

Managerialità innovazione e governance

nella pubblica amministrazione

a cura di

Marco Menguzzo
Denita Cepiku
Emiliano Di Filippo



Il cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche: un approccio strategico

Angelo Tanese

Direttore Amministrativo ASL Roma E. Docente di Organizzazione e marketing aziendale e di Gestione del cambiamento organizzativo presso la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università di Chieti-Pescara

Sommario: 1. Apprendimento organizzativo e Pubblica Amministrazione; 2. Spinte, resistenze ed effetti perversi del cambiamento: Il caso della ASL di Avellana-Sulphano; 3. La natura dei processi di cambiamento organizzativo; 4. Comparazione di approcci al cambiamento organizzativo; 5. Un modello di riferimento basato sulla strategia di cambiamento; 6. Bibliografia.

1. Apprendimento organizzativo e Pubblica Amministrazione

Il tema dell'apprendimento organizzativo è oggetto di studio già da alcuni decenni all'interno della teoria organizzativa e manageriale. La consapevolezza che in ambienti molto dinamici e turbolenti ogni organizzazione (sia essa un'impresa, una pubblica amministrazione o un sistema territoriale locale) debba costantemente reagire o anticipare continue spinte al cambiamento, contrastare minacce, sfruttare opportunità, per non correre il rischio di soccombere ad una competizione sempre maggiore, è ormai consolidata dall'esperienza.

Il futuro è pieno di incertezze, la pianificazione a lungo termine cede il passo a strategie volte a gestire al meglio, nel presente, le relazioni di scambio con il proprio ambiente di riferimento; la "ricerca dell'eccellenza" passa attraverso l'instabilità, l'innovazione permanente, la messa in discussione continua delle routine e delle soluzioni sperimentate in passato.

Se dunque il futuro non è prevedibile, tuttavia è possibile anticiparlo, contribuire attivamente a generarlo lavorando sulle capacità degli uomini e delle organizzazioni a fronteggiare l'incertezza. Per decifrare il futuro, insomma, occorre elaborare schemi nuovi per interpretare il presente, per muoversi in una realtà

che appare sempre più complessa. Come ben sanno le organizzazioni di successo, quelle cioè che hanno saputo costruire questo impegno collettivo, il futuro è ora, e il cambiamento è ormai una dimensione strutturale del divenire piuttosto che, come si è creduto per molto tempo, un accidente, un fenomeno occasionale, l'eccezione.

In questo contesto, le domande classiche, quelle che per lungo tempo hanno caratterizzato gli studi organizzativi, del tipo "qual è il modello organizzativo più adatto ad un determinato ciclo produttivo?" o "qual è il modello organizzativo più adeguato ad una determinata strategia, ad un determinato ambiente?", sono state progressivamente soppiantate da altri quesiti, più urgenti e pertinenti. Oggi il problema è comprendere in che modo le organizzazioni sono in grado di apprendere, cioè di cambiare sé stesse e il loro modo di interagire con il proprio ambiente. La capacità critica è, in ultima analisi, proprio quella di apprendimento, cioè come "apprendere ad apprendere".

A conferma di questa evoluzione del pensiero organizzativo, è sufficiente constatare come l'attenzione degli studiosi e degli esperti di organizzazione sempre più muova dalle strutture ai processi, dalle forme organizzative ai sistemi di relazione, dalle componenti *hard* a quelle *soft*. Se la ricerca dell'eccellenza si fonda sempre più su competenze e capacità di tipo immateriale (Peters e Waterman, 1982), il problema organizzativo diventa essenzialmente come sviluppare tali capacità. Ed è un problema che chiama in causa al tempo stesso una riformulazione della teoria manageriale e un affinamento della pratica, e soprattutto un loro progressivo avvicinamento (Denton, 1998).

Tutta la letteratura sulla *learning organization*, sviluppata nel corso degli ultimi venti anni pone il problema dell'"intelligenza" delle organizzazioni, della loro capacità di leggere e interpretare il flusso dell'esperienza per attivare costantemente nuovi schemi cognitivi, nuovi sistemi collettivi di pensiero e azione (e di pensiero-in-azione)¹.

Ed è proprio l'aderenza dell'organizzazione alla propria esperienza, lo sviluppo di una conoscenza concreta sulla propria azione (l'organizzazione che si osserva) e continuamente alimentata dalla

propria azione (la *knowledge in action* su cui si basa la teoria del *learning by doing*) a garantire lo sviluppo di questa "intelligenza" organizzativa, a creare in ultima analisi le condizioni per l'apprendimento (Schön, 1983; Lanzara, 1993).

Se questo è il contesto in cui sono collocate le imprese che operano sul mercato, verso le quali si è principalmente orientata la teoria del *learning*, per la Pubblica Amministrazione il tema del cambiamento organizzativo è ormai divenuto altrettanto cruciale (Rebora, 1988). Ancor più anacronistica appare infatti nel settore pubblico la persistenza di una cultura rigidamente formale, burocratica, autoreferenziale, a fronte delle mutate esigenze dei cittadini, in termini di offerta e qualità dei servizi, e degli stessi sistemi amministrativi, volti al recupero di efficienza, alla razionalizzazione delle strutture, ad una maggiore competitività con altri potenziali concorrenti pubblici o privati.

Benché se ne parli e si invochi a gran voce, tale cambiamento appare al tempo stesso "necessario e impossibile", per sottolineare, con una felice espressione di Michel Crozier (Crozier, 1979), un paradosso di difficile soluzione: da un lato la necessità di cambiare per evitare il blocco, la crisi del sistema, dall'altro l'incapacità di farlo, di trovare la direzione giusta, il sentiero efficace.

Nella Pubblica Amministrazione oramai da alcuni anni è in atto un movimento irreversibile che spinge ogni singola amministrazione a darsi un'identità, a valorizzare la propria specificità e il proprio ruolo nel territorio di competenza, mettendo in atto processi di trasformazione interna e di apertura/adattamento al proprio ambiente.

Chi governa le amministrazioni pubbliche, e i Direttori Generali in particolare, negli enti in cui è prevista tale funzione, appare spesso impegnato nel difficile compito di costruire un "sistema aziendale", nel dare cioè all'amministrazione una missione specifica, dei confini organizzativi più precisi, degli strumenti di gestione manageriale, delle regole che possano orientare l'insieme verso obiettivi comuni. E questa azione si scontra molto spesso con le logiche e gli assetti organizzativi preesistenti, con tradizioni, culture, assetti strutturali, ruoli e professionalità sedimentati, che faticano ad acquisire e a tradurre nei comportamenti nuove logiche d'azione.

¹ Per un'analisi di sintesi della letteratura (Huber 1991; Dixon, 1992; Argyris e Schön, 1996; Lanzara 1997).

