

# La gestione del cambiamento nella Pubblica Amministrazione

Giorgio Donna

Sommario: 1. Premessa - 2. L'innesco del cambiamento - 3. L'Ente Pubblico è un'azienda? - 4. Le quattro zavorre - 5. La risposta facile: il cambiamento formale - 6. La risposta necessaria: il cambiamento culturale - 7. Le chiavi del cambiamento - 8. Alcuni nodi critici - 9. Tecnocrazia e valori - 10. Conclusione - Bibliografia

## Abstract

It is almost twenty years since when a general process of organizational change has started in the Italian Public Administration. What results have been achieved? What lessons can be learned from the experience? Dealing with these questions, this essay tries to identify the problems that make the change an hard journey for public organizations and what approaches can improve their chance of success.

## 1. Premessa

Sono passati ormai quasi venti anni dal D.L. 29/93, il provvedimento legislativo che segnò una discontinuità di portata storica, almeno nelle intenzioni, per la Pubblica Amministrazione del nostro paese, dando il via ad un processo di profondo rinnovamento nel suo modo di organizzarsi e di funzionare. Da allora la P.A. è divenuta, come mai in precedenza, oggetto di indagine e studio sul piano scientifico, teatro di innumerevoli dibattiti, campo di infinite sperimentazioni e iniziative di cambiamento.

È sicuramente difficile, se non impossibile, tentare di formulare un bilancio attendibile dei risultati a cui ha condotto il dispiego delle ingenti energie intellettuali e risorse finanziarie che sono state profuse nella P.A. all'insegna della parola cambiamento. Nondimeno, è opportuno o forse addirittura doveroso interrogarsi in merito agli insegnamenti che dalle esperienze realizzate si possono trarre.

Tra l'altro, numerosi segnali di allarme continuano a risuonare: ad esempio,

accade di frequente di imbattersi in casi dove nulla sembra essere accaduto, in ricerche che dimostrano che tanti dei problemi denunciati sono ancora aperti, in dichiarazioni che mostrano una diffusa percezione che “si stia tornando indietro”.

Sono la prova almeno del fatto che il tema è assai complesso e il percorso della trasformazione e del cambiamento tutt'altro che facile e lineare. Se nel mondo delle imprese il cosiddetto change management (si potrebbe definire “il Cambiamento con la C maiuscola”) si è rivelato una chiave estremamente efficace per mantenere competitive o rivitalizzare organizzazioni complesse, dimostrandosi al tempo stesso una sfida impervia e rischiosa (il change management vanta forse più insuccessi dei pure tanti ragguardevoli successi), il trasferimento dei suoi principi e delle sue logiche al mondo della P.A. non può trascurare variabili e peculiarità tali da ulteriormente amplificarne le problematiche.

Sulla base di queste premesse, le pagine che seguono intendono svolgere qualche considerazione in merito ad alcuni nodi che, nell'esperienza di chi scrive, costituiscono una robusta insidia al successo del cambiamento e alle chiavi che possono risultare più efficaci per riuscire a scioglierli<sup>1</sup>.

## 2. L'innesco del cambiamento

Non si può sostenere che prima del D.L. 29/93 la P.A. fosse un corpo totalmente trascurato da concetti e pratiche di ispirazione manageriale. La letteratura in argomento era già sterminata, la quantità di dibattiti e convegni ragguardevole, e non mancavano esempi lodevoli di enti impegnati a migliorare la qualità del proprio funzionamento agendo sul cambiamento dei modelli organizzativi e sull'introduzione di tecniche manageriali più evolute.

È indiscutibile tuttavia che il panorama complessivo fosse semplicemente desolante, tale da non poter rappresentare una buona referenza per la numerosa popolazione di coloro che a vario titolo (come studiosi, come consulenti, come dirigenti, come politici) se ne erano occupati.

Divenne così quasi un assioma, in ambienti sempre più vasti e nella stessa pubblica opinione, la convinzione che la qualità della macchina pubblica fosse nel suo complesso fortemente insoddisfacente in termini sia di efficacia che di efficienza: in pratica, servizi di inadeguata qualità realizzati a costi eccessivamente elevati.

---

<sup>1</sup>Alla base dei ragionamenti sviluppati sta naturalmente anche l'ampia letteratura che sul tema del change management si è accumulata, anche con riferimento specifico alla situazione della P.A. italiana. Tra i contributi alla cui consultazione il presente saggio fa più diretto riferimento si citano in particolare i lavori di Borgonovi (2004 e 2005), Kotter (1996), Rebora (1999), Rebora e Minelli (2007), Valotti (2005), oltre alle relazioni presentate al Convegno AIDEA 2010 da Hinna *et al.*, Mele *et al.*, Tiscini e Martiniello. A livello internazionale, si cita anche il rapporto OECD (2005).

Due fenomeni concomitanti si aggiunsero ad accelerare, anche a livello politico, la spinta ad intervenire:

- il rischio, per il nostro Paese, di non riuscire a rispettare i requisiti per essere accolti tra i partner dell'Unione Europea, a causa dell'ingente debito pubblico accumulato, del persistente deficit statale, del tasso di inflazione stabilmente superiore a quelli degli altri Paesi;
- l'esplosione del fenomeno di "tangentopoli", che rese platealmente evidente il dilagare della corruzione politica, gettando ulteriore ombra e discredito sulle modalità di funzionamento degli enti pubblici.

Si può dire che tale insieme di circostanze cambiò la qualità dell'atteggiamento nei confronti del problema, che da motivo di dibattito prevalentemente accademico o giornalistico si trasformò in un tema prioritario di intervento politico. Il processo che ne seguì assunse come principio fondante la convinzione che la chiave di volta del rinnovamento di cui si avvertiva urgente bisogno stesse nell'introduzione, diffusione e radicamento, negli enti della P.A., di managerialità, cioè di quelle logiche e di quegli strumenti che nel mondo delle imprese private (soprattutto in quelle complesse) si sono sviluppati per tutelare e promuovere efficacia, efficienza e quindi competitività.

Non a caso quel processo venne etichettato con il termine di *aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione*, indicando che gli enti della P.A. erano chiamati ad adottare regole di comportamento, stili di direzione, modelli organizzativi e strumenti di gestione il più possibile affini a quelli tipicamente adottati dalle aziende che operano sul mercato.

