

Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto Fabbrica dei talenti
scrivi a: selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 25 gennaio 2021, n. 3

Con l'entrata in vigore del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 per la prima volta è stato introdotto un sistema di valutazione completo della performance della pubblica amministrazione individuale e collettivo. Successivamente la normativa ha subito molteplici interventi di modifica. Da ultimo il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 ha apportato diverse integrazioni, pur non modificando l'impianto generale del sistema di valutazione. La novella ha essenzialmente ha inasprito le conseguenze di una valutazione negativa per i dirigenti (art. 3), stabilito nuove procedure per la determinazione degli obiettivi (art. 5), rivisto il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione (art. 14).

Dopo un decennio dall'entrata in vigore della normativa si possono vedere gli effetti della stessa sul sistema pubblico italiano. Naturalmente nella valutazione di una legge, soprattutto di questa natura, bisogna prendere in considerazione soprattutto quanto è migliorato il complesso dei servizi pubblici rivolti all'utenza esterna.

I dati e in generale la reputazione del settore pubblico indicano che tra il 2009 e il 2019 la situazione non è cambiata in modo significativo. Il numero dei ricorsi depositati presso i Tribunali Amministrativi Regionali, che può essere considerato un indicatore soddisfacente nel rilevare il livello di conflittualità, è rimasto sostanzialmente invariato come dimostra la tabella sotto riportata.

Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione

Il grado di fiducia nelle istituzioni d'altro canto, secondo l'annuale rapporto EURISPES, diminuisce addirittura dal 39 % nel 2010 al 15 % del 2020.

Cosa non ha funzionato, dunque? Come mai dieci anni di valutazione individuale, della performance, scandali diffusi sui mass-media e reazioni più o meno vigorose dei vari Governi che si sono succeduti in questi anni non hanno prodotto il cambiamento sperato? Questione di cultura del management pubblico, almeno è questa la risposta che mi pare più ragionevole.

La normativa attualmente in vigore, infatti, non è riuscita a superare l'ambiguità di fondo della riforma. Da un lato l'intenzione dichiarata della normativa in esame è garantire il progressivo miglioramento della pubblica amministrazione attraverso sistemi di valorizzazione del merito; dall'altro, però, non sono stati introdotti strumenti e procedure valutative tali da differenziare nettamente la valutazione fondata sull'incentivo propria della cultura economica, alla quale si richiamano per lo più i manager del settore privato, da una valutazione, invece, attuata attraverso il procedimento disciplinare, che è più comprensibile a dirigenti pubblici in prevalenza provenienti da studi giuridici. Non si tratta di una differenza meramente formale. L'incentivo è lo strumento per guidare una data organizzazione verso obiettivi stabiliti in ragione dei bisogni dell'ambiente su cui agisce una data azienda. La sanzione è, al contrario, l'applicazione di una pena in corrispondenza di un comportamento che l'ordinamento giuridico considera illecito indipendentemente dai riflessi positivi o negativi che subirà il servizio erogato dall'amministrazione

Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione

d'appartenenza del sanzionato.

Ciò che ho denominato il paradosso della valutazione non scaturisce dalla normativa, ma dalla sua applicazione. Gli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 150/2009 s.m.i. introduce una serie di premi e di facilitazioni alla progressione di carriera, mezzi che possono essere ricompresi nel concetto di incentivo. La prassi, purtroppo, che scaturisce dalla cultura della classe dirigente, ha lentamente separato la valutazione per il raggiungimento degli obiettivi, necessariamente oggettivo, dal giudizio del comportamento organizzativo, reso largamente discrezionale. E' sufficiente leggere qualunque piano triennale della performance dei Ministeri per comprendere come la valutazione del comportamento organizzativo non è un giudizio delle interazioni tra lavoro individuale, organizzazione e performance dell'ente come sancito dall'art. 19 d.lgs. n. 150/2009. Esso è divenuto un surrogato del procedimento disciplinare, senza oltretutto le garanzie di difesa che sono previste per quest'ultimo. Per comprendere come intendere il concetto di "performance organizzativa" usato dalla norma citata, ovvero di comportamento organizzativo è necessario rifarci alla letteratura aziendalista.

Dopo il primo processo di industrializzazione e con l'entrata in crisi del taylorismo, le relazioni industriali hanno mutato radicalmente. Negli Stati Uniti nel 1935 con il celebre *National Labor Relations Act*, detto anche Wagner Act, le organizzazioni dei lavoratori divennero soggetti attivi per la conclusione degli accordi di lavoro. Il management reagì adattandosi e imparando a prendere le decisioni insieme ai vari soggetti coinvolti. Sul piano teorico iniziò a diffondersi la scuola delle relazioni umane.