2. Spinte, resistenze ed effetti perversi del cambiamento: Il caso della ASL di Avellana-Sulpiano

Proviamo ora a penetrare all'interno di un reale processo di cambiamento organizzativo per leggerne le dinamiche reali. Come avviene realmente il cambiamento? Quali sono gli attori, i processi e i giochi organizzativi che ne regolano e governano l'evoluzione?

Per analizzare tutti questi aspetti, analizzeremo il caso dell'azienda sanitaria locale di Avellana-Sulpiano², una situazione reale che può essere considerata emblematica e rappresentativa della complessità del cambiamento nella Pubblica Amministrazione. Vale la pena ricostruirlo brevemente.

La storia riguarda un'azienda sanitaria locale di provincia (territorio prevalentemente montano) sorta dall'accorpamento delle tre precedenti USL di Avellana, Sulpiano e Montefiore. Per ragioni di antica rivalità e radicato campanilismo, l'unificazione delle tre USL è stata fortemente osteggiata dalle popolazioni e soprattutto dagli amministratori locali. In particolare tra Sulpiano e Avellana, due cittadine di antiche origini e tradizioni che, pur non essendo capoluogo di provincia, hanno sempre cercato di mantenere una loro autonomia politica e culturale in ambito regionale.

Il primo direttore generale nominato dalla Regione, una volta insediato, si trovava dinanzi un'azienda composta in realtà da tre "pezzi" - le tre ex-USL - fortemente autonome, ognuna con caratteristiche e problemi propri e con pochissimi contatti reciproci. L'azienda era totalmente da costruire.

Nel giro di pochi mesi la nuova direzione diede avvio ad una serie di interventi che intendevano segnare una cesura rispetto alle passate gestioni, al fine di riqualificare l'offerta di servizi e migliorare i risultati: l'elaborazione di un documento strategico e programmatico dell'azienda che definiva gli obiettivi generali, la definizione di un nuovo modello organizzativo che distingueva tre macroaree (centrale,

² Si tratta di un caso reale analizzato dall'autore, anche se il nome dell'azienda è immaginario.

ospedaliera e territoriale) e organizzava ogni area per Dipartimenti, un progetto per l'introduzione di un sistema di valutazione e di controllo della gestione attraverso un insieme di indicatori di economicità, di produttività e di qualità.

Uno dei principali problemi che il direttore si trovava ad affrontare era la situazione critica degli ospedali (sul territorio ve ne erano 5, di cui 4 medio-piccoli) i quali, fatta eccezione unicamente per l'ospedale più grande, con sede ad Avellana, utilizzavano strutture per lo più fatiscenti. Tuttavia l'ospedale era anche il principale luogo di erogazione dei servizi, nella quasi totale assenza di servizi territoriali.

Al riguardo, il recente Piano Sanitario Regionale delegava i direttori generali delle aziende a portare a compimento entro un anno il processo di riorganizzazione della rete ospedaliera, sulla base di standard, indici e coefficienti di attività ben definiti.

La proposta del direttore, sulla base di un'analisi dei dati di attività e dei coefficienti indicati dal Piano Sanitario, fu dunque quella di riconvertire i due piccoli ospedali di Cascina e Tagliamento (entrambi a pochi chilometri da Avellana) rispettivamente in un polo specialistico geriatrico e in un polo riabilitativo cardiologico e di lungodegenza.

Nel frattempo però gli amministratori dei comuni di Cascina e limitrofi avevano proceduto alla costituzione di un comitato pro-ospedale, prendendo da subito una netta posizione contraria al piano di riconversione. Per loro l'ospedale andava potenziato e non smantellato: il comitato produsse una contro proposta al piano ASL, in cui si era favorevoli all'apertura del nuovo polo geriatrico, a patto però che venissero mantenute e trasformate in Dipartimenti le divisioni attuali di Medicina, Chirurgia e Ostetricia, e fossero avviati alcuni servizi sul territorio (il distretto, un poliambulatorio).

Il dibattito chiamò in causa l'Assessore regionale alla Sanità, invitato a prender parte a una seduta congiunta dei consigli comunali aderenti al comitato, che tranquillizzò i presenti dicendo che non si sarebbe provveduto alla riconversione senza salvaguardare il diritto alla salute delle popolazioni locali...

Nel frattempo, il direttore generale era intenzionato a portare avanti il piano di riconversione, nei tempi e nei modi previsti. Dal suo punto

di vista, la protesta degli amministratori locali era solo un tentativo di salvaguardia e strenuo mantenimento di interessi e poteri locali, che nulla avevano a che fare con una razionale valutazione dei problemi di salute della popolazione. Le strutture di Cascina e Tagliamento erano scadenti e con una gestione passata fallimentare; i servizi erogati non erano adeguati ai bisogni locali, sovradimensionati quantitativamente nelle attività attualmente svolte e non rispondenti alle esigenze di salute di una popolazione prevalentemente anziana. Alla Regione il manager chiedeva il rispetto coerente del Piano Sanitario approvato con legge regionale, che lui si era limitato ad attuare, e in particolare chiedeva all'Assessore di proteggerlo dalle proteste della popolazione.

Dopo alcuni mesi si dette avvio al piano. Le Divisioni di Ostetricia e di Chirurgia dell'Ospedale di Cascina vennero chiuse e i medici furono trasferiti al presidio di Avellana, tranne il primario chirurgo che rimase nell'ospedale senza più svolgere alcuna attività. Nel frattempo non si era ancora provveduto all'adeguamento degli organici con l'assunzione delle nuove figure previste dal piano di riconversione. La popolazione di Cascina assistette così all'improvviso impoverimento del proprio ospedale, che rimase con l'unico reparto di Medicina e a rischio di chiusura.

A differenza di Cascina, nel presidio di Tagliamento non venne disattivata la divisione di chirurgia generale, così come previsto dal piano, perché nel frattempo il Comune aveva presentato ricorso al TAR contro la decisione del direttore generale della USL, eccettuando l'esercizio di un potere deliberativo sulla riorganizzazione della rete ospedaliera non riconosciuti dalla legge, in quanto di competenza della Regione, e ottenendo per il momento l'accoglimento della richiesta e la sospensione dell'atto. Contro la sospensione concessa, il direttore generale minacciava a sua volta ricorso al Consiglio di Stato.

La situazione di Cascina divenne esplosiva: in breve tempo divampò una protesta (atti intimidatori nei confronti del direttore generale, blocco dell'autostrada e delle vie di accesso alla città), che occupò le cronache locali e soprattutto chiamò in causa una molteplicità di altri attori e istituzioni locali.

