

Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione

*Gianfranco Rebora**

Le origini del public management

L'espressione public management è in uso almeno dagli anni '70 del Novecento nei paesi economicamente avanzati; le sue radici teoriche risalgono alla Public Administration statunitense, a precursori come Woodrow Wilson, professore di scienza politica divenuto presidente degli Stati Uniti, che seppero combinare gli apporti delle scienze politiche e giuridiche con l'esigenza pragmatica di un approccio manageriale ad organizzazioni pubbliche di crescente complessità. Il concetto centrale della nascente Public Administration era la ricerca di efficienza ed efficacia, in sostanza la performance, anche se questo termine è entrato in uso molto tempo dopo

(Kelman, 2007). Per tutta la prima metà del novecento, il public management vive la sua fase fondativa, assimilabile a un management scientifico applicato agli uffici, al mondo prevalentemente impiegatizio delle amministrazioni; come il Taylorismo, muove alla ricerca di regole di applicazione universale in ottica di massimizzazione dell'efficienza; non si tratta di applicare al "pubblico" i metodi del "privato", ma semplicemente di promuovere i metodi migliori.

In questo periodo, gli studi di pubblica amministrazione e quelli di organizzazione procedono di pari passo, con influssi reciproci importanti; autori di primo piano per la nascente scienza dell'organizzazione compiono le loro prime ricerche proprio in enti del set-

* *Università Carlo Cattaneo - LIUC*

tore pubblico; alcuni studi come quelli di Philip Selznick sulla Tennessee Valley Authority durante il New Deal, di Herbert Simon sui processi decisionali, del francese Michel Crozier sul fenomeno burocratico, innervano il rinnovamento della teoria organizzativa; questi studiosi criticano gli stessi assunti del management scientifico con i suoi principi universalistici, l'eccessiva enfasi sulla gerarchia e la pretesa di una *one best way* nelle scelte organizzative. Simon, che sarà premio Nobel per l'economia nel 1978, è la figura esemplare di intellettuale che opera al confine di diverse discipline e che trae spunto dall'analisi di amministrazioni pubbliche complesse per contribuire in maniera decisiva all'evoluzione della scienza organizzativa.

Negli Stati Uniti degli anni '60 e successivi, la Public Administration, già consolidata al crocevia tra diritto e scienza politica, assume il management come necessario e quasi naturale complemento; una lettura dei tanti manuali di quel periodo lo conferma; molte volte ne sono autori attivi in entrambi i campi, del management e della pubblica amministrazione (ad esempio Bower e Christenson, 1978).

Negli anni '70, si inizia a discutere di management pubblico anche in Europa; soprattutto nel Regno Unito, dove questo risale almeno agli anni '60, e nei paesi scandinavi; in Francia già nel 1980 (Laufer e Burlaud) il "Management Public" diviene oggetto di un libro con questo titolo e nel 1982 la *Révue Française d'Administration Publique* dedica alla tematica un intero fascicolo; dell'Italia si dirà in un successivo paragrafo.

Negli anni '80, tuttavia, il campo del public management, ormai internazionalizzato, conosce una discontinuità, che si manifesta in due modi: l'irruzione del New Public Management (NPM) e la progressiva separazione rispetto alla scienza organizzativa.

Il New Public Management

Il NPM emerge come una corrente di riforme, avviata tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 nel Regno Unito, in Australia, nella Nuova Zelanda e poi diffusa in numerosi paesi dell'Ocse; negli Stati Uniti, il NPM prima si fa strada in alcune amministrazioni locali poste in tensione da crisi finanziarie e viene più tardi promosso a livello Federale con il movimento Reinventing Government.

Il NPM segna una discontinuità, perché nasce da una crisi, che è quella dell'idea progressista di pubblica amministrazione come vettore di crescita sociale ed economica; si osservano costi crescenti delle amministrazioni, proliferazione di agenzie e di enti, fallimenti degli interventi e sprechi di risorse, comportamenti distorsivi e opportunistici da parte degli agenti pubblici. Tutto questo determina un clima di opinione differente.

Le ascendenze teoriche del NPM sono rintracciabili da una parte nella nuova economia istituzionale (*public choice*, costi di transazione, principale-agente); dall'altra negli studi di management riferiti soprattutto al mondo delle grandi imprese dei quali è emblematico il best seller degli anni '80 *In Search of Excellence* (Peters e Waterman, 1982).

Tuttavia, questi temi ispiratori non convergono in una teoria organica, in quanto il NPM è soprattutto un movimento animato da leader politici e da manager pubblici e il contributo diretto degli accademici è limitato, o comunque per lo più orientato in senso critico.