In realtà già nel 1927 George Eliot Mayo (1880 - 1949) venne chiamato a Chicago presso gli stabilimenti Hawthorne della Western Electric Company per svolgere delle ricerche sulla produttività. Il paradigma dominante di allora era il taylorismo e il management intendeva rafforzare questa metodologia anche a questa azienda. Mayo, però, era uno psicologo e svolse l'incarico applicando la prospettiva psicologica. Taylor pensava che il comportamento del lavoro fosse mosso da obiettivi economici. Di conseguenza si legavano gli incentivi esclusivamente a gratificazioni in denaro. Mayo dimostrò che gli operai erano mossi prevalentemente da motivazioni sociali (integrazione nel gruppo, cooperazione, performance). L'insegnamento più importante, tuttavia, dello studioso australiano è che in ogni azienda ove si intende migliorare l'efficienza e la

Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione

produttività è necessario riprendere a sviluppare il senso di comunità, proprio come nell'organizzazione del lavoro preindustriale.

Spostandoci un po' più a Ovest sulla carta geografica possiamo incontrare un'importante nuova scuola delle relazioni industriali. Subito dopo la Seconda Guerra Mondiale il Giappone era una potenza sconfitta. Tra il 1950 e il 1970 la politica economica del Paese del Sol Levante si trasformò radicalmente. In pochi anni il PIL aumentò del 10 % ogni anno, i salari aumentarono vertiginosamente, le campagne vennero abbandonate e l'industria nipponica crebbe, soprattutto nel settore elettronico e automobilistico. È qui che lavorò un ingegnere matematico americano, William Edwards Deming (1900 - 1993). Pur essendo divenuto celebre per il ciclo gestionale che porta il suo nome (**P.D.C.A**, Plan, Do, Check, Act) Deming deve essere annoverato tra i pionieri della Scuola della Qualità Totale. Secondo lo studioso americano la qualità è inversamente proporzionale al costo di produzione. Ciò significa che più un'azienda si concentra sui costi, più la qualità diminuisce e paradossalmente i costi stessi aumentano. Il "segreto" del successo della politica economica del Giappone è riposto proprio su questa semplice affermazione. Aumentare la qualità del prodotto o del servizio significa diminuire i costi operativi.

Chester Barnard Irving (1886 - 1961), infine, sintetizzando e approfondendo le conclusioni delle due precedenti teorie diede vita alla scuola del comportamento organizzativo. Barnard sostiene che le organizzazioni per poter sopravvivere devono sviluppare la strategia dell'efficienza e dell'efficacia. Per quest'ultima lo studioso intende come suggerito dagli studi aziendali il grado di raggiungere gli obiettivi prefissati. Al contrario l'efficienza non è intesa come il rapporto tra risorse e risultati, ma il grado con cui un'azienda è in grado di soddisfare le motivazioni degli individui. L'energia che fa nascere, sviluppare e perdurare un'azienda è la motivazione delle persone che vi lavorano.

Alcuni potrebbero obiettare che tutte queste considerazioni sono difficilmente applicabili a una pubblica amministrazione. Non è questo lo spazio per approfondire i limiti di questa obiezione, ma proporrò due esempi che dovrebbero dissipare ogni dubbio.

Intorno agli anni '70 le vecchie USL vennero trasformate nelle attuali ASL. Questa

Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione

trasformazione portò all'applicazione dell'analisi dei costi in modo massiccio, ai conseguenti tagli e, proprio come predisse Deming, in generale a un deterioramento della qualità delle prestazioni sanitarie. L'epidemia in atto ha in un certo senso messo sotto stress il sistema e fatto emergere i limiti del modello cd aziendale del servizio sanitario italiano. Il grave ridimensionamento dei servizi di medicina territoriale, la scarsità dei posti in medicina intensiva, la carenza del personale sono indicatori oggettivi di tali effetti negativi. La risposta immediata nel costruire nuovi ambienti ospedalieri, tuttavia, capaci di accogliere un numero maggiore di pazienti e la capacità di sacrificio del personale medico e infermieristico sono altrettanti indicatori di come l'elemento umano (il fattore 15 di Deming) sia capace, se necessario, di compensare l'inefficienza del sistema. Perciò bisognerebbe rivedere l'azienda sanità proprio in una prospettiva comportamentale.

Altro esempio di come queste teorie potrebbero essere utilmente applicate nel settore pubblico è rappresentato dalla gestione della rete autostradale. I concessionari hanno adottato un concetto di valore sostanzialmente superato tutto incentrato sul profitto. Il risultato è noto a tutti. Ancora una volta l'enfasi sul sistema costi ha comportato a poderosi tagli sulle manutenzioni, a un lento deperimento della qualità ed ora a costi altissimi in termini di risarcimenti e immagine senza contare al costo più elevato in vittime umane. Il sistema autostradale ha saputo gestire gli interessi pubblici sottesi? La risposta negativa è evidente.

Questi due esempi dimostrano che il sistema di controllo pubblico tutto fondato su accertamenti formali e sanzioni sul personale, ignorando l'organizzazione ove lavorano, sono insufficienti a stimolare lo sviluppo di un sistema pubblico efficace e capace di realizzare gli interessi pubblici cui dovrebbe essere votato. È necessario introdurre nella pubblica amministrazione una politica di gestione per incentivi al personale in direzione di chiari livelli qualitativi superiori futuri.

L'alterativa è ridurre il sistema di valutazione introdotto dal d.lgs. n. 150/2009 in un rituale annuo inefficace e talvolta persino dannoso.

Renzo Remotti

Viceprefetto aggiunto

Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione