

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Hinna. A cura di © Sara Di Lullo



Organizzazione della pubblica amministrazione

Introduzione

Il **Capitolo 1** è dedicato alla **storia** dell'organizzazione della pubblica amministrazione italiana dall'Unità d'Italia ad oggi, necessaria per **comprendere le trasformazioni** che hanno portato all'assetto dei nostri giorni, inoltre si pone come **chiave di lettura** per i relativi mutamenti futuri.

Il **Capitolo 2** e **3** introducono il **contesto politico e normativo** in cui si sviluppano **due paradigmi**, prima il **new public management** e poi la **public governance**, che hanno guidato l'interpretazione e lo svolgimento dell'**azione amministrativa**. Il **Capitolo 4** analizza le **configurazioni organizzative** che caratterizzano i suddetti paradigmi, con particolare riferimento ai principi base dell'organizzazione burocratica del lavoro, criticità e relative evoluzioni.

Il **Capitolo 5** esamina il **livello di complessità organizzativa** interna ed esterna che le PA sono chiamate a gestire.

Il **Capitolo 6** passa alla rassegna i **contributi scientifici** in materia di **sviluppo e cambiamento organizzativo**, ed un frame per rileggerli a seconda del contesto ambientale, istituzionale e organizzativo. Emerge come il mutamento organizzativo della PA sia

spinto dalla volontà, dalla motivazione, dalle caratteristiche e gli orientamenti personali di coloro i quali possono influenzare e gestire i cambiamenti reali: le **persone**.

Il **Capitolo 7** e **8** sono dedicati proprio alle persone, quali soggetto determinante del cambiamento.

PARTE PRIMA: Organizzare la pubblica amministrazione: forme di governo e forme di gestione

Capitolo 1 - L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana: lineamenti di storia dell'organizzazione

Dall'unità d'Italia alla fine dell'800

Dato il contesto caratterizzato da disomogeneità culturale ed amministrativa, e province forti e vitali, la prima **forma di governo** dello Stato Italiano è ispirata al modello amministrativo francese.

Accentramento, formalizzazione e standardizzazione sono quindi i **principi organizzativi** adottati negli'anni dell'unificazione definiti dalla **riforma Cavour del 1853**, allo scopo di rafforzare la fragile unità conquistata, e quindi integrare gli eserciti, le burocrazie le monete e le lingue che differenziavano gli Stati preunitari.

L'adozione di un **unico ordinamento** (sul piano delle fonti) nazionale, valido per Comuni e Province, secondo il **principio di uniformità**, non bastava però a garantire il controllo di una realtà così frammentata, soprattutto data la debole classe politica e amministrativa. Perciò l'amministrazione italiana scelse l'**accentramento** istituzionale ed organizzativo, secondo il **modello di amministrazione cavouriano**, con un assetto rigidamente **gerarchico-piramidale**, che permetteva un maggior controllo, inoltre era contraddistinto da **ristrettezza numerica ed esclusiva provenienza piemontese** per la maggior professionalizzazione. Si era riusciti a fare l'Italia ma bisognava fare gli italiani (cit. Massimo D'Azeglio o Cavour?)

Nel 1861 il nuovo Stato contava 9 ministeri: Esteri, Interno, Finanze, Grazia giustizia e affari ecclesiastici, Pubblica Istruzione, Lavori pubblici, Guerra, Marina, Agricoltura industria e commercio.

La **riforma cavouriana** aveva come obiettivo primario quello di unificare le strutture amministrative, facendo del **ministero** l'apparato centrale e più importante dell'amministrazione pubblica. A capo dei ministeri erano posti i **ministri** nei quali era concentrata la **responsabilità di direzione** (la cosiddetta **gestione morale**) e di **esecuzione (gestione economica)**. La **figura** del ministro diventa **bifronte**: da una parte egli è membro del corpo politico ed è così legato al parlamento (e al Re) dal rapporto di fiducia, dall'altra è al vertice dell'amministrazione e ne è guida.

Ogni ministero era dotato di **strutture di tipo divisionale**, infatti al di sotto del ministro vi era un l'apparato burocratico strutturato per titoli e gradi, ognuno dei quali posto in subordinazione rispetto quello immediatamente superiore, la scala gerarchica era:



L'organizzazione ministeriale del modello di Cavour sembra anticipare contenuti e modalità del modello Weberiano. Essa infatti viene concepita come una **macchina** che trova il suo fondamento in alcuni elementi quali:

- il **protocollo**, come sistema di tracciabilità (certificazione-verifica) dell'azione amministrativa;
- l'**archivio**, come memoria storica dell'amministrazione per l'accumulazione della conoscenza e l'addestramento delle persone.

Questo assetto amministrativo però **non durò molto**, il cambiamento fu **spinto da alcuni fattori**:

- **esterni** (cresce la complessità ambientale in cui deve operare): **pressione** da parte delle **imprese** che volevano il liberalismo economico; **crescita e diversificazioni** delle **classi sociali** (ceto medio-borghese fatto di commercianti e artigiani si sostituisce alle élite dei vecchi proprietari terrieri, contribuendo alla crescita di grandi città come Roma, Firenze, Milano, Torino); **cambiamento dello scenario politico** in cui la Sinistra va al potere (allargamento del diritto del voto, istruzione elementare gratuita ed obbligatoria, decentramento amministrativo, riforma fiscale).
- **interni** (cambiano gli attori e gli interessi interni all'amministrazione stessa): **nuovo capitale umano** con una cultura meno generalista e con una formazione tecnico giuridica, nasce il **burocrate professionista**.

Le nuove parole d'ordine diventano **specializzazione e differenziazione**, ovvero vi fu una più rigorosa distribuzione dei compiti e chiarezza delle mansioni insieme ad un agire amministrativo tradotto in routine.

L'età giolittiana e il decollo amministrativo degli anni 30'

Il 1903 vede l'inizio dell'**età giolittiana** con il conseguente **decollo amministrativo degli anni 30**, queste **vedono**:

- 1) **crescita dei compiti e delle funzioni dello Stato**: vengono ampliati i ruoli dello Stato, con funzioni nuove di servizio sociale; cresce il numero del personale impiegato; crescono le amministrazioni consultive.
- 2) **parziale riconfigurazione dei rapporti centro-periferia**: municipalizzazione dei pubblici servizi (il comune diventa una cooperativa che assicura i bisogni primari del cittadino e a prezzi contenuti); nascita dell'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni d'Italia) di fondamentale importanza nella relazione tra centro e periferia; aumento della spesa pubblica gestita a livello locale (circa il 30%); scoperta della questione meridionale.
- 3) **riconfigurazione a livello geografico e culturale dell'amministrazione statale**: vengono inseriti nuovi burocrati di provenienza centro-meridionale
- 4) **nascita amministrazioni parallele**: ad esempio Ferrovie dello Stato e INA (Istituto nazionale per le assicurazioni)
- 5) **prima definizione organica dello statuto dei pubblici dipendenti (1908)**: vengono regolati gli aspetti principali d'impiego (reclutamento, carriera, poteri e doveri dei ruoli) e introdotte le prime forme di garanzia.

Da un punto di vista strutturale, il primo quindicennio del 900 vede quindi una crescita numerica del personale statale, la sua meridionalizzazione e la sua sindacalizzazione.

Le **due guerre mondiali** crearono una **situazione di reale emergenza** che accelerò il cambiamento, portando l'amministrazione a dover essere più efficace ed efficiente (aumento dell'intervento pubblico nell'economia; nascita di nuove istituzioni, sia per settore che per obiettivi) grazie anche ad una totale riconfigurazione della stessa. La questione amministrativa divenne una **questione sociale**.

L'**intervento fascista** (quindi nel periodo post bellico) fu non tanto di rivoluzione quanto di **restaurazione** di assetti e logiche di organizzazione che riprendevano la **tradizione burocratica ottocentesca**. Si punta infatti alla **razionalizzazione** dell'assetto amministrativo centrale e della spesa pubblica (soppressione di alcuni ministeri e fusione di altri; privatizzazione di alcuni servizi pubblici) con particolare attenzione al **controllo amministrativo**. L'importanza del **ruolo** del ministro viene drasticamente ridotta a favore di quello predominante della Presidenza del Consiglio. Infine viene avviato un processo di **entificazione** (1922-1940: 260 nuovi enti) e una sperimentazione definita **taylorismo amministrativo** (nuovi principi di organizzazione del lavoro).

L'amministrazione nell'Italia repubblicana, fino al '70

Di **rilevante interesse** in questi anni furono la **costituzione** dell'Istituto per il progresso della pubblica amministrazione e la costituzione del Comitato di organizzazione, la **nascita** della "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione" e de "i nuovi utopisti", l'inaugurazione di una prassi di **premi speciali** per impiegati che davano suggerimenti per il miglioramento dei servizi ed infine il diffondersi della pratica di **scambiarsi esperienze e conoscenze**. Nonostante ciò la politica non sostenne tali innovazioni, rimanendo strettamente legata alla burocrazia preesistente e anzi appropriandosi delle gestioni. La PA risultò essere arretrata e non al passo col boom economico di quegli'anni, ne conseguì infatti un **disordine complessivo**.