Nei convegni, nelle leggi, negli uffici pubblici, nella letteratura dedicata alla P.A. fece prima capolino e conquistò poi la scena il linguaggio manageriale, arricchendo di numerosi neologismi il tradizionale linguaggio burocratico. Si cominciò così a discutere e a normare di controllo di gestione, di assetti organizzativi, di sistemi di incentivazione, di pianificazione e programmazione, di formazione manageriale, di sistemi informativi, di qualità, di comunicazione esterna ed interna, di marketing, di outsourcing e quant'altro.

### **3. L'Ente Pubblico è un'azienda?**

Per meglio capire la portata e i limiti di un processo avente l'aziendalizzazione come motivo conduttore, è utile premettere qualche breve richiamo in merito alla natura di azienda degli Enti della P.A. Anche se a tanti (gli studiosi per primi) può apparire scontato, può tuttavia servire a circoscrivere con più consapevolezza che cosa la managerialità in ambito pubblico può dare e dove invece non può arrivare, aiutando a dimensionare meglio le attese che si possono avere nei suoi confronti e sgombrando il campo da equivoci che al riguardo continuano a persistere. Non è infrequente, ancora oggi, sentire discutere anche animosamente se un ente pubblico possa essere assimilato ad una azienda e conseguentemente se determinati criteri e strumenti di gestione, appropriati per una azienda, possano o

meno essere opportunamente impiegati nel mondo pubblico.

Il problema non nasce, di regola, da contrapposizioni di tipo ideologico (queste sì, potrebbero giustificare prese di posizione contrastanti), ma trae piuttosto origine da confusioni ed equivoci di tipo semantico, derivanti da una scorretta o ambigua definizione dei termini.

Una sintetica riflessione sulla natura aziendalistica degli enti pubblici può fornire qualche primo spunto utile al tema che si intende sviluppare.

1. Se per azienda si intende, come suggerisce la teoria economica, una qualunque organizzazione che combina un determinato insieme di risorse (input) per fornire un determinato insieme di prodotti o servizi (output) destinati a soddisfare i bisogni di determinati soggetti, non c'è scampo: qualunque ente pubblico è un'azienda, sia esso un Comune, una Provincia, una Regione, una Università, un Ministero, un Ospedale, una Agenzia o quant'altro. Ogni ente pubblico infatti esiste per soddisfare dei bisogni (in particolare, dei bisogni di carattere collettivo), ed a tal fine è chiamato ad erogare determinati prodotti o servizi, per produrre i quali impiega una determinata quantità e qualità di risorse.
2. Ogni azienda esiste, si dice, per creare ricchezza. Questo sta a significare che il valore dell'output che essa fornisce deve essere superiore al valore dell'input, cioè delle risorse consumate per produrre quell'output. È questa la condizione che giustifica l'esistenza stessa di un'azienda: nella misura in cui riesce a realizzarla (valore dell'output > valore dell'input), essa contribuisce al benessere del sistema economico di cui fa parte; nel caso opposto (valore dell'output < valore dell'input) essa distrugge ricchezza, penalizzando di conseguenza il benessere di quello stesso sistema.
3. Per creare durevolmente ricchezza ogni azienda deve essere sistematicamente protesa al miglioramento, cioè alla ricerca di un maggiore grado di efficienza (meno risorse per ottenere lo stesso output) e di efficacia (output di più alto valore a parità di input). Al riguardo, l'esperienza insegna che tali miglioramenti sono sempre possibili, grazie a nuove idee che possono emergere o a nuove opportunità offerte dall'evoluzione delle tecnologie e dei bisogni.
4. Per un ente pubblico, i ragionamenti appena richiamati valgono con una importante avvertenza: in quanto dedicato a rispondere ad un interesse collettivo (istruzione, assistenza, tutela della salute, difesa, giustizia, ecc.), esso viene sottratto in misura più o meno ampia al gioco della competizione di mercato. È per questo fondamentale aspetto che l'ente pubblico, se è azienda, non può invece essere assimilato ad un'impresa. Il venir meno di una logica di mercato porta con sé una catena di conseguenze sostanziali: scompare la possibilità di ricorrere al prezzo di vendita per misurare il valore dell'output (il prezzo è infatti il sacrificio che si è disposti a sostenere per acquisire i benefici del bene o servizio che si acquista); svanisce di conseguenza la possibilità di mettere a confronto ricavi e costi per misurare se l'ente si dimostra capace di creare ricchezza o se invece ne distrugge.
5. Ma la conseguenza più rilevante consiste nel fatto che all'ente pubblico vengono a mancare del tutto, o a incidere in misura molto più addomesticata,

una serie di fattori che nelle imprese rappresentano un costante pungolo alla ricerca di come migliorare il proprio grado di efficacia e di efficienza: la concorrenza, la motivazione del profitto, il rischio del fallimento. Mentre queste variabili concorrono a tenere sistematicamente sotto pressione un'impresa nella prospettiva di difendere e migliorare il proprio livello di competitività, lo stesso non si può manifestare con la stessa intensità in un ente pubblico, che non è sottoposto ad un continuo confronto competitivo, che non può traguardarsi su una misura di profitto, che può permettersi di non temere il pericolo di fallire.

6. In conclusione, la mancanza totale o parziale di un mercato competitivo impedisce di apprezzare in modo sufficientemente oggettivo se un ente pubblico crea o distrugge ricchezza, e ne rende meno naturale e spontanea la tensione al miglioramento. È pertanto nell'ordine delle cose che possano sopravvivere per tempi anche molto lunghi enti che distruggono ricchezza, processi inefficienti, livelli di efficacia inferiori a quelli che sarebbe possibile conseguire. In altri termini, non può sorprendere che la P.A. possa dimenticarsi, per così dire, della propria natura aziendale.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente che il contributo migliorativo che può derivare dalla diffusa applicazione dei principi e delle tecniche di management può essere, per aziende come gli enti pubblici, di portata eccezionale. Se la missione di tali principi e tecniche consiste nel promuovere più elevati gradi di efficacia e di efficienza, tanto maggiore potrà essere il loro beneficio in organizzazioni dove gli stimoli al miglioramento sono intervenuti, al meglio, in modo blando e occasionale.

#### **4. Le quattro zavorre**

Perché gli sforzi di cambiamento producano i frutti sperati occorre mettere bene a fuoco le condizioni di contesto nelle quali ci si trova ad operare. È un passaggio necessario per formulare approcci al cambiamento adeguatamente realistici, evitando di generare illusioni in merito ai risultati conseguibili e ai tempi di realizzazione prevedibili.

In merito, è bene sottolineare che il percorso verso la managerialità della P.A. è stato reso particolarmente faticoso da quattro principali zavorre che gravavano sulle spalle dei viaggiatori e che tuttora continuano in qualche misura a persistere.

##### *a) La zavorra storica*

Una prima zavorra è costituita dagli assetti organizzativi lasciati in eredità dal passato. Se si prendeva in considerazione la grande maggioranza (per non dire la totalità) dei modelli organizzativi che caratterizzavano gli enti pubblici del nostro paese, ci si trovava di fronte al regno dell'assurdo: strutture organizzative prive di

ogni logica, spesso iperframmentate, disarticolate, squilibrate, gratuitamente complesse; processi di lavoro tortuosi e spesso inspiegabili; sistemi di programmazione, controllo e valutazione disegnati unicamente per rispondere a dettati normativi, e mai costruiti con l'intento di aiutare chi dirige a operare meglio e con più consapevolezza; criteri di selezione del personale e percorsi di carriera imperniati (nella migliore delle ipotesi) sull'accertamento delle conoscenze invece che delle capacità; totale assenza di politiche di sviluppo e formazione delle risorse umane (se non di tipo esclusivamente tecnico-amministrativo); sistemi retributivi complessi e soprattutto quasi impermeabili a considerazioni di tipo meritocratico.

Nel complesso, emergeva il quadro di una P.A. ostinatamente allergica alle logiche e ai dettami anche più elementari della razionalità organizzativa.

*b) La zavorra tecnica*

Le tecniche di management trovano nel mondo delle imprese un terreno ben più fertile e congeniale di quanto non accada nell'ambiente pubblico. Questa differenza non è casuale, ma semplicemente inevitabile. Per la loro stessa natura, l'attività degli enti della P.A. è condizionata da vincoli ineliminabili che non possono non rendere più problematica l'applicazione di strumenti gestionali analoghi a quelli che si sono diffusi nelle imprese. Le attività pubbliche infatti:

- sono di regola difficili da misurare (ad esempio, come si può apprezzare l'attività di un Ministero?);
- anche dove si possano identificare delle misure di output, queste possono risultare indicatori ambigui per apprezzare il valore dell'output (ad esempio, l'aumento delle contravvenzioni è una misura di prestazione positiva, perché segnala maggiore efficacia nel sanzionare gli abusi, o negativa, in quanto indice di un aumento delle infrazioni?);
- in quanto impegnano risorse pubbliche, devono operare all'insegna della trasparenza ed essere assoggettate a regole e controlli che possono ridurre l'efficienza e la qualità dei processi di gestione;
- riguardano esigenze sociali particolarmente delicate e rilevanti sotto profili difficilmente riconducibili a parametri oggettivi (si pensi ai servizi di protezione civile, ai servizi di assistenza psichiatrica, alle prestazioni mediche, e così via);
- rientrano nell'ambito di competenza e responsabilità della politica, che ne può significativamente condizionare la continuità, l'efficienza, la razionalità.

La riprova della maggiore difficoltà che oggettivamente le tecniche di management sono destinate ad incontrare nel mondo delle attività pubbliche si può avere allargando la prospettiva a livello internazionale: anche nei paesi dove la cultura manageriale ha fatto più strada, il mondo degli enti pubblici è di regola in posizione di ritardo e di arretratezza rispetto alle imprese.

*c) La zavorra individualistica.*

Oltre che di santi, navigatori e poeti, il nostro Paese potrebbe a buon diritto essere definito anche terra di imprenditori, grazie a doti - l'iniziativa, l'intraprendenza, la creatività, la capacità artistica o artigianale - di cui possiamo vantare grande e comprovata ricchezza. Sicuramente non può ambire invece ad

essere definito come terra di manager: la sensibilità organizzativa e le competenze in cui questa si traduce (capacità di gestire risorse, di organizzare il lavoro, di delegare, di pianificare, di ragionare per obiettivi, ecc.) non fanno parte del nostro patrimonio naturale.

Così, tra le nostre imprese si possono rintracciare infiniti brillanti esempi di imprenditorialità, mentre è assai raro poter identificare casi di eccellenza sotto il profilo manageriale ed organizzativo. E accade facilmente che il successo di una impresa sia il risultato di eccezionali qualità individuali, spesso istintive, e non sia assistito da adeguati supporti organizzativi. Non a caso tante nostre imprese eccezionalmente performanti si sono dimostrate al tempo stesso estremamente fragili, transitando con rapidità da fasi di esaltante successo a situazioni di crisi anche profonda.

In fondo non è casuale che l'Italia tradizionalmente si caratterizzi, a livello internazionale, per una maggiore frammentazione del tessuto imprenditoriale, costituito da innumerevoli imprese di piccola dimensione e da uno sparutissimo drappello di unità di grandi dimensioni. La grande organizzazione, si potrebbe dire, "non fa per noi", nel senso che richiede capacità e attitudini di cui il nostro DNA appare piuttosto povero, quali la disciplina organizzativa (siamo istintivamente degli indisciplinati), la propensione a programmare (siamo degli eccezionali improvvisatori), la predisposizione a far prevalere una logica professionale e meritocratica invece che relazionale, familiare o clientelare nel selezionare, allocare e premiare le persone.

A ciò si aggiungano una storia antica ed una scuola (antica e moderna) che hanno condotto a promuovere conoscenze e qualità prettamente individuali, ponendo in secondo piano le ragioni e i principi anche più elementari dell'organizzazione del lavoro.

In sintesi, le imprese stesse si connotano come ambienti dove il valore della managerialità è poco coltivato e poco riconosciuto, dove alberga una forte improvvisazione in ambito organizzativo, e dove quegli strumenti (piani strategici, programmi, budget, reporting, controllo di gestione, comitati, valutazione delle posizioni e delle prestazioni, ecc.) che in altri contesti sono ritenuti un supporto indispensabile sono accettati, nella migliore delle ipotesi, come un male necessario.

Si tenga presente, in merito, che il mondo della P.A. è costellato di aziende particolarmente complesse e di dimensioni che, nel nostro Paese, solo una sparuta minoranza di imprese raggiunge: se si provasse, in ogni provincia o regione italiana, a stilare una graduatoria delle aziende di maggiore dimensione, immancabilmente una quota non piccola dei primi posti verrebbe occupata da Aziende sanitarie, Comuni, Regione, Università.

Detto in altri termini, alla nostra P.A. si chiede di affrontare problemi che molte imprese (in quanto organizzazioni relativamente semplici) quasi non conoscono, e di operare secondo criteri e regole che poche imprese rispettano ed in cui pochissime eccellono.

#### *d) La zavorra culturale*

Infine, occorre ricordare un problema che, pur non essendo peculiare del

nostro Paese, probabilmente assume da noi una rilevanza superiore a quanto accade altrove.

Nelle imprese i meccanismi organizzativi ed il linguaggio economico rappresentano un tessuto connettivo fondamentale per creare gioco di squadra tra figure con diversa estrazione professionale e con alle spalle diversi percorsi formativi. Grazie a quei meccanismi e a quel linguaggio dovrebbero così poter cooperare e dialogare costruttivamente persone dotate di peculiari competenze nei campi più svariati (tecnico piuttosto che contabile, informatico piuttosto che psicologico, relazionale piuttosto che scientifico). E non è casuale che un'impresa complessa si trovi a zoppiare quanto più superficiale e ristretta è la conoscenza di quei meccanismi e di quel linguaggio: in essa, il gioco di squadra sarà intralciato dalla difficoltà di comprendersi e di interagire.

Sotto questo profilo, le nostre imprese tradizionalmente non brillano. Tra i motivi, sicuramente va annoverato anche l'impianto della nostra istruzione superiore, in particolare a livello universitario, di regola imperniato su percorsi formativi fortemente specialistici e, per così dire, monoculturali, che confinano in spazi marginali o riservano a percorsi anch'essi specialistici (ad esempio, i corsi di laurea in economia aziendale o ingegneria gestionale) la trasmissione di quelle conoscenze che, invece di appartenere a pochi addetti ai lavori, dovrebbero essere condivise da tutti coloro che convivono in una organizzazione.

Nella P.A. si trovano a operare, con responsabilità organizzative ed economiche spesso molto complesse, persone della più diversa provenienza (ingegneristica, giuridica, medica, contabile, urbanistica, informatica, pedagogica, sociologica, ecc.) selezionate e promosse prevalentemente sulla base delle conoscenze specialistiche possedute, piuttosto che della loro sensibilità organizzativa ed economica.

Per di più, a causa della sua natura prettamente burocratica, la P.A. ha costruito un proprio tessuto connettivo alternativo attraverso un altro linguaggio, quello giuridico, arrivato a permeare il contesto organizzativo in misura ben superiore a quanto gli dovrebbe competere.

Se a questo si aggiunge che nella nostra P.A. è fortemente prevalente, più di quanto accade negli altri Paesi, la presenza di dirigenti con formazione prettamente giuridica, si può capire come mai tale tipo di cultura abbia assunto un ruolo dominante, condizionando profondamente lo sviluppo di una adeguata cultura organizzativa ed economica.

Come giustamente sostengono gli amministrativisti, "burocrazia" è un termine sano e in sé positivo. Se nella accezione comune si è trasformato in un epiteto negativo, è anche per questi motivi.

Le zavorre citate sono indubbiamente pesanti: l'eredità derivante dal passato presentava profonde criticità e inadeguatezze; il problema è oggettivamente arduo, data la natura delle attività da assoggettare alle logiche e tecniche manageriali; si tratta di un ambito nel quale non possiamo vantare tradizioni di eccellenza; occorre fare i conti con linguaggi e culture, in qualche misura alternative, fortemente radicate.

Il quadro delineato permette di comprendere come la sfida della managerialità

non fosse e continui a non essere agevole. Pensare di poterla vincere senza problemi e in tempi brevi non poteva essere che una irresponsabile illusione.

## 5. La risposta facile: il cambiamento formale

Se permangono diffuse riserve in merito agli effettivi risultati che i tentativi di managerializzazione hanno prodotto, è perché molto spesso è accaduto che un ente pubblico, di fronte all'opportunità di introdurre un nuovo meccanismo di gestione a cui lo invitava la normativa o lo stimolava il confronto con altre realtà simili, si sia preoccupato più degli aspetti tecnici e formali dello strumento che non dei suoi risvolti organizzativi e comportamentali.

Si è visto in precedenza quanto debole e potenzialmente refrattario sia il contesto nel quale le tecniche manageriali devono innestarsi. Questo rende inevitabilmente alto il rischio che un nuovo sistema, ammesso che non venga *tout court* rifiutato, si riduca ad una procedura (l'ennesima!) adottata per dovere di adempimento piuttosto che per intima convinzione della sua utilità.

D'altra parte, l'esperienza dimostra con dovizia di esempi quanto la P.A. sia capace di cambiare in modo che nulla cambi: molto spesso i budget esistono ma in realtà non corrispondono a quello che dovrebbe essere un budget; i sistemi di valutazione delle prestazioni e di incentivazione sono congegnati in modo anche sofisticato, ma non servono a valutare le prestazioni e ad attribuire incentivi come i teoremi organizzativi pretenderebbero; e così via. La P.A., grazie alla sua eccellente cultura burocratica, riesce perfettamente nella non facile impresa di metabolizzare strumenti di management anche evoluti neutralizzandone l'effetto, cioè trasformandoli in procedure formali che, invece di fare evolvere i processi di gestione, si adeguano a quelli in essere, lasciandoli sostanzialmente intatti. In questo senso, il rischio non trascurabile del tentativo di managerializzazione consiste nel determinare costi aggiuntivi (qualunque nuova procedura costa) senza ricevere in cambio alcun beneficio, e anzi spegnendo illusioni.

Poiché nella trappola del cambiamento solo formale sono cadute tante iniziative, è bene trarne qualche indicazione. In particolare, l'esperienza dimostra che ad evitare o almeno a contenere tale pericolo possono utilmente concorrere due accorgimenti:

- privilegiare la semplicità alla sofisticazione. Se già in contesti evoluti la raffinatezza di un nuovo strumento organizzativo può costituire ostacolo piuttosto che vantaggio per un suo incisivo impiego, a maggior ragione questo vale in situazioni non mature. Il gioco del management non deve apparire astruso e praticabile solo da pochi esperti! Diversamente, faticherà a conquistare la partecipazione e il coinvolgimento che sono presupposto del suo buon esito;
- dedicare attenzione ed energia a formare le sensibilità e le conoscenze che sono indispensabili perché quegli strumenti vengano applicati efficacemente nei processi aziendali. L'effettiva utilità di un sistema di budget o di valutazione

del personale non dipende solo dalla qualità delle procedure in cui si estrinseca, ma più ancora dalle modalità con cui le persone utilizzano quelle procedure nell'interagire con superiori, colleghi e collaboratori.

A queste condizioni, l'operazione di introdurre nuovi strumenti di management, anche in un contesto così ostico, può rappresentare un grimaldello straordinariamente utile per conseguire il vero obiettivo del change management, che consiste nel favorire una innovazione profonda nel modo di essere e di funzionare di un'azienda pubblica.

Se è indubbiamente auspicabile che tale innovazione si sviluppi attraverso strumenti disegnati in modo tecnicamente valido e concettualmente rigoroso, occorre però assicurarsi innanzitutto che essi sappiano promuovere l'evoluzione - nelle sensibilità, nelle competenze, nei comportamenti - necessaria per trasformare una complessa organizzazione dall'anima burocratica in una azienda burocratica dotata di un'anima manageriale.

## **6. La risposta necessaria: il cambiamento culturale**

In conclusione, la sfida della managerializzazione della P.A. non può essere ridotta all'introduzione di nuove tecniche di gestione, ma va invece interpretata come tentativo finalizzato a cambiare la cultura organizzativa degli enti pubblici.

Ma come si può meglio delineare l'evoluzione necessaria nel profilo culturale della P.A.? Senza avere la pretesa di essere esaustivi, le esperienze (di successo e di insuccesso) permettono di identificare alcune direzioni di cambiamento di particolare rilievo in merito a valori, attenzioni e sensibilità che dovrebbero permeare questo mondo.

### *a) La cultura della misurazione della gestione*

Se un punto particolarmente critico e problematico, nelle attività di servizio pubblico, consiste nella difficoltà di apprezzare quantitativamente la quantità e il valore dell'output fornito, è tanto più indispensabile produrre il massimo sforzo proprio per identificare misure che, lungi dall'essere oggettive, ne rappresentino comunque indicatori affidabili e significativi. Una frase ricorrente nei testi americani di management recita "you can't manage what you can't measure", che significa che ciò che non si riesce a misurare non può essere gestito al meglio. Senza parametri di misura, l'azione gestionale manca di riferimenti, e ogni giudizio si riduce ad un'opinione soggettiva ed evanescente. Nel mondo pubblico (dove la ridondanza verbale è addirittura proverbiale) l'oggettiva difficoltà di misurare non deve tradursi, come è di regola avvenuto, in rinuncia.

### *b) La cultura degli obiettivi e dei risultati*

Tanto è abituato a elaborare preventivi e consuntivi, tanto il sistema pubblico è invece lontano dal ragionare in termini di obiettivi e risultati. Non si tratta solo di un gioco semantico: tra obiettivi e preventivi, come tra risultati e consuntivi, c'è

una differenza sostanziale, che attiene al principio di responsabilità. Se prevenire significa immaginare che cosa potrebbe succedere, fissare obiettivi significa invece definire i traguardi che ci si impegna a raggiungere, o almeno a perseguire; se consuntivare significa prendere atto di quanto è successo, valutare i risultati significa stabilire quale livello di prestazione è stato raggiunto. Ma attuare questo passaggio non è semplice né comodo: per definire obiettivi occorre discutere, esaminare alternative, dare priorità, negoziare; e per valutare i risultati occorre raccogliere dati, esprimere giudizi, analizzare cause, definire premi e sanzioni. La differenza, come si vede, non è tecnica, ma comportamentale.

*c) La cultura del confronto*

Raramente gli enti pubblici si scambiano con sistematicità informazioni ed esperienze, sottoponendo ad un aperto confronto le loro pratiche di gestione. Eppure a questo riguardo potrebbero godere di uno straordinario vantaggio rispetto alle imprese. Per queste ultime, il confronto è impedito dalla legittima preoccupazione di trasferire a operatori concorrenti informazioni o idee che potrebbero sfruttare a loro vantaggio. Per gli enti pubblici, la situazione è notevolmente diversa: esistono numerosi enti profondamente simili (si pensi a Comuni, Province, Regioni, Ospedali, Scuole, ecc.) tra i quali non esiste concorrenza, e con i quali quindi lo scambio ed il confronto potrebbero risultare facili e di reciproco interesse: l'esperienza insegna quanto alte siano per ogni azienda la probabilità di imparare qualcosa di utile da un'altra e la possibilità di insegnare qualcosa di utile ad un'altra.

Tra l'altro, la mobilità dei dirigenti e il contributo della consulenza, due tra i più importanti veicoli che nelle imprese favoriscono il trasferimento di esperienze e di know-how organizzativo, nel mondo pubblico funzionano in modo molto parziale (la mobilità, pure sensibilmente cresciuta, è ancora modesta; la consulenza di qualità è presente in modo episodico e trova molte barriere all'accesso).

Per tutti questi motivi, un atteggiamento di forte apertura al confronto e allo scambio non può che essere salutare, e anzi contenere un potenziale eccezionale di contributo al miglioramento.

*d) La cultura della motivazione*

Oltre che con impianti organizzativi scadenti e irrazionali, il cambiamento deve fare i conti anche con la diffusa esistenza di forti livelli di demotivazione. È l'eredità inevitabile della velenosa miscela costituita da livelli retributivi appiattiti e spesso modesti, assenza di veri sistemi premianti, invadenza e clientelismo della politica, disattenzione alla formazione professionale, mancanza di delega e responsabilizzazione, eccesso di preoccupazione per l'errore formale e viceversa eccesso di tolleranza per gli errori sostanziali, e così via. A tutto questo si devono aggiungere la ormai cronica carenza di risorse finanziarie, l'invecchiamento della dirigenza e la mancanza di nuovi innesti a causa dei persistenti blocchi alle assunzioni, la perdurante perdita di legittimazione e rispetto che si è (anche ingiustamente) radicata nell'opinione pubblica.

In un quadro così critico, è naturale che ogni innovazione organizzativa venga percepita come un problema aggiuntivo ed una minaccia da cui difendersi,

piuttosto che come una soluzione migliorativa o una opportunità di cui servirsi. E determinate etichette con cui il management si presenta, esprimendosi attraverso termini minacciosi (ad esempio, *valutazione* delle prestazioni, *controllo* della gestione) non possono che amplificare questa istintiva reazione.

È di estrema importanza, al contrario, che la managerialità si presenti e venga percepita dalla dirigenza pubblica come un'occasione da non perdere per migliorare la qualità del proprio lavoro, il grado di soddisfazione, la motivazione dei collaboratori.

Proprio per la difficoltà del contesto, è fondamentale che la prospettiva della managerializzazione venga accompagnata da messaggi e stimoli di segno positivo (ad esempio enfatizzando la prospettiva dei premi invece che delle sanzioni, l'importanza della programmazione invece che del controllo, l'attenzione al miglioramento futuro più che alla valutazione del passato), chiave indispensabile per diffondere convinzione e motivazione.

*e) La cultura del servizio*

Infine, un tratto culturale da promuovere energicamente nel rinnovamento degli enti pubblici consiste nell'orientamento al servizio dell'utente. Sia ben chiaro: anche su questo fronte è profondamente ingiusto fare di ogni erba un fascio, e dimenticare che nel mondo pubblico sempre sono esistiti esempi lodevoli di attenzione al cittadino. Ma è inevitabile, in qualunque azienda che non è sottoposta ad un continuo confronto competitivo (si pensi alle imprese che operano in condizioni di reale monopolio), che l'organizzazione arrivi a esasperare il proprio naturale carattere burocratico, finendo per privilegiare interessi diversi da quelli di coloro che essa dovrebbe istituzionalmente servire. Se nelle imprese si usa dire che "il cliente dovrebbe essere considerato il padrone", dell'ente pubblico il cliente è davvero il padrone. E se nelle imprese è sempre più avvertita l'esigenza di aumentare il cosiddetto "orientamento al cliente", a maggior ragione di un analogo rafforzamento c'è bisogno e spazio in aziende come gli enti pubblici. Per questo è importante che qualunque sistema di gestione e qualunque innovazione organizzativa metta il servizio all'utente in testa ai propri obiettivi, ai criteri di progettazione e alle modalità di impiego.

Se quelle elencate sono le "culture" da promuovere è evidente che, se opportunamente disegnati e impiegati, i sistemi di management ne possono rappresentare un veicolo straordinariamente potente: che si tratti di meccanismi di programmazione o di controllo della gestione, di valutazione e gestione delle risorse umane, di sviluppo e controllo della qualità o quant'altro, tutti hanno alcuni tratti in comune: pretendono l'identificazione di misure di performance; spingono il dirigente a confrontarsi con i propri utenti, i superiori, i collaboratori, i colleghi di altre amministrazioni; richiedono uno specifico sforzo di definizione degli obiettivi e di valutazione dei risultati.

Ma hanno bisogno di un contesto organizzativo il più possibile libero da riserve mentali, timori di errori, preoccupazioni di ordine formalistico.

## 7. Le chiavi del cambiamento

Se il cambiamento necessario è innanzitutto culturale, e il contesto lo presenta come una sfida indiscutibilmente ardua, è il caso di chiedersi quali principi, attenzioni, modalità possono aumentarne le probabilità di successo. In tale prospettiva, è sicuramente utile richiamarsi da un lato alla ricca letteratura ed alla cospicua esperienza che si sono accumulate sul tema del change management nell'ambito delle imprese, e dall'altro agli insegnamenti che si possono trarre, in positivo ed in negativo, dagli ormai tanti tentativi compiuti in un ampio spettro di enti pubblici italiani.

*La strategia del cambiamento: visione, leadership, trasparenza, coinvolgimento.*

Come affermano tutti i più autorevoli esperti di change management, il cambiamento ha tanto più possibilità di riuscire quanto più si riesce ad attivare nell'organizzazione una mobilitazione diffusa e positiva. Perché ciò avvenga, tuttavia, è essenziale che il vertice se ne assuma esplicitamente il ruolo di guida. La resistenza al cambiamento, naturale in chiunque, può essere vinta solo se è chiara la direzione nella quale si intende andare, se il leader dimostra costantemente e apertamente convinzione e coerenza verso tale direzione, se le persone a tutti i livelli sono chiamate, ognuno per la propria parte, a prestare impegno e cooperazione.

Al contrario, il cambiamento non può non generare atteggiamenti difensivi e di intralcio se esso viene gestito all'insegna dell'ambiguità, dell'incertezza, della mancanza di informazione. È appena ovvio: a nessuno si può chiedere un impegno convinto a cimentarsi in ruoli nuovi e scomodi "senza sapere perché", cioè se non è chiara la prospettiva a livello sia organizzativo che individuale.

*La tattica del cambiamento: obiettivi ambiziosi, successi a breve.*

Un altro suggerimento che arriva dalle esperienze di change management propone di esplicitare obiettivi ambiziosi a medio termine per l'intera organizzazione, capaci di rappresentare una sorta di stella polare sempre presente sullo sfondo. Tali obiettivi devono essere pochi, emblematici e concreti, come ad esempio un eccezionale miglioramento nei livelli di soddisfazione dell'utenza, o una radicale trasformazione organizzativa, o un forte salto nel livello di informatizzazione dei processi di lavoro. La identificazione di tali obiettivi è importante per assicurare costante richiamo alla rotta fondamentale del cambiamento.

Ma proprio perché ambiziosi, questi obiettivi rappresentano una sfida che può apparire velleitaria, e quindi diffondere resistenza e demotivazione. Per questo, essi hanno bisogno di essere accompagnati, come utile contrappeso, da traguardi di breve termine che siano ad un tempo realizzabili e significativi. In ogni organizzazione si possono identificare cambiamenti conseguibili in tempi brevi e con sforzi relativamente limitati che al tempo stesso possono costituire un chiaro segnale di rottura con abitudini e modi di funzionare del passato. Sulla strada del

cambiamento, nulla è più incoraggiante e motivante della vittoria di battaglie piccole ma significative. Sono, per l'organizzazione, la prova più efficace che "si può fare, ci si può riuscire", che certi inveterati tabù si possono infrangere.