Mentre il prefetto si rifiutava di ricevere i partecipanti, la locale Comunità Montana prendeva ufficialmente posizione a favore della

protesta, che minacciava di procedere a oltranza. Sindaci, consiglieri e deputati della zona iniziarono a rilasciare dichiarazioni sull'argomento. Alcuni medici e dirigenti della stessa ASL si espressero contro il piano facendosi interpreti della volontà e dei bisogni delle popolazioni; altri approfittarono della circostanza per render noto che i veri problemi dell'ASL non erano questi, bensì la carenza di organico, gli straordinari non pagati, le nuove attrezzature mai arrivate; altri ancora difesero le scelte tecniche del direttore e il potenziamento dell'ospedale di Avellana. La vicenda produsse una spaccatura anche in seno ai sindacati e tra le diverse sezioni dello stesso sindacato: alcuni assumevano una posizione di opposizione dura e irremovibile, sostenendo i comitati, altri ritenevano che il piano fosse un punto di partenza valido, sul quale avviare una serie di negoziazioni e trattative (sulle nuove assunzioni, sull'organizzazione dei servizi, sul trattamento economico dei dipendenti, ecc.). Contro quest'ultimi il Comitato pro-ospedale invitava i cittadini a restituire la tessera.

Per lo scioglimento del nodo che si andava sempre più aggravando, la sede di discussione istituzionale divenne l'Assessorato regionale alla Sanità. Quest'ultimo venne letteralmente "cinto d'assedio" da una folla di manifestanti, i quali una mattina aprite giunsero da Cascina con pullman, auto e perfino un'ambulanza. L'intento era quello di costringere l'assessore a riceverli e ad assumere un impegno chiaro e definitivo sulla questione.

Quest'azione fu l'ultimo e più violento atto di protesta, che vide l'intervento del Questore, lo schieramento delle forze dell'ordine, principi di rissa e di rappresaglia fisica, oltre che slogan e cori di insulti e sfida.

La Regione, insieme al direttore generale dell'ASL, ridefinì la proposta di riorganizzazione dell'ospedale, finendo per concedere quanto richiesto dal Comitato, la riattivazione della chirurgia e della sala operatoria nell'ospedale di Cascina, il mantenimento della Medicina, oltre all'attivazione di nuovi posti letto di lungodegenza, riabilitazione e geriatria. Soluzione analoga di potenziamento della struttura venne adottata per l'ospedale di Tagliamento.

Questa scelta rimise in discussione anche la costituzione di un Polo Ospedaliero unico e l'attivazione del nuovo modello organizzativo dipartimentale previsto dall'azienda.

La conclusione della vicenda ha segnato da ultimo anche la manifestazione del conflitto ormai insanabile tra l'assessorato regionale e il direttore generale dell'ASL, conclusosi con un'ulteriore appendice giudiziaria: la Regione non ha riconfermato il manager e ha proceduto a nominarne uno nuovo; il precedente direttore ha operato ricorso penale e amministrativo contro tale decisione, ottenendo a sua volta una sospensiva dell'atto di nomina del suo sostituto.

3. La natura dei processi di cambiamento organizzativo

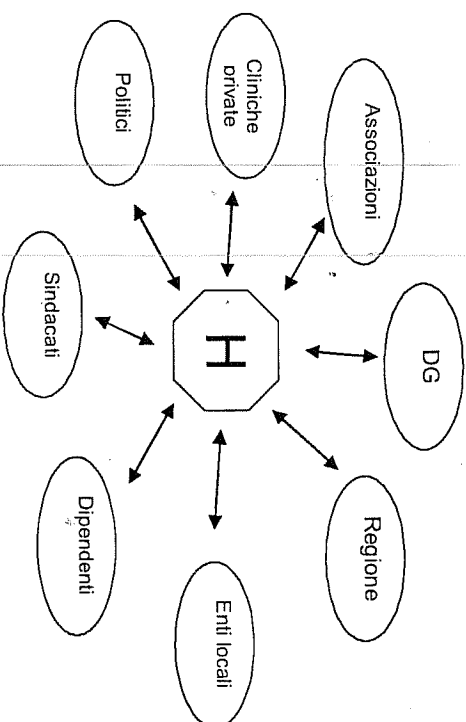
Attraverso la ricostruzione dei fatti e una serie di interviste ai principali attori della vicenda, analizzando il reticolo di interessi in gioco e le strategie poste in essere da ciascuno di essi, si evidenzia facilmente come la decisione "tecnica" presa dai soggetti pubblici nel caso della ASL di Avellana-Sulpiano per garantire una migliore qualità di offerta sanitaria ai cittadini sia stata all'origine di azioni e reazioni che al contrario hanno dato luogo a ulteriori disservizi e inefficienze.

Il caso si presta ad una pluralità di interpretazioni e chiavi di lettura. Sarebbe fin troppo facile operare una lettura giornalistica degli eventi o un'interpretazione semplicistica che riconduca la responsabilità del fallimento ad un unico soggetto, a questa o a quella specifica azione. In realtà, ciò che emerge dal caso è innanzitutto l'irriducibile complessità del processo decisionale in questione e la contraddittorietà dei sistemi sociali ad esso sottostanti, dove l'esito della vicenda è strettamente legato ai rapporti di forza e alle strategie poste in essere dai diversi soggetti per difendere o far prevalere i propri interessi (Figura 1).

Stiamo in un contesto in cui i vincoli posti dalle direttive nazionali e dalla legge regionale, oltre che da una serie di valutazioni tecniche di tipo economico e sanitario, potrebbero far apparire ineccepibile la decisione presa dalle istituzioni. Ciò che si verifica invece è un

progressivo slittamento della decisione dal tavolo tecnico a quello politico, senza che tuttavia sia possibile scindere in modo netto l'uno dall'altro, data la presenza di più attori che contemporaneamente "giocano" su entrambi i piani.³

Figura 1: Attori e interessi in gioco intorno alla decisione di chiusura di un piccolo ospedale



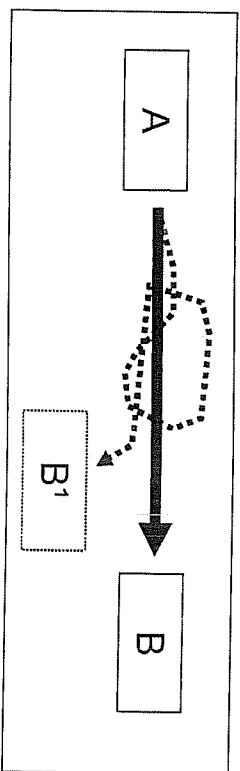
Il caso della ASL di Avellana-Sulpiano ci obbliga a ragionare sul cambiamento organizzativo, e nello specifico sul cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione all'interno di un sistema di relazioni locale, in modo articolato e meno banale rispetto a tante formule che riconducono le soluzioni a mere questioni tecniche o economiche.