Sul piano dell'applicazione pratica, i punti fondamentali riguardano (Hood, 1991):

- l'enfasi sulla responsabilità manageriale al vertice delle organizzazioni;
- la definizione di obiettivi chiari, collegati a standard e misure di performance;
- l'allocatione delle risorse e la premialità in relazione alla performance;
- la disaggregazione delle burocrazie in unità e agenzie che si interfacciano su basi contrattuali secondo una logica produttore-cliente;
- l'enfasi sul taglio dei costi, sulla competizione e sull'adozione di strumenti gestionali importati dal mondo delle imprese.

Avviate inizialmente da governi conservatori, come quello di Margareth Thatcher, le riforme del tipo NPM sono state in seguito adottate anche da governi di altro segno politico come le amministrazioni Blair in UK e Clinton negli USA.

Programmi come il *Next Steps* britannico (1998), che istituisce Agenzie, distinte dai

ministeri, che gestiscono servizi su basi contrattuali di quasi-mercato, diventano riferimento paradigmatico per le riforme condotte in molti paesi.

L'allontanamento tra studi di pubblica amministrazione e scienza dell'organizzazione

A partire dagli anni '80 si registra un altro fenomeno: gli studi di organizzazione si sviluppano notevolmente, percorrendo diverse piste, ma sia in America che in Europa si concentrano soprattutto nelle business schools, orientate alle tematiche dell'impresa e del mercato e meno interessate al settore pubblico.

Contemporaneamente, gli studi di pubblica amministrazione (PA) si chiudono in circuiti ristretti, i loro studiosi si isolano rispetto alla più vivace corrente degli studi di organizzazione. Emblematica è la traiettoria intellettuale di Herbert Simon, che arriva al Nobel e acquisisce grande notorietà internazionale dedicandosi ad altri temi come i sistemi informativi; c'è chi parla di "svolta separatista" degli studi di PA e di chiusura in una sorta di "ghetto" (Kelman, 2007).

La stessa fortuna incontrata a livello mondiale dal NPM costituisce un'opportunità persa per gli studi accademici di pubblica amministrazione. Gli ispiratori di questo movimento sono infatti economisti, consulenti aziendali, oppure studiosi del management sul versante del business. Gli studiosi accademici impegnati sul versante della PA non contribuiscono più di tanto direttamente, alcuni assumono posi-

zioni critiche che non aiutano a costruire una cultura manageriale pubblica fondata su robuste teorie organizzative.

La scienza dell'organizzazione avanza, ma il management pubblico non ne assimila i contenuti; soprattutto non contribuisce più come una volta con apporti basati sull'analisi delle organizzazioni più grandi e complesse tra tutte quelle esistenti, come i ministeri dei grandi paesi, le strutture militari, gli ospedali e i centri di ricerca pubblici.

Le stesse applicazioni del NPM mostrano la corda e conseguono successi solo parziali, incompleti, non di lunga durata in molte realtà nazionali. Se il NPM si riduce a importare metodologie manageriali dalle imprese al settore pubblico, finisce per perdere la sfida di governare performance multi-dimensionali e di individuare metriche non finanziarie, di gestire i conflitti tra obiettivi, di sviluppare le motivazioni intrinseche, di costruire la governance di reti interorganizzative (Kelman, 2007).

Il caso italiano: la scarsa "presa" degli studi di management pubblico sulle riforme

In Italia il management pubblico ha trovato i suoi primi cultori soprattutto tra gli studiosi di economia aziendale che già negli anni '80 ne hanno fatto oggetto delle proprie pubblicazioni (Rebora, 1983; Costa e De Martino, 1985; Borronovi, 1988 e 1996, Mussari, 1994) e anche di una rivista (Azienda pubblica. Teoria e problemi di management) fondata nel 1988.

La lunga stagione di riforme amministrative, avviata negli anni '90 e tuttora in corso, si è poi formalmente riferita a modelli aziendali e manageriali ispirati dal NPM (la cosiddetta "aziendalizzazione"), ma l'influsso del filone di studi richiamato sull'elaborazione e sulla gestione dei conseguenti interventi è stato debole, dato il dominio della cultura giuridica e del diritto amministrativo negli ambienti delle PA italiane.

Molto di più ha pesato la pressione imitativa (una tendenza isomorfica) rispetto alle riforme NPM attive su scala globale; come del resto asserisce la teoria neo-istituzionalista, questo ordine di stimoli finiscono per produrre una scissione (*decoupling*) tra il livello dell'adesione formale e simbolica a certi principi e quello delle pratiche operative reali.

