla realizzazione di progetti di innovazione organizzativa. La raccolta e l'elaborazione di dati, come quelli che sono stati utilizzati in questo articolo, può essere una base per approfondire la conoscenza degli strumenti per implementare strategie di innovazione.

Riferimenti bibliografici

- Adinolfi, P. (2005). *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: McGraw-Hill.
- Allas, T., & et al. (2018). *Delivery for citizens: how to triple the success rate of government transformations*. McKinsey & Company.
- Bolognini, B. (2008). *Le organizzazioni ad alta performance*. “Sviluppo & Organizzazione”, 227.
- Id., (2022). *L'effetto Pa e l'innovazione organizzativa delle amministrazioni*, stampato in proprio, Roma.
- Checinski, M., & et al. (2019). *Putting people at the heart of public-sector transformations*. McKinsey & Company.
- Crozier, M. (1963). *Le phenomene bureaucratique*. Paris : Ed. du Seuil, Paris; tr. it. (1969) Milano: Etas Kompass.
- D'Avena, P. (2018). *Burocrate a chi?*. Soveria Mannelli: Rubbettino editore.
- Denison, D. Dieminer, L. R., & Kotrba, L. (2012). Diagnosis organizational cultures: a conceptual and empirical review of culture effectiveness surveys. *European Journal of Work and Organizational Psychology*.
- Dunleavy, P., & et al. (2005). New public management is dead – Long life digit-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16.
- Gherardi, S., & Lippi, A. (2000). *Tradurre le riforme in pratica*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Gouldner, A.W. (1954) *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: The Free Press; tr. it. (1970) Milano: Etas Kompass.
- Hannan, M. T., Polos, L., & Carroll, G. R. (2003). The fog of change: opacity and asperity in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 48, 3.
- Hayduk, L. A., & Littvay, L. (2012). Should researchers use single indicators, best indicators, or multiple indicators in structural equations models?. *BCM Medical Research Methodology*”, 12, 159.
- Hines, P., & et al. (2008). *Staying lean: thriving, not just surviving*. Cardiff: Lean Enterprise Research Centre, Cardiff University.
- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., & Sanders, G. (1990). Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases. *Administrative Science Quarterly*, 35, 2.
- Jurisic, N., & et al. (2020). Doing vs. being: practical lessons of building an agile organization. McKinsey & Company.
- Kahn, W.A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, 33, 4.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free Press; tr. it. (1992) Bologna: Il Mulino.
- Martin, J. (1992). *Cultures in organizations. Three perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Mohr J. W. (2020). *Measuring culture*. New York: Columbia University Press.
- Negro, G. (2005). *L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione: come realizzare la lean organization negli enti pubblici*. Milano: Franco Angeli Editore.
- Id., (2016). *Antologia del miglioramento rapido nella Pubblica Amministrazione e nella Sanità italiana*. Rimini: Maggioli Editore.

- Nicolais, L., & Festinese, G. (2018). *Da dirigente a leader: la via del cambiamento*, Rivista italiana di Public Management, 1, 1.
- Pearl, J., Glymour, M., & Jewell, N. P. (2016). *Causal inference in statistics. A Primer*. Chichester: Wiley & Sons.
- Pearl, J., & Mackenzie, D. (2019). *The book of why. The new science of cause and effect*. London: Penguin Books.
- Radnor, Z. (2010). *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*. London: Advanced Institute of Management.
- Ratner, H. (2012). It was the night of the long knives. *Public Management Review*, 14, 1.
- Rebora, G. (2018). Public management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione, *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 1.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 1.
- Selznick, Ph. (1949). *TVA and the grass roots*. Berkeley: University of California Press, Berkeley; tr. it. (1974) Milano: Franco Angeli Editore.
- Textor, J., & et al. (2016). *Robust causal inference using directed acyclic graphs: the R package "dagitty"*. *International Journal of Epidemiology*, 45, 6.