Da un punto di vista generale, il cambiamento organizzativo può essere visto come il passaggio di un sistema organizzativo da una condizione iniziale (A) ad una finale (B) attraverso un processo di trasformazione (Figura 2). Tuttavia il problema che si pone non è tanto

³ Occorre sottolineare, ad esempio, che diversi dipendenti dell'azienda sanitaria erano rappresentanti sindacali e alcuni occupavano anche incarichi politici nelle amministrazioni locali.

la definizione di B o la razionalità a priori che deve garantire tale passaggio, quanto il flusso di trasformazioni e di imprevisti che caratterizzano la trasformazione di A e che possono condurre a situazioni del tutto emergenti (B').

Figura 2: Effetti emergenti e lettura dinamica dei processi di cambiamento organizzativo



Nel caso di Avellana-Sulpiano, infatti, ciò che non è affatto evidente non è la razionalità della scelta tecnica assunta dal decisore pubblico (la riconversione di due piccoli ospedali fatiscenti) bensì il dispositivo che costruisce la cooperazione tra gli attori del contesto locale, ciò che fa convergere i loro differenti e contrastanti interessi verso la definizione di un percorso condiviso, magari non ottimale dal punto di vista della scelta, ma sicuramente più efficace in termini di attuazione e di fattibilità.

Occorre allora analizzare più a fondo la natura del cambiamento organizzativo, soffermandoci su alcuni concetti chiave.

a) Il cambiamento organizzativo come processo

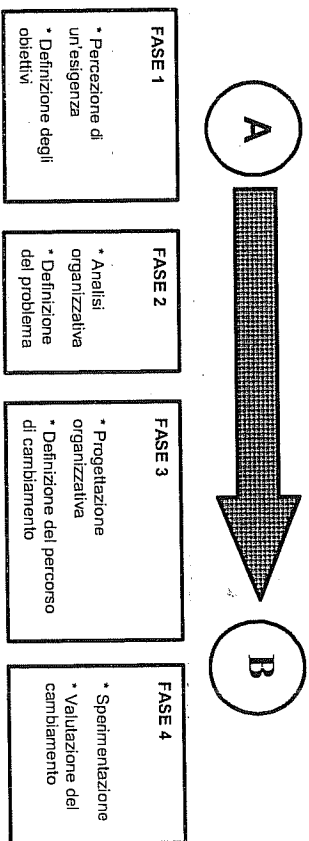
Innanzitutto il cambiamento organizzativo deve essere considerato come un processo, vale a dire come un insieme dinamico di azioni e reazioni dei diversi elementi coinvolti nel cambiamento, e non come una semplice azione puntuale. Ridefinire l'organigramma dell'amministrazione o ridisegnare l'articolazione dei servizi non è l'unico (né spesso il più importante) momento di un processo di cambiamento organizzativo; quest'ultimo ha inizio allorché si manifesta una spinta al cambiamento, si percepisce un'esigenza, e

termina solo quando si verifica l'attuazione di un diverso modello di funzionamento. Essendo un processo, il cambiamento organizzativo si compone quindi di diverse fasi e chiama in causa diverse variabili interdipendenti.

Le fasi possono essere così distinte (fig. 3):

- 1) una fase di percezione di un'esigenza di cambiamento e di definizione degli obiettivi del cambiamento;
- 2) una fase di analisi organizzativa, di definizione del problema e di valutazione di soluzioni alternative;
- 3) una fase di progettazione organizzativa e definizione di un percorso di attuazione del cambiamento;
- 4) una fase di sperimentazione e di valutazione del cambiamento.

Figura 3: Fasi del processo di cambiamento



In ognuna delle diverse fasi entrano in gioco delle variabili, sia esterne che interne all'azienda:

Variabili esterne⁴

- i modelli di riferimento
- i vincoli normativi
- il contesto locale
- i bisogni della popolazione
- il comportamento della domanda
- il sistema competitivo
- il sistema politico e di rappresentanza degli interessi
- il reticolo interistituzionale di riferimento (sistema amministrativo locale, altri soggetti pubblici e privati)
- il grado di innovazione tecnologica
-

Variabili interne

- l'assetto organizzativo preesistente
- il potere organizzativo
- la cultura organizzativa
- il comportamento degli attori
- gli strumenti organizzativo-gestionali
- il tempo
- la logistica e l'uso degli spazi
- la dotazione strutturale e di attrezzature
-

Tale elenco non intende essere esaustivo; ciò che ci interessa sottolineare è come il processo di cambiamento, nelle sue diverse fasi, venga condizionato dall'evoluzione di alcuni fattori di contesto e dal ruolo assunto, all'interno dell'azienda, da alcune variabili

⁴ Siamo consapevoli che la distinzione tra interno e esterno dell'organizzazione diventa alquanto artificiale se adottiamo una prospettiva cognitiva secondo la quale l'ambiente non è un dato oggettivo, bensì l'esito di un processo di attivazione e di costruzione soggettiva (e intersoggettiva) della realtà (Weick, 1988). In questa sede, per comodità espositiva, consideriamo "ambiente" tutte quelle relazioni pertinenti ai fini del cambiamento organizzativo che coinvolgono soggetti istituzionalmente non appartenenti all'azienda sanitaria (norme giuridiche, relazioni interistituzionali, ambito competitivo, comunità locale, tecnologia, teorie organizzative, ecc.).

organizzative (Rebora, 1988). La rilevanza che tali variabili possono assumere nel processo dipende ovviamente dalle dimensioni del cambiamento e soprattutto dall'approccio adottato. In un certo senso, potremmo dire che nessuna variabile di per sé è in grado di incidere sul processo se non attraverso una sua "attivazione", un suo utilizzo (non necessariamente consapevole) da parte di un soggetto implicato nel processo stesso. In altri termini, non esistono variabili più o meno importanti, ma comportamenti e dinamiche che all'interno di un processo di cambiamento attribuiscono peso e fanno un uso maggiore o minore di questa o quella variabile. Ma torneremo sull'argomento in modo più approfondito nel capitolo 5, quando proveremo a costruire un modello interpretativo di sintesi.

b) Il cambiamento organizzativo come dimensione del divenire dell'azienda

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni, è indubbio che le radicali trasformazioni degli ultimi anni hanno funzionato da "tensori", innescando una pluralità di processi (o quanto meno di tentativi) di cambiamento. Di fronte a tali tensioni emerge sempre più chiaramente come il cambiamento, tradizionalmente visto come un problema "straordinario" nel funzionamento delle aziende sanitarie, vale a dire come un evento eccezionale che trasforma un sistema stabile e routinario, rappresenti in realtà una dimensione permanente del divenire di tali organizzazioni.