Così, i risultati ottenuti utilizzando essenzialmente la leva legislativa sono stati parziali e ambigui, dato che i nuovi principi sono stati accolti nella terminologia formale e di superficie «in una concezione astratta e stilizzata, e poi confinata in uno spazio virtuale, che è quello del mito, della retorica, del simbolismo organizzativo. La realtà è invece fatta di applicazioni parziali, di tentativi incompiuti, di effetti non previsti» (Adinolfi, 2005).

È come se si fosse adottata una "managerializzazione per legge", «con lo sforzo innovatore concentrato sulla fase di normazione più che su quella dell'implementazione dell'intervento riformatore» (Adinolfi, 2005). Gli strumenti manageriali e gestionali sono così stati ridotti alla logica giuridica «secondo quella 'oscura tendenza' tipica delle organizzazioni pubbliche

a trasformare gli oggetti del proprio interesse in qualcosa di burocratico, e dunque comprensibile e gestibile secondo i propri schemi e modi di operare» (Rebora, 1999).

Anche in Italia, tuttavia, gli studi di management pubblico, qui coltivati come si è detto soprattutto dalle discipline aziendali, hanno finito per inaridirsi e sono stati, in un certo senso vittima del fallimento almeno parziale del NPM; Adinolfi (2005) rileva in proposito una certa chiusura della disciplina, un troppo limitato ricorso a indagini empiriche solidamente impostate, e anche «una presenza ridotta, e tendenzialmente calante, di studi di taglio organizzativo».

Verso un nuovo rapporto tra Management pubblico e Scienza dell'organizzazione?

L'organizzazione è una scienza nuova, sviluppatasi impetuosamente, disordinatamente, pluralisticamente nel corso del Novecento. È stata spinta prima dalla crescita dell'industria e della burocrazia, successivamente, dalle trasformazioni del capitalismo nel senso della globalizzazione, della terziarizzazione e dell'economia della conoscenza (Rebora, 2017). Nel nuovo secolo, sta evolvendo velocemente e si deve confrontare con tematiche emergenti, non del tutto nuove, ma in rapida evoluzione, spinta dal dinamismo delle organizzazioni reali.

A un livello più sistemico, si pongono i temi delle logiche istituzionali (le relazioni tra differenti ordini di valore, Boltanski e Thévenot, 1991)

e della governance delle reti di organizzazioni; a un livello più micro, emerge la questione di una progettualità organizzativa protesa a considerare fenomeni molteplici (tecnologia, materialità, aspetti cognitivi, sfere dell'estetica e dell'etica) e anche il problema della motivazione delle persone in ottica di costruzione di senso (*sensemaking*).

Tutti questi argomenti rimandano a riferimenti empirici che non possono non considerare le organizzazioni del settore pubblico: proprio in questo contesto la coesistenza (e la potenziale conflittualità) di differenti logiche istituzionali e valori di riferimento è massima; reti e network costituiscono l'habitat naturale per le singole organizzazioni, che sono interconnesse in molteplici relazioni di gruppo aziendale, contrattuali, di co-produzione, sussidiarie in senso orizzontale e verticale; la progettazione di strutture, processi e ruoli organizzativi comporta il riferimento a una molteplicità di criteri e punti di attenzione; la motivazione delle persone risulta fondamentale per la performance e deve in gran parte basarsi su fattori intrinseci a funzioni e compiti, con evidenti riflessi di *sensemaking*.

Il management pubblico ha a che fare con tutti questi problemi e richiederebbe un salto di qualità per affrontarli che non è pensabile senza una nuova e più intensa collaborazione con le scienze organizzative. Queste, a loro volta, possono beneficiare di ulteriori stimoli intellettuali affrontando le problematiche di grande complessità presenti proprio nel settore pubblico e nella stessa interfaccia tra pubblico e privato.

Un'agenda di ricerca sfidante

Ci si può quindi chiedere quali siano in concreto le linee di ricerca proponibili per un rilancio del management pubblico come campo di studi intensamente interconnessi con le scienze organizzative.

Senza pretesa di esaustività, alcune tematiche di rilievo sono le seguenti.

Il digital government come leva di cambiamento organizzativo. L'applicazione estesa delle nuove tecnologie implica la "reingegnerizzazione" di tutti i servizi come risultante di una serie di processi intrecciati di progettazione, negoziazione, comprensione, costruzione sociale, imprenditorialità istituzionale e leadership. Si tratta di elaborare modelli di riferimento per le politiche organizzative rivolte all'utilizzo della tecnologia digitale come fattore di trasformazione dei processi di lavoro, dei canali di comunicazione, delle modalità di coordinamento, della cultura amministrativa, delle strutture di autorità e potere.