Gli anni 70 si chiusero pieni di **contraddizioni irrisolte**, inoltre non ci fu alcuna evoluzione nei modelli organizzativi, si istituirono nuovi uffici e un nuovo livello di governo regionale che portò al conseguente proliferare di nuove amministrazioni parallele, e nacquero le **authorities** (es. le ormai CONSOB, ISVAP, Antitrust ecc).

Un ultimo tentativo di risposta: il Rapporto Giannini

Nel 1979 il ministro **Giannini** elaborò un **Rapporto** che nel tempo è stato poi riconosciuto come il miglior **portatore del riformismo amministrativo**. In esso erano esposti i **problemi dell'organizzazione della PA** secondo **4 temi**:

- 1) **tecniche di amministrazione**: servizi di connettivo (protocollo, archivio, ecc), modalità di comunicazione interna ed esterna, modalità di decisione, tempi e produttività dell'azione amministrativa;
- 2) **tecnologie (informatiche) delle amministrazioni**: lamentando la scarsa diffusione e conoscenza tecnica delle pa;
- 3) **personale**: ridisegno dell'ordinamento del personale secondo le funzioni e per classificazione gerarchica; progressione economica sganciata da quella giuridica;
- 4) **riordinamento dell'amministrazione statale**: revisione dei raccordi Stato-Regioni, problema del decentramento di compiti e responsabilità, organizzazione delle aziende autonome, cambiamento radicale del sistema dei controlli.

Punti chiari ed urgenti, che **non videro** però alcuno **sbocco normativo**. L'amministrazione italiana aveva ormai perso il controllo di se stessa, raggiungendo la dimensione massima nella sua storia ma dove ogni ufficio era influenzato da interessi esterni.

Capitolo 2 - La riforma degli anni '90 tra New Public Management (NPM) e New Public Governance (PG)

La riforma amministrativa in Italia: il big bang degli anni '90: le spinte

La **storia** sociale e organizzativa dell'amministrazione italiana analizzata nel capito precedente dall'unità d'Italia al 1990, può essere quindi distinta in **cinque macrofasi o tappe evolutive**:

- **fase 1 (1853-1861)**: ha origine con la riforma Cavour (1853) nella quale si prevedeva un assetto amministrativo composto a un modello unico di amministrazione centrale (il ministero), un'amministrazione periferica che faceva perno sulle prefetture, nonché la rigida sottoposizione delle amministrazioni locali (Comuni e Province) allo Stato. Si ebbe un contesto organizzativo fortemente unitario, finalizzato a standardizzare i processi di azione amministrativa (le stesse regole e procedure ovunque).
- **fase 2 (1903-1921)**: età giolittiana, caratterizzata dall'aumento dell'intervento della PA nell'economia
- **fase 3 (1921-1960)**: periodo fascista e periodo repubblicano
- **fase 4 (1960-1980)**: caratterizzato dal **policentrismo decisionale** in cui molte funzioni passano dallo Stato alle Regioni e da evidenti situazioni di inadeguatezza della PA alle rapide evoluzioni dell'Italia
- **fase 5 (1980 in poi)**: caratterizzato da una forte rottura col passato. Se precedentemente lo Stato ha un ruolo attivo nella produzione di servizi, gli si chiede non più di essere "gestore" quanto "regolatore", ovvero di garantire il rispetto delle regole generali degli attori economici e sociali, anche mediante enti privati. A ciò si somma il livello di **debito pubblico** ormai diventato insostenibile; la **profonda crisi di fiducia** nelle istituzioni che porterà, come vedremo, al riordino generale del sistema amministrativo italiano; il **processo di globalizzazione** quale fattore di ulteriore pressione sui singoli Stati. Ma andiamo a vedere questa fase nel dettaglio.

Punti cardinali degli interventi legislativi degli anni '90

I **punti cardinali degli interventi legislativi** degli anni '90, e quindi del passaggio dall'Old al New Public Management sono:

- **privatizzazione delle holding pubbliche** (legge del 1992) come IRI, ENI, INA, ENEL; si chiarisce così che il compito delle PA non è erogare servizi, funzione che viene delegata alle imprese private, bensì garantire che essi vengano erogati reperendo le risorse necessarie e stabilendone l'allocazione.
- **centralità del ruolo del cittadino**: contrapponendosi al precedente principio di segretezza, ora viene esortata la pubblicità dell'azione della PA secondo il principio della trasparenza.
- **riallocazione delle funzioni tra livelli di governo** tra cui snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione (legge Bassanini 1 e 2), vi sono nuove articolazioni organizzative (municipi, circoscrizioni); maggior autonomia a Province e Comuni; ridefinizione delle funzioni di gestione, controllo e valutazione del personale di Stato, Province, enti e PA secondo il principio di sussidiarietà verticale.

Dall'Old al New Public Management (NPM)

Sintesi del cambiamento dall'Old al New Public Management può essere l'espressione **Reinventing government**, titolo di un libro pubblicato in quegli'anni. Esso fu il risultato di un **contesto** molto particolare, che aspirava a:

- ammorbidire la burocrazia e il monopolio delle amministrazioni Statali;
- abbandonare gli schemi rigidi e ricercare maggior elasticità;
- maggior attenzione al risultato (interesse pubblico) secondo il principio della qualità; - porre il cittadino al centro delle politiche e delle strategie.

Il **New Public Management (NPM)** è quindi un nuovo modo innovativo di governare il settore pubblico, uno stile che nasce in Inghilterra negli anni '70, si diffonde poi in USA, Australia e Nuova Zelanda, e consistente in un insieme di specifiche tecniche e approcci manageriali inerenti l'amministrazione.

Le **basi teoriche** del NPM sono (Hood, 1991):

- 1) managerialismo**: secondo il quale la gestione della PA deve essere svolta in modo imprenditoriale, con autonomia manageriale e particolare orientamento ai risultati, gestione flessibile delle risorse, introduzione di sistemi di contabilità economica e di controllo direzionale, nuove modalità di distribuzione di compiti e responsabilità, massimizzando efficacia e efficienza.
 - 2) neo-istituzionalismo**: analizza principalmente temi interenti a **mercato, competizione, contrattazione e trasparenza**:
 - **teoria delle scelte pubbliche** (mercato/competizione): mentre l'elettore è guidato da interessi economici, politici e burocrati puntano a consolidare e rafforzare le loro posizioni privilegiando solo i propri elettori. Ciò conduce a squilibri, quindi si fa in modo che le PA siano in concorrenza con quelle private, lasciando al cittadino la possibilità di scegliere;
 - **teoria dei costi di transazione** (contrattazione): considerando i costi derivanti dall'erogazione di servizi pubblici, la PA è giustificata nel caso scelta di esternalizzare tale funzione, sotto i vincoli di economicità ed efficienza;
 - **teoria principale-agente** (trasparenza): la netta separazione tra politica ed amministrazione, in cui i primi sono i mandanti degli ordini, e i secondi gli agenti, deve essere realizzata con trasparenza per evitare l'asimmetria informativa.
- L'**idea di fondo** del NPM è quindi la **separazione tra politica e amministrazione**, in cui all'autorità politica spetta il decidere **contenuti** (cosa fare), **tempi** (quando e in quanto) e **risorse** (quanto investire) degli interventi, mentre alla PA spetta il decidere **come realizzarli**, valutando il proprio operato in base al **rendimento**, ovvero la capacità di produrre i risultati capaci di soddisfare gli obiettivi definiti. Colui che può verificare e valutare tali risultati è il cittadino.

I **principi caratterizzanti** del NPM sono:



- **disaggregazione/decentralizzazione dell'apparato pubblico** in molteplici unità per frammentare la struttura burocratica, favorendo la delega di autorità, rendendo i processi decisionali più veloci e flessibili, riducendo le dimensioni delle PA;
- **attenzione alle performance**: la relativa valutazione permette di migliorare il servizio pubblico;
- **controllo sull'output**: si preferisce un controllo sui risultati conseguiti dalle PA;
- **competizione**: contribuisce ad aumentare le performance;
- **perseguimento dell'efficienza**: taglio dei costi superflui e parsimonia dell'uso delle risorse senza penalizzare la qualità; - **uso di meccanismi di tipo mercato**: privatizzazioni, cooperazioni come il contracting out (affidare a imprese private o non profit) e il contracting in (affidamento ad altre PA), franchising di servizi pubblici, coinvolgimento in settori no profit (volontariato, cooperative, ecc).
- **importare tecniche manageriali dal settore privato** o non profit, come i sistemi di gestione finanziaria e delle risorse umane, programmazione e controllo, marketing e comunicazione. I **limiti** del NPM sono:
- **disaggregazione** e decentramento col tempo possono **ledere** alla capacità istituzionale (**memoria**) del settore pubblico;
- la focalizzazione sui risultati può portare a **preferire l'attenzione su quelli di breve periodo** anziché su quelli di lungo periodo;
- **problemi di accountability** (processo di verifica dell'azione di qualcuno ed identificazione della relativa responsabilità);
- i **principi** di equità uguaglianza ed imparzialità su cui si fonda l'agire pubblico vengono **intaccati**;
- **trascuramento** del coinvolgimento del **cittadino**, considerando come utilizzatori i clienti o i consumatori;
- **inadeguatezza dell'aggettivo "new"**, dato che i principi erano già stati teorizzati, ciò che era mancata era l'applicazione; - incertezza sul fatto che l'NPM abbia rappresentato realmente un cambiamento di paradigma.

