

Organizzazione e performance nelle istituzioni pubbliche

***Organization and performance
in public institutions***

**Il punto di vista di Riccardo Viale
(Università degli Studi di Milano – Bicocca)**

Il Behavioral Audit come nuovo strumento per migliorare la performance della Pa¹

Negli ultimi dieci anni, lo sviluppo dell'economia comportamentale e della psicologia delle decisioni si è progressivamente rivolto all'analisi della Pa. La Behavioral Public Administration (termine introdotto in Viale, 2009) riassume una linea di ricerca che ha diversi obiettivi: l'analisi degli errori e dei bias del decisore pubblico; come neutralizzare i comportamenti subottimali nel problem solving organizzativo pubblico; come stimolare l'innovazione e l'apprendimento organizzativo; il ruolo delle emozioni nell'identità organizzativa e nel crowd-in; come promuovere il benessere e i comportamenti di cittadinanza organizzativa; il ragionamento morale e l'etica organizzativa pubblica; il miglioramento della performance individuale e organizzativa nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche. Come scrive Lars Tummers (2020), la Behavioral Public Administration può essere descritta come un campo di ricerca interdisciplinare che studia i temi della pubblica amministrazione collegando le conoscenze della pubblica amministrazione con la psicologia e le scienze comportamentali nel loro complesso.

Tema centrale rispetto all'innovazione nella Pa è legato alla domanda su quali sono le modalità con cui, alla luce delle distorsioni, bias e stili comportamentali, si può svolgere un'azione di valutazione, definibile come "behavioral audit", della Pa?

Il tema dell'audit comportamentale sta diventando sempre più caldo in ambito privato: secondo il rapporto della società Ropes & Gray del 2020 alcune aziende stanno già assumendo scienziati comportamentali e più della metà delle aziende intervistate ritiene vantaggioso l'uso della scienza comportamentale nella gestione del rischio, conformità alle procedure e promozione dell'innovazione. Nel 2016 Deloitte aveva già previsto un maggiore uso della scienza comportamentale nella gestione del rischio in un documento intitolato "The Future of Risk: New Game New Rules", previsione confermata dalla crescente domanda di queste competenze nel mondo degli affari.

1. Il presente testo si basa su Viale, Cucchiarini & Batani, 2025.

La stessa necessità sta pervadendo oggi il campo della Pa, anche se la maggior parte dei Behavioural insights teams si concentra sull'introduzione degli audit per ridurre la burocrazia nei servizi ai cittadini e, in generale, contrastare gli sludges (Sunstein, 2022), ovvero “una miscela viscosa”, degli attriti eccessivi o ingiustificati, che i cittadini sperimentano quando vorrebbero fare qualcosa ma gli è impedito o rallentato (Thaler, 2018). Uno sludge può, ad esempio, assumere la forma di processi burocratici complicati, moduli inutilmente lunghi, tempi di attesa eccessivi o altri ostacoli che non facilitano l'accesso a servizi, opportunità o beni importanti.

Nel contesto italiano, l'applicazione di audit comportamentale all'interno della Pa è stata promossa nel 2020 dal Dipartimento della funzione pubblica con il team di analisi comportamentale (Tac) italiano. Si tratta della primissima volta in cui le scienze comportamentali sono state messe al servizio dell'intero apparato amministrativo e non solo delle politiche pubbliche.

L'obiettivo generale di un audit comportamentale è quello di mettere in pratica un modello concettuale di organizzazione cognitivamente ergonomica, che sia in grado di difendersi dai bias comportamentali e di promuovere la performance, in un'ottica ecologica di processo e collaborazione (Sibony, 2022): ecologica, perché l'ambiente è parte essenziale delle scelte, fornisce feedback importanti, modella il concetto stesso di razionalità e determina il successo e l'insuccesso delle strategie cognitive (è l'ambiente che determina il tragitto); di processo, perché si devono creare le condizioni per le quali il gruppo non scivoli nel pensiero unico; di collaborazione, perché nelle organizzazioni è fondamentale che alcuni individui (qui la funzione essenziale dei leader trasformativi) possano correggere i bias degli altri.