Organizzare l'azienda, in questo contesto, diventa sempre meno un problema di definizione di modelli, di progettazione di strutture stabili e più "razionali", e sempre più un problema di "gestione di processi organizzativi" in continua evoluzione (Salvemini, 1981). In altri termini, quanto più l'ambiente è dinamico e le spinte al cambiamento si manifestano con maggiore frequenza e intensità, tanto più il "problema organizzativo" delle aziende pubbliche tende a trasformarsi e a coincidere con il problema della gestione permanente di cambiamenti organizzativi.

Pensiamo al funzionamento di un ospedale. Dalla semplice standardizzazione dei processi produttivi secondo una logica specialistica, si sta progressivamente passando all'ampliamento dei modelli di offerta (day hospital, day surgery, assistenza domiciliare),

all'integrazione dei percorsi diagnostico-terapeutici, alla costante revisione dei criteri di appropriatezza e di *evidence medicine*, alla condivisione di risorse (modello dipartimentale); tutto ciò rende il modello organizzativo dell'ospedale molto più dinamico e destrutturato di quanto non fosse in passato, costringendo gli operatori ad una continua rimessa in discussione delle proprie certezze, abitudini, routines cognitive.

Ciò implica che il processo di cambiamento così come rappresentato nella figura 3 contiene una semplificazione, quella di poter definire con precisione quando un processo è finito o ne comincii un altro; la realtà ci consegna invece quotidianamente situazioni di evoluzione permanente e di sovrapposizione continua di processi, in cui la stabilizzazione di alcuni cambiamenti organizzativi coesiste con il lancio o la progettazione di altri.

c) Il cambiamento organizzativo come problema di apprendimento collettivo

Se è facile convenire sul fatto che il cambiamento organizzativo è ormai una priorità delle amministrazioni pubbliche, più difficile è intendersi su come questo "dover essere" possa tradursi realmente in nuove capacità e in nuove culture organizzative. Un'altra semplificazione molto frequente, ormai divenuta un luogo comune, è l'affermazione secondo la quale per cambiare un'amministrazione pubblica bisognerebbe che tutti i dipendenti lo volessero o, addirittura, che cambiassero "le loro teste". Questa visione in qualche modo riconosce il problema del coinvolgimento delle persone in un processo di cambiamento, senza il quale ogni progetto è destinato a fallire; tuttavia assume una sfumatura irrealistica, come a voler sottolineare che si cambia solo quando tutti cambiano, quindi mai. Il cambiamento come un'utopia o, quanto meno, come un risultato a lungolunghissimo termine, plurigenerazionale.

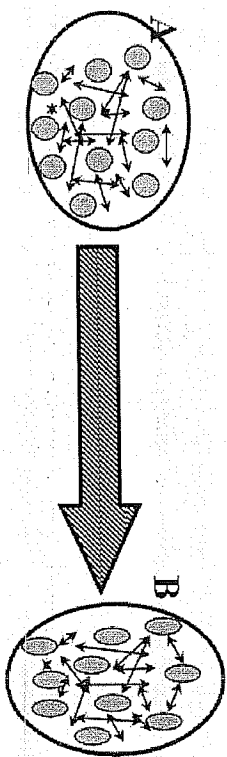
Il modo per superare questa impasse consiste nell'affrontare la questione in modo un po' più articolato, considerando la natura del fenomeno organizzativo. L'apprendimento organizzativo non è una sommatoria di cambiamenti individuali, in quanto un'organizzazione non è un insieme di individui, bensì un insieme di relazioni tra elementi (individui, gruppi, strutture, tecnologie, informazioni) posti

in relazione di interdipendenza e in modo ripetuto nel tempo. Il risultato di questa interdipendenza non è riconducibile all'azione di uno degli elementi, ma all'esito sistemico della cooperazione che essi sono in grado di costruire (Crozier-Friedberg, 1977).

Anche ammesso, per ipotesi, che tutti coloro che lavorano in un'azienda fossero d'accordo sulla necessità di un cambiamento e sul modo di perseguirlo, nulla ci garantirebbe che l'esito del loro "lavorare insieme" si tradurrebbe nei risultati attesi. La "qualità" di un cambiamento non dipende dalla "qualità" dei singoli individui, ma principalmente dalla "qualità" del gioco collettivo che essi creano.

Quindi un'organizzazione non cambia quando tutti i soggetti che la compongono cambiano, ma quando essi sono capaci di strutturare le proprie relazioni in un gioco diverso rispetto a quello in cui operavano in precedenza. Alla luce di queste considerazioni, la figura 3 con la quale avevamo schematizzato il problema del cambiamento organizzativo deve essere ridefinita, mettendone maggiormente in risalto la natura collettiva e costruita. Dal momento che l'organizzazione è un sistema di relazioni (A), essa cambia solo come sistema, cioè nelle sue relazioni (B) (figura 4).

Figura 4: Il cambiamento organizzativo come processo di apprendimento collettivo



Qui risiede tutta la complessità e la dimensione per così dire paradossale del cambiamento organizzativo: da un lato, infatti, dobbiamo riconoscere che i rapporti umani strutturatisi nel tempo all'interno di un'organizzazione possono costituire il principale ostacolo al cambiamento; dall'altro lato, però, dobbiamo anche essere consapevoli che quegli stessi rapporti costituiscono la principale risorsa di cui quell'organizzazione dispone, il suo patrimonio di

capacità collettive, senza il quale nessun cambiamento sarà mai possibile.

d) La crisi come condizione di apprendimento

Nessuna organizzazione cambia perché "si deve", ma solo perché entra in crisi il suo modo di funzionamento, quando esso non è più "sostenibile". L'apprendimento nasce da una tensione, da un conflitto, da una rottura di stabilità; la "teoria" che quell'organizzazione aveva elaborato non è più "sostenibile", a poco a poco si sperimentano e si affermano nuove norme, nuove teorie d'azione, nuovi costrutti collettivi.

Ciò che differenzia un'organizzazione che apprende (la *learning organization*) da un'organizzazione che non apprende, è la "soglia di sostenibilità" oltre la quale il proprio modello entra in crisi.

Di fronte a un ambiente dinamico, che fornisce costantemente stimoli al cambiamento, un'organizzazione innovativa è quella che riesce a rimettere in discussione più facilmente e con più frequenza il proprio modello, che percepisce (che "attiva") nell'ambiente continue opportunità di sviluppo; viceversa, un'organizzazione burocratica si difenderà dalle pressioni al cambiamento finché potrà, cercherà di ignorarle e rimanerne immune finché non sarà "costretta" a farvi fronte.