*Lo stile del cambiamento: gratificazione e intransigenza, pazienza e determinazione.*

Nel successo di un'iniziativa di change management un ruolo fondamentale è giocato dalle modalità comportamentali che lo accompagnano, le quali traggono a loro volta ispirazione dallo stile di direzione del vertice aziendale. In merito, la formula del successo suggerita dall'esperienza propone una complessa miscela composta, con appropriato dosaggio, da numerosi diversi ingredienti:

- l'attenzione a dare esplicita gratificazione all'impegno profuso, anche quando non accompagnato da risultati soddisfacenti. Quando ci si industria a praticare qualcosa di nuovo, per essere incoraggiati a proseguire e migliorare si ha bisogno più di apprezzamento che di critica, e nelle organizzazioni a forte tradizione burocratica una gratificazione esplicita e se possibile anche formale ha particolare valore;
- una mirata intransigenza. La gratificazione appena richiamata non deve scadere in eccesso di tolleranza. Anzi, è fondamentale selezionare alcuni risvolti comportamentali del cambiamento (ad esempio, il modo di rivolgersi agli utenti, di organizzare e comunicare con i propri collaboratori, di condurre progetti, di gestire determinati costi, ecc.) rispetto ai quali non sono ammesse deroghe, rilevando e sanzionando ogni devianza ingiustificata;
- una pazienza intelligente. Un pericoloso nemico dei processi di cambiamento è spesso rappresentato dalla fretta, cioè dall'ansia di raggiungere rapidamente il punto d'arrivo. Il cambiamento va metabolizzato e questo per definizione "richiede il suo tempo", mentre le scorciatoie di regola non pagano e si rivelano alla lunga delle fughe in avanti che possono portare, come nel gioco dell'oca, nella casella che rispedisce al punto di partenza;
- una costante determinazione. La giusta pazienza deve fondarsi sulla consapevolezza della difficoltà della strada da percorrere e non già sull'indugio o sulla mancanza di convinzione verso il risultato. Essa quindi va associata ad un sistematico richiamo all'obiettivo, in modo da mantenere alta la tensione da respirare nell'ambiente organizzativo, nel quale la prospettiva del cambiamento deve essere costantemente vissuta e percepita come tema di assoluta priorità.

*Il jolly del cambiamento: la fortuna*

Anche se i sacri testi del management tendono a parlarne molto poco, ai risultati di una qualunque azienda non è estraneo il caso, cioè il verificarsi di eventi imprevisti che intervengono a determinare circostanze particolarmente favorevoli o sfavorevoli.

Analogamente, sarebbe presuntuoso affermare che le variabili del cambiamento sono tutte sotto controllo, e quindi che esiste una ricetta magari difficile ma sicura per condurlo al successo. In realtà, può bene accadere che gli sforzi più apprezzabili non riescano a condurre a un risultato positivo per il subentrare di qualche fenomeno (ad esempio, l'improvviso cambiamento del

vertice aziendale, un radicale riorientamento della missione dell'ente dettata dall'organo politico, una grave crisi finanziaria) che sconvolge il quadro di riferimento e le priorità aziendali. All'inverso, il quadro può improvvisamente arricchirsi di elementi (ad esempio, la possibilità di accedere a finanziamenti straordinari, oppure una riforma che aumenti significativamente i gradi di libertà e di autonomia) capaci di arricchire un ente di nuove energie e opportunità tali da consentire una forte accelerazione del cambiamento.

La fortuna non può essere programmata, ma sicuramente...aiuta.

## **8. Alcuni nodi critici**

Provando a interpretare le ormai numerose esperienze di cambiamento che il sistema pubblico italiano ha avviato, si possono estrarre alcune comuni criticità. Si tratta di nodi particolarmente difficili da sciogliere e al tempo stesso abbastanza diffusi, la cui identificazione pertanto è utile a prestare la dovuta attenzione e a dare adeguata priorità a variabili particolarmente insidiose.

### *Gli assetti organizzativi*

Si è già notato che il nostro sistema pubblico si porta sulle spalle un pesante fardello di errori e assurdità nell'impianto organizzativo. In presenza di una struttura priva di senso logico, nella quale le responsabilità sono distribuite in modo confuso o incoerente, è evidente che non solo i processi operativi ma anche quelli direzionali sono condannati ad un cattivo funzionamento. In tali ambienti, sistemi come il budget o la valutazione delle posizioni e delle prestazioni finiscono per essere una sorta di castelli costruiti sulla sabbia. Qualunque impianto organizzativo è perfezionabile e strumenti come quelli citati possono essere estremamente utili a capire dove e come si possa intervenire per migliorarlo, ma perché essi possano essere applicati con qualche beneficio occorre che esista un assetto almeno decentemente razionale. Se così non è, il ridisegno della struttura deve essere il passaggio a cui dare assoluta precedenza.

### *Il sistema informativo*

La tecnologia dell'informazione rappresenta oggi per le aziende una risorsa determinante per migliorare la qualità di processi e prestazioni, e le opportunità che essa offre è tanto più rilevante in contesti dove, come in molti enti pubblici è accaduto, il suo impatto organizzativo ha proceduto in modo parziale o senza un disegno organico. D'altra parte, anche nelle imprese i grandi progetti di cambiamento contengono di regola una forte componente legata all'IT.

Così, l'attuazione di un salto tecnologico nell'organizzazione può porsi come occasione irripetibile per intraprendere un processo di change management, e viceversa un progetto di change management va colto come opportunità da non perdere per riconsiderare l'assetto dei sistemi informativi e identificarne l'opportuna evoluzione. D'altra parte, tutti i sistemi di gestione e di direzione

trovano un supporto di eccezionale potenza nella tecnologia oggi disponibile, che è in grado di portarne la qualità e facilitarne l'impiego a livelli impensabili ancora pochissimi anni or sono.

#### *Professionals con ruoli organizzativi*

Un delicato problema che in molti enti pubblici incontra il processo di aziendalizzazione è costituito dalla presenza di *professionals* con ruoli manageriali, cioè di figure che si trovano ad aggiungere una responsabilità organizzativa al loro status principale, che non è manageriale ma professionale. Ne sono esempi gli accademici nelle Università, i medici nelle Aziende Sanitarie, i magistrati nel Ministero di Grazia e Giustizia, i ricercatori nei Centri di Ricerca, e così via. In questi casi, il problema del cambiamento in chiave manageriale trova un ostacolo in più, legato alla resistenza che i corpi professionali di regola manifestano nei confronti di processi e regole organizzative (ad esempio in merito all'assegnazione di obiettivi, al controllo dei risultati, alla valutazione delle prestazioni) giudicati impropri per attività a forte caratterizzazione individuale e regolate da propri specifici principi e codici deontologici e professionali.

#### *Gli stili politici*

Infine, una variabile ulteriore che interviene a complicare il change management riguarda gli enti a guida politica, come Ministeri, Regioni ed Enti Locali. Premesso che, in linea di principio, al soggetto politico dovrebbe spettare unicamente un ruolo di indirizzo e controllo nei confronti dell'ente, la cui gestione dovrebbe invece rientrare nella responsabilità ed autonomia della dirigenza, si sa bene come tale ruolo possa essere interpretato con stili e modalità assai diverse, in relazione al grado di effettiva delega che viene concessa alla struttura amministrativa. Al riguardo, è indiscutibile che il vertice politico può influenzare in modo decisivo l'esito di un processo di cambiamento in senso sia positivo che negativo. È evidente che un atteggiamento invadente e poco rispettoso delle buone regole organizzative può pregiudicare o addirittura spegnere sul nascere qualunque buona intenzione di cambiamento. Al contrario, uno stile che, oltre a rispettare l'autonomia del management, denoti sensibilità e consapevolezza per le tematiche organizzative può rappresentare un sostegno determinante per il successo del cambiamento.

## **9. Tecnocrazia e valori**

Si è visto nelle pagine precedenti di quale portata sia il cambiamento che la P.A. è chiamata a realizzare e quali le condizioni che più possono favorire il successo di tale improba sfida. Non sarebbe però corretto chiudere l'argomento senza richiamare un aspetto che, se nelle esperienze delle imprese ha dimostrato la sua fondamentale importanza, tanto più può svolgere un ruolo decisivo negli enti pubblici.

Si è detto che la strategia di rinnovamento ha individuato la managerialità come pilastro principale, e si è visto quanto in effetti l'innesto e il radicamento dei canoni e degli strumenti del buon management possa essere propulsore di grandi risultati. Ma quello fin qui tracciato è un percorso di cambiamento di carattere per così dire *tecnocratico*, che fa leva su principi razionali ma in qualche misura "freddi". Come la teoria organizzativa insegna, al successo di un'azienda contribuisce sicuramente la qualità dei suoi sistemi manageriali, ma questi non sono determinanti quanto la ricchezza e la condivisione dei valori che animano le persone che vi operano. Come ricorda un esperto autorevole come Henry Mintzberg, "...per un'impresa, nulla vale quanto la dedizione delle persone. Un'organizzazione senza dedizione è come una persona senz'anima: opera, ma non ha forza vitale. E l'amministrazione pubblica, con le sue vaghezze, sfumature, difficili esigenze di mediazione tra interessi contrastanti, ha disperatamente bisogno di questa forza" (Mintzberg, 1996).

Se tante imprese negli anni più recenti hanno ritenuto di dedicare importanti risorse a tracciare in modo esplicito la carta dei valori a cui il management si deve attenere o ispirare, uno sforzo analogo può essere ancora più giustificato nel mondo pubblico, dove quella dedizione di cui parla Mintzberg, lo spirito di servizio, il credere in quello che si fa, possono rappresentare il propellente che trasforma l'ardua impresa del cambiamento in un impegno accolto con entusiasmo. E ciò appare tanto più importante alla luce della progressiva perdita di identità e rispetto sociale che, spesso ingiustamente, ha colpito l'operatore pubblico.

Nel mondo pubblico è sicuramente facile imbattersi in comportamenti che giustificano le critiche e lo scarso apprezzamento che la P.A. riscuote, ma la frequentazione di quel mondo espone a innumerevoli esempi virtuosi di persone che tengono in piedi il sistema e gli consentono di conseguire livelli di performance che, se rapportati alle condizioni in cui sono costretti ad operare, non possono che essere giudicati straordinari. Se ci riescono "nonostante tutto", è perché sanno associare, ad una elevata competenza tecnica e ad una generalmente innata capacità manageriale, quel patrimonio di valori (dedizione, senso istituzionale, spirito di servizio) che qualifica il vero civil servant.

Per questo il cambiamento ha bisogno di contare su un substrato forte di valori, e può essere occasione per recuperare valori persi o assopiti. Nei processi di change management, questo tema dovrebbe meritare sempre adeguato spazio e priorità.

## 10. Conclusione

All'inizio di questo saggio ci si era posti alcune domande: a che punto è, dopo quasi vent'anni, il rinnovamento organizzativo della P.A.? che giudizio si può dare di quanto è o non è stato fatto?

Per i motivi che si è provato a meglio circostanziare, si tratta di un'impresa

ciclopica, affrontata probabilmente con coraggio e determinazione, ma non senza ingenuità e superficialità.

Se era inevitabile che intervenissero errori e insuccessi, non va sottovalutato il numero e la qualità dei casi di successo, tanto più apprezzabili date le condizioni in cui si sono realizzati.

E non poteva non accadere che il sistema della P.A. si muovesse, al suo interno, in modo non omogeneo, a diverse velocità. Troppe variabili intervengono a influenzare l'esito di un processo di change management, e queste variabili assumono caratteristiche anche molto diverse da un ente all'altro. In attesa di ricerche capaci di confermarla o smentirla, l'ipotesi più plausibile su cui si potrebbe scommettere è proprio quella di un panorama estremamente differenziato, fatto da enti che sono cambiati sostanzialmente e da altri che ci hanno provato riuscendoci solo marginalmente, da enti che si sono soltanto "cambiati d'abito" e da altri che sono totalmente mancati all'appello.

Se molto è stato fatto, moltissimo rimane da fare.

Sarebbe un peccato, se si perdesse tensione; sarebbe un delitto, se non si facesse tesoro dell'esperienza.

## Bibliografia

- Borgonovi E. (2004), *Ripensare le Amministrazioni Pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di cambiamento*, Egea, Milano.
- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano.
- Hinna L., Valotti G. e Monteduro F. (2010), *Le implicazioni aziendali della riforma del lavoro pubblico*, relazione presentata al Convegno AIDEA 2010, Università Bocconi, Milano.
- Kotter J.P. (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- R. Mele, A. Botti, R. Adinolfi e M. Vesce (2010), *La diffusione degli strumenti manageriali nel settore pubblico: un'analisi delle competenze a livello ministeriale*, relazione presentata al Convegno AIDEA 2010, Università Bocconi, Milano.
- Mintzberg H. (1996), *Managing Government, Governing Management*, Harvard Business Review, n.3.
- OECD (2005), *Modernising Government: the way forward*, OECD Publishing.
- Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano.
- Rebora G. e Minelli E. (2007), *Change management*, ETAS, Milano.
- Tiscini R. e Martiniello L. (2010), *La figura del manager pubblico tra riforme e merito*, relazione presentata al Convegno AIDEA 2010, Università Bocconi, Milano.
- Valotti G. (2005), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, Milano.

**Giorgio Donna**  
già Professore Ordinario di Economia Aziendale  
Politecnico di Torino  
e-mail: giorgio\_donna @ yahoo.it