I bias non sono normali errori e la sola consapevolezza non è sufficiente a correggerli. Se gran parte della letteratura concorda sull'impossibilità di scrollarsi di dosso autonomamente i bias, i metodi che modificano l'ambiente del decisore invece del suo modo di ragionare hanno mostrato dare risultati incoraggianti. A differenza degli individui, le organizzazioni possono migliorare le loro decisioni modificando le pratiche del processo decisionale: “modificare l'ambiente, invece di modificare il decisore”. Gli strumenti attraverso i quali è possibile intervenire sono i behavioral insights, come ad esempio il nudge (Thaler & Sunstein, 2008; Viale, 2022), ovvero l'applicazione di microinterventi che possano predisporre l'ambiente fisico e sociale in cui gli individui compiono le scelte, al fine di ottenere risultati migliorativi.

Variegate sono le possibilità di agire per promuovere scelte migliori attraverso gli stimoli comportamentali all'interno delle organizzazioni. La caratteristica fondamentale degli interventi, che li rendono fruibili anche dalla Pa, è che sono semplici, a basso costo, tempestivi, attraenti e sociali (Bit, 2015). Questi interventi possono

includere, ad esempio, l'organizzazione di ambienti di lavoro che facilitino scelte pro-sociali e comportamenti collaborativi, la strutturazione delle informazioni in modo da renderle facilmente accessibili e comprensibili per il personale e la creazione di percorsi chiari e trasparenti per le decisioni più frequenti. Inoltre, si possono progettare interazioni che sfruttino il "default positivo" o l'utilizzo di reminder e segnali visivi per indirizzare le azioni quotidiane dei dipendenti, come l'adesione a pratiche sostenibili o il rispetto delle scadenze. In tal modo, la Pa può adottare un ruolo attivo nell'orientare comportamenti virtuosi, aumentando la soddisfazione dei dipendenti, l'efficienza complessiva e favorendo una cultura organizzativa che incoraggia scelte consapevoli e responsabili senza imporre costrizioni.

Ovviamente, la selezione del corretto intervento da applicare e le relative modalità di valutazione della sua efficacia derivano da una precedente fase di diagnosi comportamentale. In questa prima fase, il focus è sull'analisi della Pa al microlivello del comportamento e delle attitudini individuali di chi vi partecipa, sulla base delle conoscenze sui processi cognitivi sottostanti il comportamento di individui e gruppi. I temi che possono essere messi sotto la lente sono molteplici: distorsioni nel giudizio e nella decisione, pensiero critico, spinta innovativa, burocrazia difensiva, pensiero critico, comportamenti di leadership, trasparenza e semplificazione, cultura dell'errore e così via.

L'audit comportamentale all'interno della Pa non può esimersi dal tenere in considerazione anche le dinamiche sociali. In un ecosistema come quello della Pa è inevitabile che la performance organizzativa sia influenzata non solo dalle scelte del singolo individuo, ma anche da una dimensione meso, che ha a che fare con le dinamiche di interazione nei gruppi e tra i gruppi. In questo contesto, le interazioni sociali tra i membri dell'organizzazione (e anche con l'esterno) assumono una rilevanza cruciale, poiché spesso il risultato delle dinamiche di gruppo si cristallizza, producendo discrasie nella performance organizzativa e inducendo il bisogno di correzioni. Intervenire sulle dinamiche sociali in questo caso non è solo un'opzione auspicabile, ma una necessità strategica, al fine di creare le condizioni per una performance sostenibile e per un miglioramento del benessere psicologico dei dipendenti. D'altro canto, tali interazioni possono anche generare effetti positivi sull'output organizzativo, a fronte di una risposta adattiva alle condizioni dell'ambiente di scelta, peculiari soprattutto in quel complesso ecosistema che è la Pa, ben lungi da essere omogeneo e caratterizzato da vincoli normativi aspri, aspettative sociali forti e non infrequentemente da risorse limitate.

L'audit comportamentale nella Pa è essenziale non solo per lavorare sulle distorsioni commesse, ma anche per promuovere con interventi concreti alcuni comportamenti che influenzano positivamente il cambiamento e l'innovazione, sfide che sempre più

frequentemente il dipendente pubblico si trova ad affrontare. Ad esempio, un concetto chiave più di stampo sociale, fortemente correlato con la performance della Pa, sono i comportamenti di cittadinanza organizzativa.