Questo d'altronde è stato il modo più diffuso di cambiamento nella Pubblica Amministrazione italiana; la nostra burocrazia "non avverte il bisogno" di cambiare, di apprendere, quindi non ne è capace. A meno che non vi sia costretta, che la crisi esploda in tutta la sua evidenza e irreversibilità; in quel caso si innesceranno dei processi di adattamento e di ristrutturazione dall'esito comunque incerto e imprevedibile.

Altra caratteristica dei processi di apprendimento è infatti la loro imprevedibilità. Non dobbiamo credere che l'apprendimento sia sempre un atto deliberato o comunque governabile e orientabile. Ricadremmo in una visione meccanicistica dell'organizzazione. Se vi è crisi l'organizzazione comunque reagisce, attiva i suoi meccanismi di protezione o di trasformazione interna. Sol tanto *ex post*, ricostruendone le dinamiche, possiamo valutare l'esito più o meno

positivo di questa reazione, ad esempio rispetto ai fini per cui l'organizzazione è stata posta in essere.

L'unico modo per stimolare o per orientare i processi di apprendimento nella giusta direzione consiste nel basare l'azione organizzativa sulla produzione di conoscenza e di un tipo particolare di conoscenza, quella che ricostruisce e analizza la propria esperienza concreta.

La grande difficoltà delle pubbliche amministrazioni risiede nel non essere state abituate a occuparsi del contingente, del caso singolo. Sono organizzazioni che hanno basato la costruzione del loro modello su criteri di regolamentazione astratti, universali, impersonali. Così facendo esse hanno bandito dal proprio codice genico il flusso dell'esperienza.

Perché una burocrazia si trasformi in una *learning organization* (o almeno in una *learning bureaucracy*) occorre innanzi tutto che essa riconduca l'attenzione alla propria esperienza e sviluppi una capacità di leggerla e interpretarla in modo attivo all'interno dei meccanismi legittimi di funzionamento. Se si continua a invocare la norma universale, che garantisce un comportamento oggettivo e impersonale del dipendente pubblico, la Pubblica Amministrazione si allontnerà sempre di più dalla realtà e dalle opportunità di cambiamento che essa offre⁵.

In conclusione, il problema odierno non è più capire perché le amministrazioni pubbliche debbano cambiare, in quanto la crisi che le attraversa non è superabile con la riproduzione del vecchio modello, ma come reagire alla crisi in modo maturo e consapevole, come diventare aziende pubbliche moderne, in grado di conciliare crescita e garanzia dei diritti, capacità di adattamento locale e principi del servizio pubblico, redditività e equità, apertura al nuovo e valorizzazione delle proprie specificità e delle proprie radici.

⁵ È emblematico ad esempio il fatto che per anni molte amministrazioni siano state efficientissime nel selezionare i nuovi entranti, in modo formalmente ineccepibile, secondo meccanismi personalistici e clientelari; nel momento in cui la legge concede la possibilità di attivare forme di selezione alternative ai pubblici concorsi, l'organizzazione non sa approfittarne e interpreta la discrezionalità della scelta come arbitrio, si invoca l'oggettività dei criteri a garanzia della legalità.

4. Comparazione di approcci al cambiamento organizzativo

Ora, se consideriamo il cambiamento organizzativo in tutta la sua complessità, come un problema di apprendimento collettivo, con i significati e le implicazioni che esso comporta, diventa evidente come gran parte degli approcci al cambiamento⁶ sinora sperimentati nella Pubblica Amministrazione non siano riusciti a tener conto di questa complessità. Essi appaiono lontani dalla realtà, limitati nella loro capacità di prendere in considerazione la dimensione collettiva e relazionale del cambiamento organizzativo, finendo così per avere un'efficacia molto limitata.

a) L'approccio giuridico-formale

Secondo la visione amministrativa classica, il cambiamento passa solo attraverso le modifiche dell'assetto normativo. Dal momento che l'azione pubblica deve rispondere ai requisiti di neutralità, impersonalità, trasparenza, formalizzazione, il comportamento amministrativo deve far riferimento a regole e procedure definite. La norma deve prevedere ogni situazione; in sua assenza si genera un vuoto all'interno del quale diventano possibili comportamenti discrezionali, arbitrari, potenzialmente non rispondenti ai requisiti di cui sopra.

Secondo questo approccio, il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche richiede quindi innanzitutto nuovi impianti normativi e l'esplicitazione di regolamenti e linee guida di attuazione delle leggi.

⁶ Con il termine "approccio" facciamo riferimento alla modalità concreta con cui è stato ed è attualmente gestito il cambiamento all'interno della Pubblica Amministrazione. Non si tratta quindi di passare in rassegna delle teorie del cambiamento, in forte evoluzione negli ultimi decenni, bensì la modalità pratica sperimentata nelle organizzazioni. Da questo punto di vista, non deve stupire che approcci ancora improntati a visioni dell'organizzazione ampiamente superate nel dibattito teorico (l'ideal tipo burocratico di Weber, l'organizzazione scientifica nel lavoro di Taylor, la corrente delle Relazioni Umane, la teoria delle contingenze strutturali, l'organizzazione come sistema socio-tecnico) siano ancora quelli più frequenti.

Anche all'interno della stessa amministrazione, proprio per la sua natura di soggetto pubblico, è sempre necessaria l'esistenza di un'atto formale, che attribuisca valore legale alle decisioni e fornisca al tempo stesso garanzia e tutela agli operatori e i cittadini.

Un approccio centrato soltanto sulle regole, in cui il cambiamento sarebbe il portato di nuovi vincoli formali, appare ormai del tutto in contrasto con ciò che quotidianamente constatiamo. Il proliferare delle norme, come è stato ampiamente dimostrato dalla ricerca organizzativa e dall'esperienza, crea paradossalmente maggiori spazi di libertà, favorisce e legittima gli atteggiamenti di resistenza al cambiamento, di rigidità amministrativa (Merton, 1940; Gouldner, 1954; Crozier, 1964). La formalizzazione, pur necessaria per stabilizzare e regolare l'azione organizzativa, può degenerare facilmente in formalismo (la regola fine a sé stessa), in protezione (non si è tenuti a fare quanto non prescritto), in fonte di potere (il potere del burocrate, appunto).

b) L'approccio strumentale-razionale

All'approccio giuridico-formale possiamo contrapporre uno di tipo razionale e strumentale, che cerca di attuare il cambiamento partendo non già dalle regole ma dagli obiettivi che si intende raggiungere. L'organizzazione è lo strumento da modellare in funzione delle strategie perseguite. Il modello di riferimento è quello manageriale delle *business school* americane di prima generazione: una volta definita dal vertice aziendale una gerarchia di obiettivi, basterà agire in modo pianificato su alcune leve fondamentali della gestione (budget, programmi e piani operativi) e dell'organizzazione (strutture, sistemi operativi, stile di direzione) e tutto il resto seguirà (Ansoff, 1965; Andrews, 1971).