Le metriche di performance in assenza di mercato. Si tratta di colmare le lacune concettuali inerenti un riferimento semplicistico ad indicatori di risultato da parte delle applicazioni del NPM, affrontando le problematiche della reattività degli agenti rispetto alle misurazioni adottate, dei comportamenti opportunistici a fronte degli incentivi, dei nessi con la sfera motivazionale degli operatori. Ma lo stesso concetto di misurazione merita di essere rielaborato al di fuori del riferimento a un approccio scientifico positivista ormai superato e tenendo invece conto

della complessità delle organizzazioni del nostro tempo.

Le relazioni tra sistemi di controllo, efficacia organizzativa, innovazione gestionale. L'esigenza di contrastare i fenomeni di cattiva amministrazione e il rischio di pratiche corrottive genera un rilancio di sistemi di controllo formali e burocratici che innescano routine difensive e rilanciano i noti circoli viziosi della burocrazia; la ricerca può contribuire a definire pratiche virtuose e modalità innovative per mettere in discussione il "gioco rituale del controllo"; conseguentemente, si tratta di comprendere come lo sviluppo di forme più evolute di intelligenza organizzativa può tenere in tensione i sistemi di controllo generando quegli elementi sfidanti di imprevedibilità che inducono comportamenti più genuini e proattivi da parte dei diversi attori.

Le modalità applicative e i meccanismi operativi della sussidiarietà. Questo principio, nella sua declinazione verticale (nei rapporti tra diversi livelli di governo e amministrazione) e orizzontale (nei rapporti tra enti e organismi sociali), orienta spesso in direzioni innovative le riforme del settore pubblico; minore attenzione viene però in generale dedicata alle conseguenze applicative e operative che risultano peraltro determinanti per gli effettivi risultati ottenuti e quindi per il successo o fallimento delle innovazioni istituzionali; la ricerca di organizzazione può contribuire a valorizzare la potenzialità dei modelli sussidiari, occupandosi di temi come il riequilibrio dei rapporti tra centro e periferia nei sistemi decisionali complessi, come la gestione del ciclo di vita

completo delle opere pubbliche o della catena del valore allargata delle politiche pubbliche, oppure anche come l'impostazione dei contratti di programma e di servizio e le relative modalità di coordinamento e verifica.

La capacità di organizzare in condizioni di alto rischio ed emergenza. Come avviene per la prevenzione e l'intervento di fronte a eventi rari ad alto impatto, quali incidenti e disastri, terremoti, attacchi terroristici. L'attesa di eventi straordinari porta ad affidarsi alla capacità di un assetto organizzativo ordinario di fare emergere reazioni e comportamenti in grado di gestire la discontinuità. Il management pubblico in campi come la protezione civile, l'intelligence di contrasto al terrorismo, la prevenzione delle catastrofi, opera su una frontiera che la ricerca organizzativa può contribuire ad affrontare studiando i processi cognitivi che si dimostrano efficaci per gestire l'inaspettato, e sui fattori che conferiscono affidabilità e resilienza alle organizzazioni.

I temi qui sommariamente richiamati rappresentano quindi alcuni possibili e importanti terreni di impegno per una nuova rivista orientata al management pubblico, con l'intento di stimolare amministratori pubblici, dirigenti e studiosi ad affrontare scenari futuri connotati da incertezza e discontinuità.

Riferimenti bibliografici

1. Adinolfi P. (2005), *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
2. Boltanski L. e Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Parigi.
3. Borgonovi E. (1988), *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Azienda pubblica, 1(1).
4. Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
5. Bower J. L. e Christenson (1978), *Public Management. Text and Cases*, Irwin-Dorsey, Homewood, Ill.
6. Costa G. e De Martino S. (1985), *Management pubblico*, Etaslibri, Milano.
7. Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, Public Administration, 69, 1.
8. Kelman S. (2007), *Public Administration and Organization Studies*, The Academy of Management Annals, 1 (1).
9. Laufer R. e Burlaud A. (1980), *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, Paris.
10. Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova.
11. Nioche J.-P. (1982), *Science administrative, management public et analyse des politiques publiques*, Revue Française d'Administration Publique, Oct.-Déc., n. 24.
12. Peters T.J e Waterman R.H. Jr. (1982), *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper & Row, Cambridge, Mass.
13. Reborà G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
14. Reborà G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano.
15. Reborà G. (2017), *Scienza dell'organizzazione. Il design di strutture, processi e ruoli*, Carocci, Roma.
16. Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Macmillan, New York.