Si definiscono “comportamenti di cittadinanza organizzativa” (Ocb; Bateman & Organ, 1983) tutti quei comportamenti spontanei dei dipendenti che vanno oltre i requisiti di ruolo formalmente stabiliti. Essi sono discrezionali e non riconosciuti dal sistema di ricompensa formale. Organ (1988) ne identifica cinque: l'altruismo, la coscienziosità, la virtù civica, la cortesia e la sportività. Gli Ocb sono fondamentali per l'efficace funzionamento di un'organizzazione, tanto che viene regolarmente studiato come un correlato della performance, e per questo dal settore privato l'attenzione è stata spostata anche sul sistema pubblico. Gli Ocb non devono tuttavia essere scambiati per la richiesta di lavoro gratis dei dipendenti pubblici. Si tratta invece del risultato naturale di alcuni antecedenti relativi alle caratteristiche dell'individuo, del compito, dell'organizzazione e dei comportamenti dei leader, che agiscono in maniera positiva sia sugli Ocb che sulla performance.

A livello individuale si trovano i tratti di personalità, ma anche la motivazione al servizio pubblico (psm; Gould-Williams, Mostafa & Bottomley, 2015; Pandey, Wright & Moynihan, 2008), il mission matching (Resh, Marvel & Wen, 2018), l'impegno lavorativo e l'identificazione organizzativa.

Studi di economia comportamentale (ad esempio, Frey & Jegen, 2001; Le Grand, 2003) hanno esplorato i fattori psicologici che influenzano l'impegno lavorativo e il coinvolgimento istituzionale, distinguendo tra quelli che favoriscono il coinvolgimento (crowd-in) e quelli che lo ostacolano (crowd-out). Le ricerche hanno evidenziato che un maggiore impegno e identificazione con l'organizzazione non derivano da incentivi economici o di carriera, che talvolta producono effetti contrari, ma da incentivi simbolici e affettivi. Il modello di leadership “command and control” o “principal-agent”, caratterizzato da un sistema sanzionatorio, tende spesso a indebolire l'identificazione con l'istituzione e, di conseguenza, l'impegno lavorativo. Al contrario, un maggiore spazio per l'autonomia decisionale, una riduzione del monitoraggio, la possibilità di contribuire al cambiamento organizzativo e l'uso di incentivi simbolici come riconoscimenti e premi rafforzano il crowd-in, aumentando l'impegno organizzativo e la produttività. In questo contesto, gli incentivi economici possono svolgere una funzione di supporto agli incentivi simbolici. Questa visione si rifà a studi classici sull'organizzazione, come quelli di Roethlisberger & Dickson (1939), Barnard (1938), Simon (1947) e Katz (1964), che sottolineano l'importanza della struttura informale dell'organizzazione, fatta di valori, relazioni interpersonali, emozioni e motivazioni alla cooperazione, in aggiunta alla struttura formale di regole e controlli.

L'identificazione organizzativa è, invece, il processo attraverso il quale gli individui si identificano con l'organizzazione, interiorizzandone i valori, gli obiettivi e le caratteristiche come parte della propria identità personale (Ashforth & Mael, 1989). L'identificazione organizzativa implica un legame psicologico ed emotivo tra l'individuo e l'organizzazione, e le emozioni influenzano questo legame in molteplici modi. Le emozioni positive, come orgoglio, soddisfazione e senso di realizzazione, rafforzano il coinvolgimento affettivo con l'organizzazione (Bartel, 2001). Quando i dipendenti vivono emozioni positive rispetto al proprio lavoro e al contesto in cui operano, tendono a sviluppare una forte identificazione organizzativa, consolidando il senso di appartenenza, considerato un aspetto centrale di questa identificazione (Meyer & Allen, 1991). Le relazioni interpersonali sul luogo di lavoro hanno un ruolo importante nell'identificazione organizzativa, poiché generano emozioni che alimentano questo legame. Relazioni positive con colleghi e leader stimolano emozioni come fiducia, stima reciproca e affetto, rafforzando ulteriormente il legame emotivo con l'organizzazione (Kahn, 1990). Sentirsi parte di un gruppo coeso e solidale, infatti, incoraggia una maggiore identificazione. Anche le emozioni negative influenzano sull'identificazione organizzativa. Esperienze di frustrazione, insoddisfazione o disillusione possono compromettere il legame emotivo, indebolendo la percezione di appartenenza e identificazione. Tuttavia, un'organizzazione che riesce a offrire un supporto emotivo efficace e a gestire le emozioni negative in modo proattivo può trasformare questi momenti critici in opportunità di rafforzamento del legame attraverso resilienza e processi di riparazione, trasformando le difficoltà in occasioni per potenziare la coesione interna (Dutton *et al.*, 2002). L'identificazione organizzativa può essere considerata come un fattore protettivo nei confronti di stress lavorativi correlati con l'esterno e quindi predisporre a percezioni più favorevoli delle opinioni esterne sulla propria amministrazione.