Anche questo approccio alla prova dei fatti si è rivelato limitato e troppo semplificato del comportamento umano nei contesti organizzati. Esso genera un'eccessiva fiducia nei modelli organizzativi e nelle tecniche di cambiamento, spesso introdotte in modo acritico e/o forzato. Il modello prescrive tutte le fasi che devono essere seguite e tutte le variabili che devono essere utilizzate in un processo di cambiamento pianificato, tuttavia non chiarisce bene come tutti questi elementi si combinino realmente: la razionalità del modello

dà per scontata la capacità dell'organizzazione di riceverlo e di attuarlo in funzione del miglioramento delle proprie performance. Così dinanzi a risultati inferiori alle attese, si finisce per criticare il modello e lo strumento introdotto, andando alla ricerca di altre soluzioni, magari più razionali, più raffinate tecnicamente o semplicemente più "alla moda", senza riuscire a comprendere che il problema non è nello strumento, bensì in una scarsa attenzione alla gestione dei problemi di adattamento e di resistenza che tale strumento può generare, in una superficiale conoscenza dell'organizzazione; insomma, in una concezione troppo tecnologica e meccanicistica del cambiamento (Argirys e Schon, 1978; Crozier e Friedberg, 1977).

La realtà è che ogni intervento sull'organizzazione, sia esso la ridefinizione della struttura organizzativa, l'introduzione di sistemi di budget, o la semplice modifica degli orari di servizio, introdotto come soluzione "razionale" a problemi di funzionamento, può potenzialmente generare nuovi problemi. Ogni modifica all'organizzazione è un turbamento di un equilibrio precedente, un fattore potenziale di crisi più o meno forte (a seconda dell'entità dell'intervento e degli interessi in gioco); l'aspetto critico del cambiamento, dunque, non risiede nella progettazione del nuovo modello o nella definizione delle nuove regole operative, bensì nella gestione dei processi di adattamento e di reazione che essi generano. Un approccio troppo centrato sulle soluzioni, che considera l'organizzazione come lo strumento che automaticamente le adatterà in virtù della loro "razionalità intrinseca" è destinato ad incontrare grossi ostacoli nella fase di attuazione⁷.

c) *L'approccio processuale-culturale*

In virtù di queste difficoltà nella gestione dei processi di cambiamento, della consapevolezza di una naturale "inerzia" o "recalcitranza" dell'organizzazione alla trasformazione delle proprie routines, si è affermato anche un altro approccio, maggiormente centrato sulla dimensione psicologica e culturale del cambiamento (Gagliardi, 1990; Bodega, 1996).

⁷ Come è apparso evidente nel caso analizzato della ASL di Avellana-Sulpiano.

Esso colloca la principale fonte del cambiamento nella capacità di modificare le mappe cognitive e gli schemi d'azione delle persone. Se la cultura organizzativa è "l'insieme coerente di assunti fondamentali che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato, imparando ad affrontare i suoi problemi di adattamento esterno e di integrazione interna" (Schein, 1985), il problema del cambiamento organizzativo si pone principalmente come problema di cambiamento culturale e deve essere centrato congiuntamente sugli individui e sulle loro relazioni interpersonali all'interno del gruppo.

A partire da queste considerazioni, un ampio filone di studi e di esperienze di cambiamento guidato all'interno delle organizzazioni⁸ ha posto l'accento sul ruolo del gruppo e della leadership nei processi di cambiamento. Dal momento che il gruppo è il soggetto che detiene e sviluppa la propria cultura, e che quest'ultima condiziona il funzionamento e l'evoluzione dell'organizzazione (anche attraverso meccanismi di trasmissione e socializzazione ai nuovi membri), il compito del leader e di chiunque voglia introdurre un qualche cambiamento nel sistema è quello di intervenire nei processi di formazione, trasformazione o distruzione della cultura organizzativa.

Questo approccio ha il merito di riconoscere la natura processuale dell'organizzazione e la necessità di penetrare all'interno della "scatola nera"; i processi di adattamento e di integrazione che gli individui mettono in atto all'interno delle loro relazioni di scambio (nei processi decisionali, di comunicazione, di cooperazione, ecc.) condizionano il funzionamento e lo sviluppo dell'organizzazione, quindi anche l'efficacia di ogni intervento di cambiamento. Rispetto ad un approccio rigidamente strumentale, questo approccio riconosce l'autonomia e il margine di imprevedibilità del sistema organizzativo; il focus del cambiamento si sposta quindi dalla logica del controllo a quella dell'apprendimento: il management non ha il compito di progettare e controllare il processo di cambiamento, bensì quello di stimolare e di sviluppare (con adeguati strumenti formativi, di incentivazione, di comunicazione) la capacità autonoma di apprendimento insita all'interno dell'organizzazione.

⁸ In particolare tutto il filone dell'*Organization Development*; per una introduzione si veda Piccardo, 1991.

Tuttavia anche questo approccio può incontrare dei limiti, laddove considera la cultura come variabile prioritaria di ogni cambiamento. Questa ipotesi condurrebbe ad una conclusione assurda, quella per cui ogni cambiamento sarebbe impossibile se non cambiano le persone e le loro culture. Anche qui l'esperienza mostra che situazioni di rottura o di innovazione possono realizzarsi anche a prescindere dal cambiamento culturale. O, meglio, la cultura può seguire, può rinnovarsi proprio a partire dalla sperimentazione concreta di nuove modalità di azione collettiva e di cooperazione.

d) L'approccio strategico

I rapporti umani non si trasformano semplicemente perché cambia il contesto o una qualche condizione materiale. Né cambiano soltanto quando cambiano le culture e gli atteggiamenti individuali e/o collettivi. Questo tipo di determinismo è stato ampiamente disconfermato dall'evidenza. I rapporti cambiano se i soggetti sono capaci di organizzarsi in un gioco di relazioni diverso rispetto a quello in cui operavano in precedenza.

Identicamente, come abbiamo già sottolineato, nessuna organizzazione cambia perché "si deve", ma solo perché entra in crisi il suo modo di funzionamento, quando esso non è più "sostenibile" dai soggetti che hanno contribuito a costruirlo.

Di qui l'esigenza di basare il cambiamento su un approccio strategico, che sappia stimolare le capacità di apprendimento e di innovazione di un'organizzazione non dall'esterno, bensì facendo leva proprio sul suo passato, sulle sue risorse intrinseche, sul proprio potenziale. L'organizzazione non è né una macchina da programmare a priori, né un insieme di persone da "manipolare" o da "motivare" al perseguimento di obiettivi comuni: entrambe queste ipotesi appaiono al tempo stesso semplificatrici e utopiche, perché negano la libertà e il margine di imprevedibilità del comportamento umano.

Le pubbliche amministrazioni scontano una assenza di approccio strategico al proprio vertice. Occorre, invece, disporre di una conoscenza profonda dell'organizzazione sulla quale si vuole intervenire, di una consapevolezza dei propri punti di forza e di debolezza, di una lettura critica e approfondita dei vincoli culturali e

di potere che ne limitano lo sviluppo, così come di una valutazione del potenziale di innovazione che essa possiede.

Porre al centro la strategia vuol dire quindi considerare il cambiamento organizzativo come quel processo di apprendimento collettivo che passa soltanto attraverso una trasformazione dall'interno del sistema di relazioni, come auto-adattamento reciproco tra le sue componenti, quindi come auto-organizzazione.

Tabella 1: Quadro sinottico degli approcci al cambiamento organizzativo

Approccio	Giuridico-formale	Razionale-strumentale	Culturale	Strategico
Visione dell'organizzazione	Insieme di regole	Sistema socio-tecnico che si adatta all'ambiente	Sistema di simboli, valori, assunti di base	Sistema di relazioni che si autodetermina
Visione del cambiamento	A priori Universale	Sistemico Contingente Pianificato	Processuale Dall'interno Guidato	Processuale Dall'interno Auto-prodotto
Variabili rilevanti	Norme	Strutture Progettazione	Cultura organizzativa Motivazione Leadership	Strategia Attori-chiave Conoscenza
Ruoli critici	Legislatore	Pianificatore	Leader	Stratega
Limiti	Cambiamenti o come adempimenti o formale	Incapacità di leggere l'organizzazione dall'interno	Voler cambiare la cultura "a tutti i costi" (rischio potenziale)	Cambiamento come concentrazione di tutto (rischio potenziale)

Nella tabella 1, i diversi approcci sin qui analizzati vengono messi schematicamente a confronto. È evidente come la natura del cambiamento organizzativo renda particolarmente inadatti i primi due tipi di approcci. Concepire l'organizzazione unicamente come un insieme di regole o come una razionale costruzione di coerenze sistemiche può essere molto rassicurante. Tuttavia la realtà si presenta a noi sotto forma diversa: i fini dell'organizzazione sembrano essere

più la risultante di dinamiche di potere e di continui adattamenti che non un dato unitario e unificante; le strutture organizzative, una volta considerate l'oggetto prioritario di analisi e progettazione, appaiono molto meno "strutturanti" dei processi e delle transazioni tra attori; gli stessi comportamenti individuali all'interno dell'organizzazione appaiono sempre più variabili nel tempo, contraddittori, difficilmente generalizzabili.

Con questo non si vuole dire che il cambiamento non richieda nuove regole formali (primo approccio) e l'esistenza di un progetto, di un piano deliberato (secondo approccio). Per gli enti locali, ad esempio, grosse spinte al cambiamento sono venute proprio dalla riforma introdotta dalla L. 142/90 o dall'elezione diretta del sindaco, così come l'adozione del Piano Esecutivo di Gestione ha costituito in molti contesti uno strumento di cambiamento organizzativo. In un certo senso, quindi, tutti e quattro gli approcci si integrano.

Muoversi in questo quadro di complessità e di indeterminazione richiede comunque di intervenire nell'azienda in modo molto meno rigido e a priori di quanto non si faccia tradizionalmente, pena il rischio che i cambiamenti normativi o deliberati restino sulla carta o si blocchino lungo il percorso, come abbiamo visto nel caso analizzato. Nel prossimo paragrafo vedremo invece come impostare una strategia di cambiamento organizzativo che voglia essere efficace.

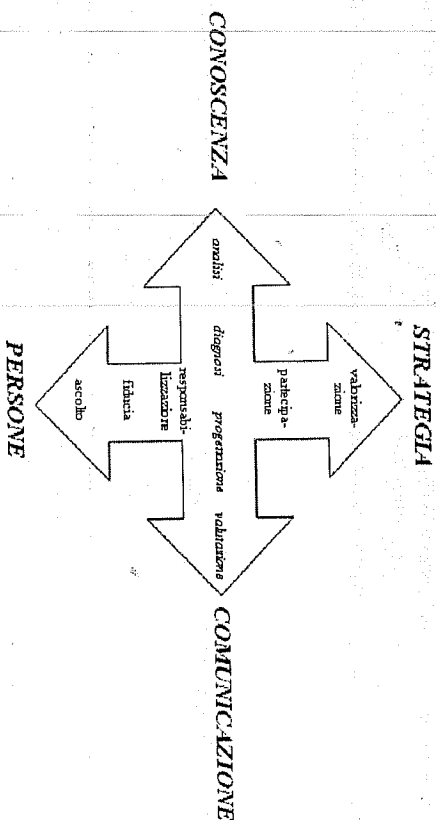
5. Un modello di riferimento basato sulla strategia di cambiamento

Esiste oramai in letteratura una fiorente produzione di "guide" alla gestione del cambiamento. Ognuna di esse cerca in qualche modo di definire un percorso, di fornire uno schema interpretativo attraverso il quale rendere il processo di cambiamento efficace. In questa sede non faremo una rassegna di tali approcci, rinviando ai riferimenti contenuti nella bibliografia. Il nostro obiettivo è quello di tracciare un nostro modello di riferimento, o quanto meno alcuni punti fermi che a nostro avviso devono caratterizzare una gestione efficace del cambiamento organizzativo.

Il nostro ragionamento si focalizza intorno a quattro componenti centrali del processo, che possiamo considerare anche come gli assi principali del modello (figura 5) (Tanese, 2001):

1. la strategia di cambiamento
2. la conoscenza del sistema
3. le persone e i ruoli critici
4. la comunicazione

Figura 5: Un modello di riferimento per la gestione del cambiamento organizzativo



a) Porre la strategia di cambiamento al centro

Innanzitutto, nessun cambiamento organizzativo può essere realizzato in modo efficace senza una strategia che accompagni il processo di apprendimento. Molti dei cambiamenti messi in atto nelle aziende pubbliche, anche quelli più profondi e radicali, perdono nel tempo di efficacia e di intensità proprio perché dopo una fase iniziale di lancio e di mobilitazione delle persone, non vengono adeguatamente sostenuti e guidati.

Questa "perdita di tensione" intorno al progetto di cambiamento comporta in genere due conseguenze. Da un lato gli individui