Tra le caratteristiche dell'organizzazione troviamo il clima organizzativo, ed in particolare il supporto del capo (Chen *et al.*, 2008), l'utilizzo di feedback sulle prestazioni (Klein, 2003), la chiarezza nella definizione degli obiettivi organizzativi (Hu & Liden, 2011), la percezione di autonomia lavorativa (Bell & Menguc, 2002), la partecipazione ai processi di decision making (Somech & Bogler, 1999; Greasley *et al.*, 2005), la giustizia organizzativa (Greenberg, 1993) e procedurale (Lee, Kim & Kim, 2013).

Infine, il ruolo del dirigente. Un leader trasformazionale, capace di diffondere valori, credenze e atteggiamenti in linea con gli obiettivi organizzativi (Podsakoff *et al.*, 1990) ha solitamente collaboratori con alti livelli di Ocb (Carter *et al.*, 2014; MacKenzie, Podsakoff & Rich, 2001). Dipendenti che si sentono ascoltati e valorizzati dal proprio dirigente sono più propensi a impegnarsi in comportamenti di cittadinanza organizzativa, come dare suggerimenti per migliorare processi o dare supporto ai colleghi.

Un audit comportamentale nella Pa è in grado di agire sulla maggior parte di questi antecedenti, attraverso una serie di strumenti ben noti dagli scienziati comportamentali e che possono essere facilmente messi in pratica dai dirigenti pubblici: l'utilizzo di norme sociali, sistemi di feedback immediati e di riconoscimento pubblico (non monetario), commitment per rinforzare la loyalty, creare spazi e tempi in cui i dipendenti abbiano la possibilità di aumentare la loro autonomia e così via.

L'attenzione al benessere dei dipendenti pubblici è diventata un elemento fondamentale nelle moderne teorie di gestione del settore pubblico. Il concetto di wellbeing va oltre la semplice salute fisica, includendo dimensioni psicologiche, sociali ed emotive che influenzano il comportamento lavorativo e la performance (Danna & Griffin, 1999). Promuovere il benessere nella Pa richiede la creazione di ambienti di lavoro che favoriscano la fiducia, la giustizia organizzativa e l'empowerment psicologico, fattori determinanti per aumentare il benessere e la motivazione dei dipendenti (Seibert, Wang & Courtright, 2011).

Questi elementi si sono dimostrati essenziali per stimolare i comportamenti di cittadinanza organizzativa, contribuendo a un ambiente di lavoro positivo e collaborativo (Organ, Podsakoff & MacKenzie, 2005). Una cultura orientata al supporto organizzativo percepito, con obiettivi chiari e feedback continuo, non solo migliora il comportamento organizzativo, ma ha effetti positivi sul benessere percepito dai dipendenti, promuovendo una maggiore soddisfazione e riducendo lo stress lavorativo.

Riferimenti Bibliografici

- Ashforth, B. E. (2000). *Role transitions in organizational life: An identity-based perspective*. Londra: Routledge.
- Ashforth, B. E., & Mael, F. (1989). Social identity theory and the organization. *Academy of management review*, 14(1).
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bartel, C. A. (2001). Social comparisons in boundary-spanning work: Effects of community outreach on members' organizational identity and identification. *Administrative science quarterly*, 46(3).
- Bateman, T. S., & Organ, D. W. (1983). Job satisfaction and the good soldier: The relationship between affect and employee "citizenship". *Academy of management Journal*, 26(4).
- Bell, S. J., & Menguc, B. (2002). The employee-organization relationship, organizational citizenship behaviors, and superior service quality. *Journal of retailing*, 78(2).
- Carter, Min Z., et al. (2014). Transformational leadership, interactional justice, and organizational citizenship behavior: The effects of racial and gender dissimilarity between supervisors and subordinates. *Group & Organization Management*, 39(6).
- Chen, Yi-Jung, et al. (2008). Associations of organizational justice and ingratiation with organizational citizenship behavior: The beneficiary perspective. *Social Behavior and Personality: an international journal*, 36(3).
- Danna, K., & Griffin, R. W. (1999). Health and well-being in the workplace: A review and synthesis of the literature. *Journal of management*, 25(3).
- Dutton, Jane E., et al. (2002). Leading in times of trauma. *Harvard business review*, 80(1).
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of economic surveys*, 15(5).
- Gould-Williams, J. S., Mostafa, A. M. S., & Bottomley, P. (2015). Public service motivation and employee outcomes in the Egyptian public sector: Testing the mediating effect of person-organization fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2).
- Greasley, Kay, et al. (2005). Employee perceptions of empowerment. *Employee relations*, 27(4).
- Greenberg, J. (1993). Justice and organizational citizenship: A commentary on the state of the science. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 6.
- Hu, J., & Liden, R. C. (2011). Antecedents of team potency and team effectiveness: An examination of goal and process clarity and servant leadership. *Journal of Applied psychology*, 96(4).
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of management journal*, 33(4).
- Kahneman, D., Sibony, O., & Sunstein, C. R. (2021). *Noise: A Flaw in Human Judgment*. London: William Collins.
- Katz, D. (1964). The motivational basis of organizational behavior. *Behavioral science*, 9(2).
- Klein, W. M.P. (2003). Effects of objective feedback and "single other" or "average other" social comparison feedback on performance judgments and helping behavior. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 29(3).
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.

- Lee, U. H., Kim, H. K., & Kim, Y. H. (2013). Determinants of organizational citizenship behavior and its outcomes. *Global Business and Management Research*, 5(1).
- MacKenzie, S. B., Podsakoff, P. M., & Rich, G. A. (2001). Transformational and transactional leadership and salesperson performance. *Journal of the academy of Marketing Science*, 29.
- March, J., & Simon, H. (1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1).
- Organ, D. W. (1998). Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome. Lexington books / DC heath and com.
- Organ, D. W., Podsakoff, P. M., & MacKenzie, S. B. (2005). *Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences*. Sage publications.
- Pandey, S. K., Wright, B. E., & Moynihan, D. P. (2008). Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organizations: Testing a preliminary model. *International public management journal*, 11(1).
- Podsakoff, P. M., et al. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *The leadership quarterly*, 1(2).
- Resh, W. G., Marvel, J. D., & Wen, B. (2018). The persistence of prosocial work effort as a function of mission match. *Public Administration Review*, 78(1).
- Roethlisberger, F. J., & Dickson, W. J. (1939). *Management and the worker*. Harvard University Press.
- Seibert, S. E., Wang, G., & Courtright, S. H. (2022). Antecedents and consequences of psychological and team empowerment in organizations: a meta-analytic review. *Journal of applied psychology*, 96(5).
- Sibony, O. (2022). *Stai per commettere un terribile errore! Come evitare le trappole del pensiero*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Somech, A., & Bogler, R. (1999). Tacit knowledge in academia: Its effects on student learning and achievement. *The journal of psychology*, 133(6).
- Sunstein, C. R. (2022). Sludge audits. *Behavioural Public Policy*, 6(4).
- Sunstein, C. R. (2016). *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thaler, R. H. (2018). Nudge, not sludge. *Science*, 361(6401).
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Thibodeau, P. H., & Boroditsky, L. (2011). Metaphors We Think With: The Role of Metaphor in Reasoning. *PLoS ONE*, 6(2).
- Tummers, L. (2019). *Behavioral Public Administration*, in Peters, B. G., & Thynne, I. (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Viale, R. (2009). Towards a Behavioral Public Administration. *Sistemi Intelligenti*, 21(1).
- Viale, R. (ed.). (2021). *Routledge Handbook of Bounded Rationality*. London: Routledge.
- Viale, R. (2022). *Nudging*. Cambridge: The MIT Press.

- Viale, R., Cucchiarini, V., & Batani, S. (2025). *Valutazione comportamentale della performance nella pubblica amministrazione*, in Adinolfi, P., & Uricchio, A. F. (a cura di), *Valutare la complessità. La performance nelle organizzazioni pubbliche*. Roma: Carocci.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.