Capitolo 3: La Public Governance: verso la socializzazione dell'amministrazione pubblica

La **Public Governance (PG)** è la naturale evoluzione del NPM, scaturito anzi proprio dalle criticità di quest'ultimo soprattutto perché considerato troppo vicino al mondo delle imprese private nel modo di agire, perdendo le specificità gestionali tipiche della PA.

Il termine **Governance** ha vari significati, diversi a seconda dell'ambito di riferimento:

- **economico**: intesa come forma di coordinamento delle azioni individuali/di gruppo degli attori (es.corporate governance);
- **sociologico**: intesa come i modelli e le strutture scaturiti dall'interazione tra gli attori;
- **politico**: intesa come la modalità di intervento di istituzioni internazionali.

Alcune **definizioni di Governance** derivano da istituzioni:

- **Banca centrale (1997)**: è la capacità dei governi di creare un framework legale ed istituzionale caratterizzato da responsabilità, trasparenza, informazione, predicibilità e competenza nella gestione delle politiche pubbliche e dello sviluppo economico.
- **UNDP (1995)**: riconducibile al concetto di democratizzazione, sviluppo sostenibile, responsabilità e legittimità politica, libertà di associazione e partecipazione, libertà di informazione e espressione, cooperazione con le organizzazioni della società civile;
- **UE (2001)**: è un sistema di norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze-paese sono esercitate a livello comunitario.

Nel nostro caso, il termine Governance è usato per marcare la contrapposizione e distinzione col concetto di Government. Per **Government** si intende a) l'attività di governare, b) coloro che la compiono, c) un insieme di regole ordinate, d) il complesso dei metodi e dei sistemi attraverso cui una società è governata; ma l'**OECD** ha affermato che Government non è più una definizione appropriata del modo in cui popolazioni e territori sono organizzati e amministrati.

Possiamo quindi dire che per government vanno intese le istituzioni preposte alla funzione del governo, mentre per **Governance** le modalità e gli effetti dell'attività di governo.

La sua definizione però non si limita a ciò, infatti anche il contesto storico ha dato il suo contributo, caratterizzato dalla **globalizzazione** e dalla **diversificazione dei bisogni** nelle società con sempre più attori pubblici e privati, si è giunti alla necessità di **maggior decentramento** ma allo stesso tempo di anche **maggior cooperazione** e **interazione** tra Stato e soggetti anche non statali, mettendo quindi al centro di tutto le interazioni con gli attori presenti ai vari livelli e la costruzioni di reti.

Il concetto di Public Governance in ambito pubblico

Le **caratteristiche distintive** della Public Governance sono:

- **partecipazione**: le PA devono aprirsi, sia nel momento decisionale che in quello operativo, alla collettività;
- **negoiazione**: le PA devono saper concordare scopi e mezzi dell'intervento pubblico con gli stakeholder locali;
- **coordinamento**: le PA non devono attenersi rigidamente all'ordine gerarchico, bensì essere flessibili e aperte a collaborare;
- **responsabilità**: le PA devono chiarire i ruoli affinché sia sempre possibile individuare di chi è la responsabilità di un'azione;
- **trasparenza**: le PA devono essere permeabili, cioè devono rendere di dominio pubblico le informazioni sul loro operato;
- **coerenza**: politiche e interventi delle PA non devono essere in contraddizione tra loro;
- **efficacia ed efficienza**: le PA devono dotarsi di strumenti capaci di valutare e misurare il risultato del loro operato.

Gli **strumenti di attuazione** di tali principi sono:

- coinvolgimento dei cittadini amministrati;
- cooperazione con gli stakeholder locali;
- decentramento istituzionale e funzionale
- gestione del settore pubblico secondo criteri manageriali privati.

La governance può essere svolta a diversi livelli, e quindi si può parlare di:

- **governance interna**: sistema integrato dei controlli interni e di gestione, al fine di monitorare l'effettiva attuazione degli ordini derivanti dai livelli gerarchici superiori nonché che l'impiego delle risorse sia efficace ed efficiente per gli obiettivi definiti. -
- **governance esterna**: sistema per monitorare il soddisfacimento dei bisogni della collettività e che i criteri di efficienza, efficacia ed economicità siano stati rispettati nell'operare delle PA;
- **governance interistituzionale**: sistema per favorire la cooperazione delle istituzioni ai diversi livelli e la congruenza nell'agire.

Differenze tra NPM e PG

Sintetizzando, molti meriti vanno alla **NPM** poiché ha rappresentato lo **stacco** dal precedente modo di fare amministrazione, ma l'evoluzione verso la PG è stata inevitabile, in quanto la prima teneva conto esclusivamente dei **bisogni interni**, influenzata dagli interessi politici e senza considerare il contesto esterno, la **PG** rappresenta una **rivoluzione** in tal senso, poiché al contrario parte dal mondo esterno per poter poi così rispondere in modo innovativo alle esigenze che si presentano, curando gli interessi di tutti gli stakeholder grazie ad un'aperta partecipazione, attuando una politica vicina al consumatore per massimizzarne la soddisfazione, ponendo attenzione ai risultati e applicando criteri di efficienza, efficacia, coerenza, trasparenza.

Inoltre la **NPM** può essere definita come un programma di riforme amministrative **intraorganizzativo**, fondato su un sistema accentrato e rigidamente gerarchico, mentre la **PG** mira più ad una prospettiva **interorganizzativa**, preferendo un sistema decentrato capace di soddisfare i vari bisogni degli ormai aumentati attori che entrano in gioco nel processo del servizio pubblico e stando molto più attento ad ottenere il consenso da questi.

Public Governance e stakeholder relationship

Curare il rapporto con gli Stakeholder è un altro punto cardinale della strategia della Governance, ciò permette infatti alle PA di migliorare la qualità delle politiche pubbliche sfruttando più e svariate fonti di informazione ed idee utili nel processo decisionale. Tra l'altro ciò crea consenso rafforzando la fiducia alla PA.

Capitolo 4 - Burocrazie a confronto: il punto di vista dell'analisi organizzativa

La burocrazia

La **burocrazia** è un concetto riconducibile prima di tutti a Max Weber. Egli infatti studiò le aziende che a quel tempo funzionavano meglio in Prussia, ovvero PA e forze armate, individuando i principi comuni su cui si fondavano, formalizzandoli, e garantendo che anche le altre aziende che li avrebbero applicati avrebbero ottenuto gli stessi risultati positivi.

La burocrazia però deve essere vista più che altro in modo **ideale**, in quanto più facile da teorizzare che da attuare.

La **burocrazia** è un sistema organizzativo razionale con un preciso sistema di regole, queste sono suggerite da un database di informazioni raccolte filtrando le esperienze passate, che porta il vantaggio di avere la certezza che siano applicate le soluzioni migliori per quel problema, riducendo così al minimo il rischio di fare errori e di sprecare tempo.

Il **modello burocratico** si fonda su **due pilastri fondamentali**:

- 1) organizzazione formale del lavoro**: che determina tramite il manuale organizzativo i comportamenti da attuare;
- 2) autorità**: esplicitando le sue funzioni consente di verificare costantemente che i comportamenti reali coincidano con quelli definiti.

Le **caratteristiche distintive** di una burocrazia ideale sono:

- **principio delle competenze di autorità**: i ruoli devono essere definiti in modo chiaro e ricoperti da personale qualificato;
- **principio della gerarchia degli uffici**: il sistema deve essere regolato secondo un ordine gerarchico che va rispettato;
- **principio della formalizzazione**: le regole migliori devono essere selezionate e formalizzate in un manuale per diffonderle; -
- **principio del segreto d'ufficio**: vi è il divieto della divulgazione delle pratiche da parte dei funzionari, che devono saper tenere separata la vita personale da quella lavorativa;
- **principio della preparazione specializzata**: le competenze sono garantite con l'imposizione di superare determinate prove di qualificazione e di seguire determinati corsi preliminari e continuativi.

Nel rispetto di questi principi, il **funzionario** avrà **doveri** (obbligo di svolgere tale attività a tempo pieno, obbligo di obbedienza e di essere fedele) e **benefici** (una carriera di durata vitalizia, uno stipendio fisso e una pensione per la vecchiaia).

In questo quadro si possono delineare **tre principali ruoli complementari**:

- 1) **progettisti**: con razionalità, definiscono e aggiornano le soluzioni del database che devono essere applicate;
- 2) **controllori**: fungono da collegamento tra le due parti, in quanto devono verificare che le regole siano correttamente attuate dai realizzatori (funzionari) e se così non fosse chiedere l'intervento delle autorità, e contemporaneamente riferiscono critiche e suggerimenti ai progettisti valutando i risultati ottenuti dagli esecutori;
- 3) **realizzatori**: sono il braccio operativo dell'organizzazione in quanto si occupano di attuare le regole previste dal manuale.

Le critiche al modello burocratico di Weber Ci

sono **due condizioni minime** per garantire l'**efficacia** del **modello burocratico**:

- **tenere sempre aggiornato il database**: per evitare l'applicazione di comportamenti obsoleti rischiando quindi non solo di perdere efficacia ma anche di diventare un freno al raggiungimento degli obiettivi definiti;
- **ridurre al minimo gli spazi non normati**: per evitare situazioni di eccessivo opportunismo e acquisizione di potere illegittimo.

Lo stesso **Weber riconobbe** alcuni punti di debolezza e contraddizioni insiti nella burocrazia, **inerente a**:

- **politica**: siccome il modello burocratico si basa su di un sistema chiuso che non interagisce con l'ambiente esterno, il potere politico può sfruttare tale situazione di non trasparenza per curare i propri interessi;
- **spersonalizzazione**: divisione del lavoro per competenze tecniche, gerarchia e impersonalità nelle relazioni fanno sì che si possano creare situazioni in cui l'uomo si riduce ad una macchina, ed in cui agendo in modo autonomo si scarichi ai livelli superiori la responsabilità di azioni disumanizzanti e che sono considerate comunque formali dagli stessi solo perché ci si è attenuti al manuale (comportamento che invece è troppo rigido);
- **razionalità**: la razionalità porta inevitabilmente un'irrazionalità di fondo, in quanto la razionalità è soggettiva. *Critiche generali alla burocrazia weberiana*

Sono **4** gli studiosi che rivolgono critiche alla teoria burocratica (3 americani funzionalisti e 1 francese non funzionalista):

- **Merton (1959)** - **Gouldner (1970)** - **Selznick (1974)** - **Crozier (1963)**

Questi autori individuano che accanto a delle funzioni previste, tipiche della burocrazia (aspetti positivi quali razionalità, organizzazione, cooperazione), si manifestano anche delle **funzioni impreviste** o latenti, ovvero sia delle disfunzioni che rendono inefficiente il modello e che esasperano la burocrazia al punto tale da poter parlare di **burocratizzazione**, ovvero una burocrazia talmente eccessiva da rendere il sistema dannoso anziché benefico.

Nelle critiche tutti gli autori partono dall'idea chiave della burocrazia: l'**esigenza di controllo**.

Merton (1959) **Merton** afferma che le funzioni impreviste sono sintetizzabili in **4 punti**:

- **eccessiva rigidità**: il **rispetto** assoluto delle norme previste dalla burocrazia è eccessivamente **rigido**, ostacolando così l'evoluzione e quindi l'aggiornamento dei comportamenti corretti in relazione all'evolversi delle situazioni, rendendo il sistema obsoleto e controproducente anziché creare vantaggi;
- **trasposizione mezzi-fini**: l'adesione alle regole è talmente forte da non essere più considerate come mezzi ma come fini, dando erroneamente maggior interesse all'adesione alle regole e perdendo di vista l'obiettivo reale;
- **opportunismo**: usare la propria autorità per scopi personali;
- **aspettative contrastanti tra burocrazia e utenza**: alcuni funzionari sono così legati alla tradizione della propria professione da rifiutare eventuali richieste di cambiamento e da considerarle come un attacco alla categoria.

March e Simon nel 1958 schematizzano la critica di Merton nel cosiddetto **circolo vizioso di Merton**: il punto di partenza è l'esigenza di controllo da parte del vertice, che si esplica nelle regole e nelle procedure (il controllo consiste nel verificare che regole e procedure vengano rispettate): rispettarle garantisce l'affidabilità dei dipendenti; si pensa che rispettando le regole non si possa mai sbagliare (aumenta la difendibilità dell'azione individuale, rinforzando quindi il ricorso alle regole e procedure) così il funzionario antepone il rispetto della regola all'esigenza di risolvere l'eccezione. Ciò fa sì che il cliente non sarà soddisfatto e ciò genera una maggiore esigenza di controllo e difendibilità della propria azione che causa maggior aderenza alle regole generando il circolo vizioso.

Gouldner (1970) Le

funzioni impreviste evidenziate da **Gouldner** sono:

- il fatto che la **norma sia spesso usata come strumento di negoziazione informale** tra le parti (in quanto non proviene sempre e solo dalla direzione ma anche da dipendenti e soprattutto da istituzioni esterne che le impongono).
 - **conservazione dell'apatia**: ovvero data la **spersonalizzazione del lavoratore** che deve seguire regole rigide e impersonali, egli **non ha una motivazione forte** nel contribuire a raggiungere gli obiettivi d'impresa, quindi anche se le regole sono formalizzate è probabile che farà solo il **minimo indispensabile** per evitare la sanzione. Tale prestazione minima fa aumentare ed irrigidire il controllo emanando nuove norme, al fine di riavvicinare e far convergere obiettivi e risultati effettivi, ma ciò che si ottiene è solo il conseguente **appesantimento** di tutto l'assetto organizzativo che sarà sempre più permeato da **tensione**. *Selznick (1974)*
- Secondo **Selznick** l'**organizzazione** è uno strumento indispensabile per raggiungere un prefissato obiettivo, ma anche uno **strumento imperfetto**, in quanto può capitare che durante il percorso vi sia una **deformazione** di questo obiettivo. Secondo lui, ciò è dovuto all'aumento della **specializzazione** e alla **divisione del lavoro**, che fanno sì che si abbiano conseguenze non previste

come il formarsi di sottogruppi il cui fine e i cui interessi possono differire da quelli di partenza che hanno ispirato i capogruppo (**biforcazione degli interessi**). Secondo Selznick un modo per ovviare a questi problemi è attuare una **politica di coinvolgimento** che lui definisce **cooptazione**, ma afferma anche che nella **realtà operativa** ci si imbatte inevitabilmente in problemi come:

- la **differenziazione degli obiettivi**: la **iper specializzazione** porta ad un' **insensibilità** rispetto il fine dell'organizzazione, nonostante i vantaggi in termini di professionalità ogni addetto si dedica al proprio perimetro di competenza;
- **divaricazione degli interessi e conflittualità**: costruzione di fini propri potenzialmente in conflitto con quelli dell'organizzazione.

Possiamo dire che il **circolo vizioso di Selznick** parte dall'esigenza di controllo, che porta all'emanazione di regole, ma anche alla delega di autorità. Questa delega, da un lato porta ad un aumento dell'apprendimento specialistico delle sottounità, dall'altro conduce al rischio di differenziazione degli obiettivi (biforcazione degli interessi); si creano conflitti tra caste, che portano alla non collaborazione e alla perdita del senso di azienda e di organizzazione.

Ne consegue un divario fra obiettivi organizzativi e risultati e, come risposta, un ulteriore ricorso alla specializzazione e alla delega.

Crozier (1963)

Crozier (allievo di Weber) evidenzia come l'uomo, anche se all'interno di una realtà organizzata, si comporti come una **mente strategica** che cerca di trarre vantaggio dall'ambiente in cui si trova. Nonostante l'organizzazione burocratica preveda dei **limiti** per ogni **incarico** in modo da evitare per quanto possibile abusi di potere, vi saranno sempre degli spazi che non si è riusciti a normare o comunque non in modo dettagliato. La funzione impreveduta delineata da Crozier è quindi la **nascita di rapporti di potere parallelo** che nascono nel momento in cui l'uomo si rende conto che c'è uno spazio lasciato libero dalla norma e cerca di appropriarsene. La conseguenza negativa è che colui che è riuscito a ritagliarsi una piccola fetta di potere molto probabilmente la userà per conseguire i propri interessi divergendo da quelli dell'organizzazione. Crozier sostiene come la **razionalità strategica** (appena descritta) sia in contrasto con la **razionalità burocratica** delineata da Weber. *Le critiche: una visione di insieme*
Il sistema burocratico va perciò costantemente aggiornato, un cambiamento radicale invece va fatto quando i costi di manutenzione dell'assetto diventano superiori al costo del cambiamento verso una forma di organizzazione migliore di quella precedente.

Mintzberg

L'**innovazione di Mintzberg** sta nel fatto che egli propone una **progettazione organizzativa** che si pone a metà tra il modello burocratico e la scelta di un'organizzazione casuale, e che la scelta della struttura va fatta **valutando** sia le **variabili interne** sia quelle **esterne** (fattore mancante nella teoria weberiana).

Egli propone **5 modelli organizzativi** elaborati variando principalmente **3 elementi base**, ovvero:

1) le parti dell'organizzazione:

- **nucleo operativo**: è composto da coloro che realizzano i prodotti/servizi dell'azienda con la propria attività, ovvero coloro che procurano gli input per la produzione trasformandoli in output, che distribuiscono gli output e svolgono processi di servizio e di supporto;
- **vertice strategico**: composto da coloro che devono prendere le decisioni per definire le strategie dell'organizzazione, che hanno la responsabilità dei risultati globali dell'azienda e che devono assicurarsi che essa risponda positivamente ai bisogni ed alle attese del soggetto economico (es. direttore generale se semplice, comitati di direzione se l'organizzazione è complessa);
- **linea intermedia**: si tratta del **middle management**, ovvero manager che hanno il compito di trasformare gli obiettivi strategici generali in sotto-obiettivi e quindi in ordini da delegare alle strutture sottoposte per poi riferire gli esiti a quelle superiori;
- **tecnostuttura**: richiama il ruolo dei progettisti weberiani, infatti comprende coloro che hanno il compito di determinare le condizioni e le modalità con le quali svolgere le attività all'interno dell'organizzazione.
- **staff di supporto**: comprende coloro i quali svolgono attività autonome che l'azienda potrebbe anche acquistare sul mercato (es. consulenza legale), ma che preferisce avere al suo interno per una maggiore possibilità di controllo.

2) i meccanismi di coordinamento:

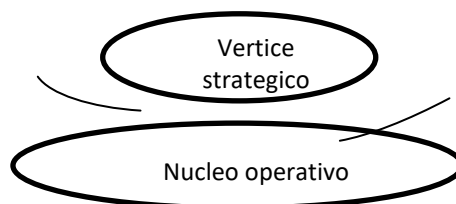
- **adattamento reciproco**: coordinamento si realizza mediante un processo di comunicazione informale e spontaneo;
- **supervisione diretta**: una persona assume la responsabilità del lavoro di terzi che però supervisiona personalmente;
- **standardizzazione dei processi di lavoro**: il lavoro da svolgere viene programmato dettagliatamente;
- **standardizzazione degli output**: focalizzazione sui risultati attesi del lavoro;
- **standardizzazione delle competenze**: il mezzo privilegiato a garanzia del coordinamento è il tipo di formazione richiesto.

3) il grado di accentramento/decentramento:

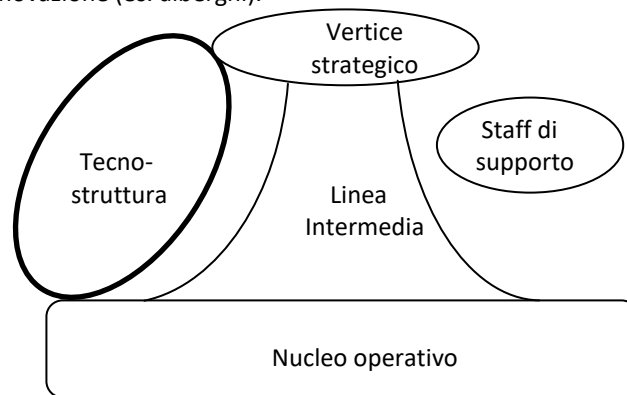
- **accentramento-decentramento verticale**: indicato dal livello di delega di potere lungo la linea gerarchica;
- **accentramento-decentramento orizzontale**: indicato dal livello di spostamento di potere dalla linea intermedia, alla tecnostuttura o allo staff di supporto ecc.

Le **cinque configurazioni di base** scaturenti da diverse combinazioni di questi 3 elementi sono:

1) **struttura semplice**: solitamente la proprietà coincide con la direzione, qui il coordinamento avviene mediante **supervisione diretta**, con un **forte accentramento** del potere nelle mani di chi è al **vertice**, il quale è la figura principale della struttura. È una struttura poco articolata per questo efficace in ambienti semplici.

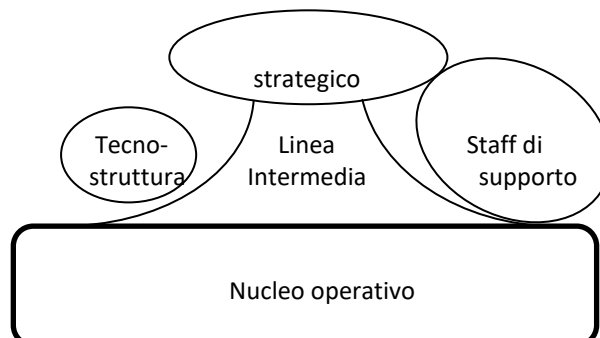


2) **burocrazia meccanica**: è una struttura con parametri organizzativi analoghi a quelli della **burocrazia weberiana**: divisione del lavoro, processi standardizzati, di routine, e regolati da procedure formalizzate. Si predilige il decentramento orizzontale, ma la **tecnostruttura** risulta essere la parte fondamentale dell'organizzazione, in quanto si occupa dell'attività più importante: il controllo. La burocrazia meccanica si riscontra in **aziende mature**, di **dimensioni abbastanza elevate** che operano in un **ambiente relativamente prevedibile** in modo da rendere conveniente la **standardizzazione dei processi di lavoro**. Il punto di forza è l'**efficienza** e non l'innovazione (es. alberghi).

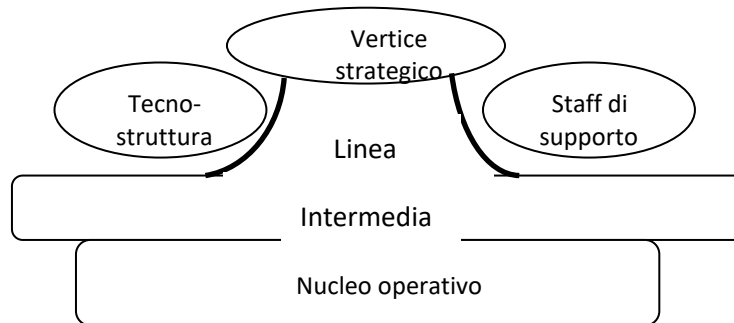


3) **burocrazia professionale**: si fonda sulla **standardizzazione delle competenze**, ovvero su una **profonda formazione** e sull'**indottrinamento** (costruire una profonda adesione ai fini dell'azienda). Grazie alle competenze standardizzate si ottengono **elevate performance**, tali da concedere ai soggetti una **discreta indipendenza** (decentramento verticale ed orizzontale). Questo tipo di organizzazione **evolve continuamente**, ma mai radicalmente; **esempi tipici** sono le **aziende di servizi alle persone** ad esempio scuole, università, società di consulenza, studi legali, ospedali. Il **nucleo operativo** è la parte fondamentale, con uno staff di supporto molto sviluppato.

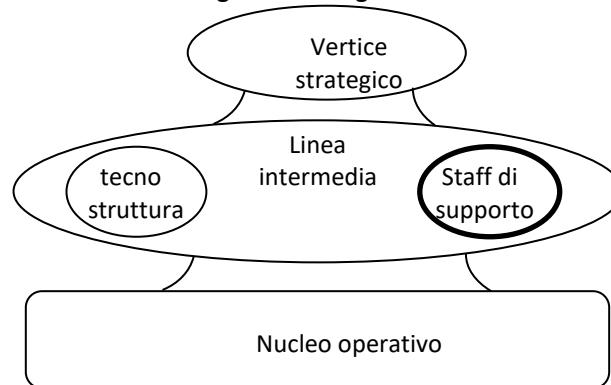
Vertice



4) **modello multi divisionale**: è costituito da un'insieme di unità (**divisioni**) quasi autonome coordinate da una **struttura direzionale centrale**. Vi è comunque un **certo livello di decentramento** che prevede la **delega** ai manager divisionali, i quali hanno la responsabilità di rilevare il risultato economico conseguito come verifica della correttezza del piano decisionale adottato.



5) **adhocrazia**: è la configurazione capace di unire competenze di varie discipline in un unico gruppo che grazie all'incrocio dei vari pensieri riesce a dar vita a **innovazioni**, che nessuna delle suddette configurazioni è in grado di attuare. Il coordinamento è svolto secondo adattamento reciproco, vi è **specializzazione dei compiti**, **differenziazione delle competenze**, **collaborazione** di piccoli gruppi di progetto. Quindi abbiamo una **configurazione organica** e una **struttura decentrata selettivamente**.



PARTE SECONDA: Cambiare la pubblica amministrazione: attori, processi e relazioni

Capitolo 5 - Determinanti e dimensioni di complessità nel cambiamento organizzativo

Con gli anni '90 vi sono miglioramenti anche dal punto di vista della **modernizzazione**, **semplificazione** ed **informatizzazione**, soprattutto in vista delle nuove complessità organizzative interne ed esterne che le PA sono chiamate a gestire.

Fattore principale scatenante la complessità è l'**incertezza**, nel processo decisionale, nell'ambiente (dinamismo ambientale), nell'operare (possibili errori), adeguatezza dei modelli organizzativi adottati, regole attuate, variabilità attori.

Riguardo la tematica della complessità, **Galbraith** riveste un ruolo molto importante, in quanto distingue **complessità potenziale** (dovuta a numerosità, disomogeneità, variabilità ed interdipendenza degli elementi da gestire) dalla **complessità informativa** che unisce a quella potenziale anche la **difficoltà dello scopo** (pressione interna ed esterna sui risultati).

Quindi si esce dall'idea che il modello burocratico sia l'unica e la migliore soluzione possibile (one best way) per cominciare ad interessarsi di adattarsi all'ambiente, a ridimensionare (downsizing) le organizzazioni pubbliche e ad avvinarle al cittadino. Il compito di chi si occupa di progettazione organizzativa è attivare le giuste **leve** affinché gruppi azienda e network evolvano verso percorsi scelti dal management tenendo conto dell'incertezza e quindi dei mutamenti del contesto in cui esse operano.

Il **cambiamento** riguarda l'**oggetto** (cosa si cambia), il **contenuto** (quanto), il **contesto** (perché), il **processo** (come).

In tutto questo, i cittadini devono essere coinvolti nel processo decisionale di scelta delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il **contesto** del cambiamento, esso indaga il luogo in cui emergono le **ragioni** che determinano il **cambiamento**, sia le **spinte** e loro origine (interna/esterna) sia le **resistenze** che invece vi si frappongono. **Fattori di spinta** sono stati: - Stato socialburocratino trasformatosi da promotore ad ostacolo dello sviluppo economico e sociale; - debito pubblico giunto a livelli di insostenibilità; - profonda crisi di fiducia nelle istituzioni; - processo di globalizzazione.

Per quanto riguarda l'**oggetto** del cambiamento, si può dire che il complesso di riforme legislative degli anni '90 si sono differenziate dalle precedenti poiché è stato usato un **processo a cascata**, che partendo dalle innovazioni normative introdotte a livello di sistema, si è necessariamente ripercosso sulle singole aziende che lo costituiscono e quindi sui gruppi e gli individui di cui esse si compongono. Ambiente -> Network -> Azienda -> Gruppo -> Individuo.

Per quanto riguarda il **contenuto** del cambiamento, va analizzata l'**intensità** (incrementale o radicale), e la **provenienza** (fattori interni o esterni).

Generalmente comunque le pressioni definite dal modello di Galbraith non sono presenti nella PA, in quanto essa può godere di volontà e libertà autonome. Internamente i fattori che spingono al cambiamento sono l'opportunità dei funzionari a ricavare potere dagli spazi non normati e solo nel caso ciò sfoci in una crisi, esternamente invece i fattori sono quelli inerenti la complessità potenziale. Quindi la PA può scegliere solo tra:

- introdurre soluzioni organizzative coerenti con le nuove dimensioni di incertezza e complessità rilevate; -
- accettare una riduzione del livello di performance, scaricando il costo del nuovo cambiamento sulla comunità.

Capitolo 6 - La gestione dei processi di cambiamento organizzativo nel settore pubblico

Il sesto capitolo analizza il **processo (il come) del cambiamento**.

Forme e gestione del cambiamento organizzativo

Il **processo di cambiamento** può essere analizzato secondo **4 prospettive principali**:-

strategico-razionalista:

- **sociale**:
- **antropologica**:
- **resource based**:

Per agevolare il confronto vanno analizzate e descritte in funzione:

- della **leva scelta per l'attivazione del processo** di cambiamento (**motore** del cambiamento);
- della **variabile organizzativa** prioritariamente scelta come **oggetto** del cambiamento;
- delle **azioni** (implicitamente o esplicitamente) suggerite **per la realizzazione** del cambiamento; - dell'**approccio** consigliato **per la gestione** del processo di cambiamento. Analizziamole.

1) prospettiva strategico-razionalista (Porter): in questa visione il **motore** del cambiamento è la **strategia**, la cui elaborazione è affidata ai vertici aziendali (**pianificazione top-down**), mentre la **variabile** indipendente è l'**ambiente competitivo**, e quindi l'**oggetto** del cambiamento è la **struttura organizzativa**, cercando di scegliere quella più adatta e andandola a riprogettare secondo i nuovi processi aziendali definiti. L'**approccio** usato è **coercitivo**, cioè secondo una logica top-down facendo ricorso ad un intervento diretto dall'alto in modo da ridurre al minimo eventuali messe in discussione.

2) prospettiva resource based (Grant): è complementare alla precedente, integrando, nella progettazione della strategia evolutiva d'impresa, il valore creato dalle risorse e dalle competenze distintive dell'organizzazione. Il **motore** è il **sistema di pianificazione strategica** e il **sistema di gestione del personale**, l'**oggetto** sono le **risorse** e le **competenze organizzative** che sfruttate adeguatamente permettono di ottenere rendite derivanti dall'impresa e non, e un livello di performance tali da scoraggiare l'entrata di nuovi concorrenti. L'**approccio** è **collaborativo**, coinvolgendo gli attori ed esortando lo scambio informativo.

3) prospettiva sociale (Crozier e Friedberg): il **motore** del cambiamento è il **sistema di relazioni sociali**, più dettagliatamente la capacità di influenzarle per modificare i **comportamenti organizzativi**, **oggetto** del cambiamento.

4) prospettiva antropologica (Schein): è noto come le aziende si basano su un sistema condiviso di significati definito **cultura organizzativa** e comprendente assunti, valori e artefatti. Secondo Schein è proprio la cultura, insieme alla **leadership**, che va cambiata (motore), l'**oggetto** quindi è il **sistema di relazioni sociali** e l'**approccio** è di tipo **emozionale**, basato sul coinvolgimento ideologico e morale degli attori che compongono l'organizzazione.

Gestione del cambiamento nelle PA: alcuni fattori critici di successo

Fernandez e Rainey identificano **8 key factor**, che contraddistinguono i cambiamenti organizzativi di successo delle PA:

- 1) l'importanza della necessità percepita**: i dirigenti delle amministrazioni non devono limitarsi a determinare il bisogno di cambiamento ma devono anche **comunicarlo** ed esprimerne la rilevanza/urgenza ai membri dell'organizzazione e ai principali stakeholder;
- 2) il ruolo del piano**: gli amministratori devono saper tradurre la **visione** del cambiamento in un **piano d'azione**, strategico ed operativo, nel quale possano essere identificati non solo gli obiettivi, ma anche i metodi attraverso i quali il cambiamento verrà implementato;

- 3) **il superamento delle resistenze interne:** possono essere di tipo strutturale (di natura politica, culturale e tecnica) oppure legati ad una non corretta impostazione del problema. **Due**, in particolare, le **carenze** più spesso rilevate: a) la **dubbia qualità** degli obiettivi e/o degli strumenti ipotizzati o suggeriti; b) lo **scarso livello di coinvolgimento** dei dipendenti al processo di cambiamento.
- 4) **il commitment (impegno) della dirigenza:** si tratta dell'importanza di un forte commitment del top-management nell'**attivazione** e nella **gestione** dei processi di cambiamento, attribuendogli un ruolo, allo stesso tempo, provocatore e catalizzatore del cambiamento.
- 5) **ruolo e importanza del supporto esterno:** viene attribuita importanza anche al grado di supporto proveniente dalla dirigenza politica e dagli altri stakeholders esterni ai processi di cambiamento e innovazione del settore pubblico;
- 6) **formazione e riconfigurazione delle risorse organizzative:** un cambiamento organizzativo pianificato deve contemplare una redistribuzione e creazione di processi di apprendimento collettivo e di sviluppo organizzativo da attuarsi agendo simultaneamente su varie dimensioni, tra cui, ad esempio, la comunicazione ed i linguaggi, la formazione dei dipendenti, lo sviluppo di nuovi processi, la ristrutturazione dell'organizzazione e la verifica e la sperimentazione delle innovazioni;
- 7) **istituzionalizzare il cambiamento:** affinché i processi di cambiamento portino a risultati duraturi è necessario che i membri dell'organizzazione apprendano ed attuino i **comportamenti** fino a tradursi in **nuove routine**. La direzione deve accompagnare detto processo riconoscendole e premiandole nel breve periodo, e istituzionalizzandole nel medio e lungo periodo.
- 8) **il problema dell'integrazione:** l'organizzazione ha successo nel processo di cambiamento se si raggiunge la **congruenza** tra i vari sottosistemi, su più livelli.

Possiamo dire che i soggetti che possono influenzare e determinare i cambiamenti sono le **persone**, sia quelle impiegate nelle organizzazioni sia quelle che sono preposte al governo delle stesse, ed in particolare la loro volontà, motivazione, caratteristiche e orientamenti personali.

Capitolo 7 - Alla ricerca della public service motivation

Per il **successo di un'organizzazione** è fondamentale la **risorsa umana**, sia in termini di qualità che di quantità, e sia ai livelli superiori che a quelli inferiori. In particolare, nella PA le persone ne rappresentano il **patrimonio**, in quanto costituiscono un bagaglio di conoscenze e competenze specifiche raggiunte dopo anni di esperienza e formazione, e per questo difficilmente sostituibili. Ciò richiede che la **funzione di direzione** e sviluppo delle risorse umane sia capace di trovare **compatibilità** tra scelte politicostrategiche e politiche del personale. Ma molto dipenderà soprattutto dalla **motivazione** di quest'ultimo.

La **motivazione** corrisponde ai bisogni e agli stimoli che determinano il livello di impegno dell'impiegato nello svolgimento dell'attività lavorativa. Questo, nel processo di **pianificazione del cambiamento** organizzativo, è un elemento conoscitivo fondamentale, che per essere sfruttato va innanzitutto **compreso**; purtroppo, però, la PA italiana ha ancora una scarsissima conoscenza della popolazione dei dipendenti pubblici.

Data l'importanza, molti **studi** sono stati fatti sulla **motivazione**, in base al:

- **contenuto:** ovvero le ragioni che spingono un individuo ad adottare un certo comportamento;
- **processo:** ovvero le variabili dinamiche che determinano il cambiamento del suddetto comportamento. *Le Teorie di contenuto*

I **principali autori** che hanno sviluppato **teorie di contenuto** sulla motivazione al lavoro sono stati Maslow (1954), Herzberg (1957, 1968), McGregor (1960), analizzando tutti e 3 la relazione tra bisogni individuali e ricompense organizzative.

- 1) **Maslow e la scala dei bisogni:** Maslow affermava l'esistenza di una **scala dei bisogni**, intendendo dire con ciò che le motivazioni dell'uomo si sviluppano in **sequenza**, secondo una **gerarchia di livelli** predefiniti di bisogno. Si parte da bisogni di ordine inferiore a bisogni di ordine superiore, e quindi da quelli **fisiologici** e di **sicurezza** a quelli di **socialità**, **stima** e **autorealizzazione**. Quando un bisogno è soddisfatto, diminuisce di intensità perdendo la sua forza motivante, a quel punto sarà interessato a soddisfare i bisogni del livello superiore.
- 2) **Herzberg, fattori igienici e fattori motivanti:** Herzberg mette in discussione la teoria di Maslow affermando che bisogna invece focalizzarsi sugli **elementi di soddisfazione** o **insoddisfazione** provocati dal **lavoro**, definendo due ordini di fattori che incidono sulla motivazione, ovvero:
 - **fattori igienici** o **di mantenimento:** necessari per mantenere un ragionevole livello di soddisfazione (se assenti causano l'insoddisfazione), essendo condizioni necessarie ma non sufficienti per un'alta motivazione personale;
 - **fattori motivanti:** la loro presenza porta soddisfazione e motivazione, ma la loro carenza provocherebbe minore insoddisfazione rispetto alla carenza dei fattori del primo ordine.

In sintesi, i primi fattori riguardano l'**ambiente lavorativo**, mentre i secondi si riferiscono al **contenuto** del lavoro strettamente connesso ai bisogni di crescita e realizzazione individuale definiti da Maslow.

3) **McGregor, la teoria X e la teoria Y:** McGregor sostiene che esistano **due modi opposti** delle persone di **affrontare il lavoro**, arrivando così all'elaborazione di **due differenti teorie** che ne riassumono le caratteristiche principali. Esse **sono:**

- **Teoria X:** secondo la quale vi sono persone che **preferiscono essere guidate**, che non vogliono assumersi responsabilità e ambiscono essenzialmente alla sicurezza. I **manager** reagiscono controllandoli e usando minacce di punizioni. Il problema è che a lungo andare e a forza di essere trattati come irresponsabili e non capaci, finisco per esserlo davvero e si alimenta un circolo vizioso controproducente e destinato al fallimento.

- **Teoria Y:** secondo la quale vi sono persone che invece tendono ad assumersi responsabilità, ad autodisciplinarsi e ad essere creativi nel lavoro, ma far sviluppare questo potenziale è possibile solo se opportunamente motivati, dipende quindi dalle capacità della direzione di far liberare il **potenziale** dei propri impiegati.

4) McClelland, potere e affiliazione: McClelland sostiene che esistano **differenti tipi di personalità**, dunque i **bisogni** sono **percepiti in modo differente** da persona a persona quindi non possono essere ordinati secondo una scala gerarchica e soprattutto **non sono statici** nel tempo. Egli individua **tre categorie di bisogni**, ordinati senza alcuna scala gerarchica: - **bisogni di successo:** inteso come bisogno di autorealizzarsi e dimostrare competenza e capacità professionali;

- **bisogni di affiliazione:** ovvero il bisogno di sentirsi accettati e amati dagli altri, mettendo in secondo piano il raggiungimento dei fini aziendali, il modo di ottenere elevate prestazioni da quest'individuo è la minaccia di un possibile allontanamento dal contesto affettivo in cui svolge il suo lavoro;

- **bisogni di potere,** ovvero il bisogno di influenzare il comportamento degli altri per il mero piacere di farlo senza nessi con le finalità aziendali.

Questa teoria si basa sull'idea che le persone con un'elevata motivazione di successo sono quelle più benefiche per l'azienda.

Teorie di processo

Le **teorie di processo** si focalizzano sui **meccanismi** che possono **influenzare** la motivazione. **Due i contributi principali:**

1) Vroom e la teoria aspettativa-valenza (1960): la teoria di Vroom si basa sul presupposto che gli individui siano esseri **razionali**, e che dunque il **comportamento** umano sia il prodotto di **scelte consapevoli** tra diverse alternative che portano **alla ricerca di risultati desiderabili** e alla **fuga da quelli spiacevoli**. Secondo Vroom l'energia applicata da un individuo nello svolgimento di una certa azione è legata alla **motivazione**, ma essa è **funzione di 3 elementi:**

- **aspettativa:** dell'individuo circa il risultato atteso;

- **valenza:** ossia il livello di soddisfazione che viene attribuito al raggiungimento di quell'obiettivo.

- **strumentalità:** la credenza che, una volta raggiunto l'obiettivo, venga assegnata la ricompensa.

Il ruolo fondamentale è quindi quello dei **manager** che devono guidare l'individuo e costruire un sistema di incentivi.

2) Skinner e il condizionamento attivo: secondo Skinner il **comportamento** di una persona può essere **influenzato** da moltissime **variabili esterne**, in particolare dal risultato e dalle **conseguenze** che otterrà effettuando quell'**azione**. Egli chiama **condizionamento attivo** quel processo che si verifica quando le conseguenze del proprio comportamento mutano la frequenza o la probabilità che quell'azione possa riverificarsi. Dunque è possibile influenzare il comportamento degli individui mediante particolari **incentivi**, rappresentati da:

- **rinforzi positivi:** se si vuole incentivare un certo comportamento di un individuo gli si offre una **ricompensa gradita** (topo che abbassa una leva e subito dopo riceve del cibo, oppure un impiegato arrivando puntuale in ufficio viene lodato);

- **rinforzi negativi,** nel caso in cui si incentiva il comportamento rimuovendo l'**evento spiacevole** legato all'azione (impiegato che arriva puntuale in ufficio e il capo che critica sempre tutto...tace) - **punizioni**, se si vuole far estinguere un comportamento.

Contratto psicologico, commitment ed identificazione organizzativa

Un **altro fattore** molto importante è il **legame** che l'individuo instaura con l'organizzazione, e quindi il suo coinvolgimento, il suo impegno (commitment) e la sua identificazione.

Nello specifico, l'individuo può andare oltre il classico sistema motivazionale ed il suo impegno essere invece funzione dell'adesione ai valori o dell'accettazione dei fini dell'azienda, giustificando in tal modo sforzi anche notevoli.

Tra le **tipologie di impegno** possono essere distinte:

- **commitment affettivo:** impegno basato sul coinvolgimento affettivo e quindi fortemente emotivo dell'individuo nell'organizzazione, sarà spinto a comportamenti spontanei di partecipazione e contribuzione all'azione organizzativa;

- **commitment di continuità:** impegno legato al **calcolo di convenienza** in mancanza di alternative valide;

- **commitment normativo:** impegno basato su un sentimento di **obbligazione morale** nei confronti dell'organizzazione. Quanto più un individuo si identifica con l'organizzazione ed il resto delle persone impiegate, tanto più tenderà a pensare e a comportarsi coerentemente alle norme e ai valori di quell'organizzazione, uniformando il proprio comportamento con quello degli altri.

Per quanto riguarda la **PA**, il problema sta proprio nella **relazione individuo-organizzazione**. Precedentemente infatti il **contratto psicologico** era basato sull'**indifferenza**, in cambio della **certezza del posto** e della **retribuzione**; oggi si richiede un rapporto diverso capace di far **identificare** il proprio personale negli obiettivi organizzativi e di far trovare nel contesto lavorativo le proprie **aspirazioni di realizzazione**. Sarebbe dunque necessario passare da un modello **continuativo**, dove la spinta motivazionale è essenzialmente legata al non voler perdere l'investimento del tempo (pensione), ad un modello **affettivo**, dove

la spinta deriva innanzitutto dal credere nell'importanza del proprio ruolo e della propria organizzazione. *La public service motivation*

La **public service motivation (PSM)** è un'espressione che si riferisce nello specifico alla PA. I primi studi su di essa furono sviluppati da **Buchanan (1975)**, esplorando le **differenze** tra **dipendenti** del **settore pubblico** e del **settore privato**, affermando che gli amministratori pubblici riportavano livelli più bassi di **coinvolgimento lavorativo** rispetto a quelli del settore privato. Le **basi della motivazione individuale**, nell'ambito dell'**impiego pubblico**, possono essere ricondotte a **3 dimensioni**:

- **motivi razionali**: massimizzazione dell'**utilità individuale**;
- **motivi normativi**: legati al **senso di dovere** e lealtà verso l'amministrazione; - **motivi affettivi**: desiderio di **aiutare gli altri** e quindi altruismo.

In base a questi Brewer, Selden e Facer (2000) hanno distinto **4 tipologie di personalità di dipendenti pubblici**:

- i **samaritans**: desiderosi di aiutare le persone che ne hanno bisogno, anche se non sono stati pagati per questo;
- i **communitarians**: motivati da sentimenti di dovere civico, vedono il servizio pubblico come una delle più alte forme di cittadinanza, un mezzo attraverso il quale può servire la propria comunità; - i **patriots**: disposti a rischiare in prima persona per il bene della società;
- gli **humanitarians**: simili al primo gruppo, se ne discostano nel forte senso di giustizia sociale e nel disinteresse per l'autogrificazione.

Gli studi sulla PSM

Tale **modello** è stato poi **rielaborato** e sono state individuate da **Perry 4 dimensioni motivanti** della **PSM**: interesse al processo politico (ovverol'interesse dei dipendenti di partecipare alla formulazione delle politiche pubbliche), interesse pubblico, compassione, altruismo. Queste sono state poi a loro volta rielaborate da **Camilleri (2006)** insieme all'**organizational commitment (OC)** e definendo **5 categorie** che delineano i presupposti e gli **elementi caratterizzanti la vita di ciascun dipendente**:

- 1) attributi personali**: tra questi, solo la condizione familiare si lega positivamente a 3 dimensioni di PSM (interesse per il processo politico, compassione, altruismo); i dipendenti con figli a carico infatti, probabilmente per il fatto di avere maggiori responsabilità familiari, tendono ad avere un atteggiamento maggiormente altruistico verso la collettività e ad essere motivati principalmente da fattori affettivi e normativi, spinti quindi da dovere civico e lealtà all'amministrazione
- 2) fattore età**: positivamente legato al commitment affettivo e normativo ma non a quello continuativo. Gli anziani sono più legati poiché si identificano nell'organizzazione, hanno maggior senso del dovere e difendono l'investimento fatto in carriera. **3) livello di istruzione**: legato negativamente a commitment continuativo e normativo, segno che i dipendenti più istruiti hanno interessi diversi e maggiori rispetto a quelle che l'organizzazione stessa può offrire.
- 4) percezione dell'organizzazione da parte dei dipendenti**: coloro che percepiscono che l'organizzazione è gestita bene probabilmente continueranno a farne parte, vi è una correlazione positiva con commitment affettivo e normativo e positiva con la dimensione della PSM "attrazione per il processo politico.
- 5) legame tra i dipendenti e i leader**: correlata alle tre dimensioni di commitment ma non evidenzia un legame diretto con nessuna delle dimensioni di PSM.
- 6) caratteristiche del lavoro**: positivamente legate al commitment affettivo e normativo, dimostrazione del fatto che esse promuovono un forte senso di identificazione e di dovere verso l'organizzazione, incrementando così il desiderio di rimanervi. *La via italiana alla PSM*

La **ricerca italiana** inerente la motivazione al lavoro nella pubblica amministrazione si è basata sul concetto di **benessere organizzativo**. Le amministrazioni erano dunque invitate a valutarlo e **migliorarlo** realizzando **opportuni interventi**:

- valorizzare le risorse umane (valorizzazione competenze, più soddisfazione, migliorare rapporti con collaboratori e dirigenti); - rendersi attrattive per i talenti migliori migliorando l'immagine interna ed esterna;
- esortare la partecipazione e la circolazione delle informazioni;
- chiarire le finalità organizzative e dare supporto incentivando la motivazione;
- rendere l'ambiente di lavoro piacevole, basato su giustizia e collaborazione (si riduce lo stress); - prevedere i rischi psicosociali e professionali (infortuni).

La **finalità** era cioè quella di promuovere, mantenere e migliorare la **qualità della vita lavorativa**, a livello fisico, psicologico e sociale, per cui il **Dipartimento della Funzione Pubblica** ha messo a disposizione strumenti e metodologie per approfondire e sviluppare i temi legati alle relazioni e alle reciproche influenze tra individuo e contesto di lavoro.

Le **indagini** effettuate hanno evidenziato le **maggiori carenze** nell'ambito:

- della **valorizzazione dei dipendenti**: i quali non si sentivano adeguatamente riconosciuti nel rispetto delle loro competenze;
- dell'**equità**: incoerente distribuzione degli incentivi economici e scarsa chiarezza dei compiti attribuiti a livello individuale; - le **relazioni**: buona qualità sul piano orizzontale ma critica su quello verticale, i capi sono accusati di incapacità o scarsa volontà nel coinvolgere, motivare e valorizzare i propri collaboratori.

Nell'ambito delle **PA** vi sono **2 approcci** quasi opposti sul **tema motivazionale**, da una parte vi è la credenza **internazionale** che fa ricadere sulle **caratteristiche personali** dell'individuo le determinanti della **PSM**, dall'altra vi è quella italiana che riconosce l'importanza degli attori, ma preferisce indagare il **contesto organizzativo** nel quale questi operano.

Quest'ultimo approccio è basato sul fatto che la motivazione nasce da un adeguato commitment interno sviluppato dalle politiche della direzione, non è però ancora stato ben compreso che per poter costruire l'adeguato ambiente lavorativo è necessario conoscere la struttura motivazionale dell'individuo, delle loro aspettative implicite ed esplicite, senza le quali le amministrazioni non saranno in grado di dare una risposta adeguata ai bisogni e alle esigenze dei singoli.

La sfida dunque è un percorso di ricerca che, attraverso un'efficace influenza delle esperienze osservate sul piano nazionale ed internazionale, ponga al centro dell'analisi sia l'individuo sia le relazioni individuo-contesto.

Capitolo 8 - Il rapporto politica e amministrazione: un problema di sempre

Nonostante le riforme amministrative degli ultimi anni abbiano portato le PA a configurazioni organizzative profondamente diverse da quelle che contraddistinguevano quelle degli anni 90, tuttavia il **processo di modernizzazione** è ancora **incompleto**.

In particolare si può affermare (**Cassese**) come l'amministrazione statale italiana sia priva di alta burocrazia, per cui essa si presenta come una **piramide senza vertice**. A ciò è riconducibile al discorso sul New Public Management (PGM) e la Public Governance (PG), che hanno cercato di dare una risposta a quest'incognita. Soprattutto è riconducibile al concetto di **PG**, che può essere **svolta a 3 livelli** (ridisegnando compiti e responsabilità attribuiti a detti organi):

- **governance interna**: sistema integrato dei controlli interni e di gestione;
- **governance esterna**: sistema per monitorare il soddisfacimento dei bisogni della collettività e che i criteri di efficienza, efficacia ed economicità siano stati rispettati nell'operare delle PA;
- **governance interistituzionale**: sistema che vede il coordinamento fra PA e altre istituzioni governative.

Conforth (2003) concentrandosi anche sugli aspetti qualitativi della **relazione fra politica e amministrazione**, identifica **6 diverse prospettive di governance** a cui fa corrispondere altrettante **aspettative di ruolo del board** (direzione pubblica):

- 1) compliance model**: gli **organi elettivi supervisionano** l'attività dei manager per evitare che perseguano i propri **interessi** anziché quelli dell'organizzazione o degli **stakeholder** (basato sulla agency theory);
- 2) partnership model**: si focalizza sulle **relazioni umane**, che devono essere di **tipo collaborativo**, e la funzione principale del board nell'**augmentare la performance** organizzativa adottando la strategia opportuna (basato sulla stewardship theory);
- 3) democratic model**: gli organi elettivi devono rappresentare gli **interessi di uno o più gruppi di elettori** che l'organizzazione serve affinché la strategia sia scelta secondo **criteri democratici** (basato sulla democratic perspective);
- 4) stakeholder model**: diversamente dal precedente, in cui chiunque può candidarsi o essere eletto, qui agli organi elettivi possono partecipare **solo i rappresentanti degli stakeholder**, inoltre il fine qui invece è quello di risolvere conflitti di interessi (basato sulla stakeholder theory);
- 5) co-optation model**: attribuisce agli organi elettivi il compito principale di **diminuire l'incertezza ambientale**, creando collaborazioni o mantenendo buone relazioni con organizzazioni che operano nell'ambiente medesimo, come con gli stakeholder chiave, in modo da assicurare il flusso da e per l'organizzazione, aiutandola a **rispondere ai cambiamenti imposti dal contesto**. Allo stesso modo risultano fondamentali le **competenze del personale** interno ed esterno, assunto in base a queste (basato sulla resource dependency);
- 6) rubber-stamp model**: il **controllo** dell'organizzazione deve rimanere **all'amministratore delegato** piuttosto che agli organi elettivi, i quali hanno solo funzione delle legittimazione delle decisioni da lui prese (basato sul managerial hegemonu theory). *Il ruolo degli organi di direzione politica nei processi di cambiamento organizzativo*

I **processi di riforma della PA** (non solo italiana), benché necessari, non sono stati effettivamente realizzati, così come vi è **perplexità** sull'effettiva implementazione delle idee e dei suggerimenti provenienti dai citati paradigmi. Nello specifico si può dire che le **PA** sono **caratterizzate** da un modello burocratico che cambia **solo in situazioni di crisi** e che operano in una condizione di vantaggio, data la **minor pressione sui risultati** (diversamente dalle imprese private).

Quindi la **PA può scegliere solo tra**:

- **introdurre soluzioni organizzative** che consentano di gestire la nuova complessità;
- ridurre la complessità potenziale dei nuovi compiti, accettando un **livello di performance inferiori** e scaricando il costo del non cambiamento sulla comunità.

Gli **organi elettivi** rivestono un **ruolo essenziale** nei processi di cambiamento e innovazione, **mediando** tra richieste di cambiamento provenienti dai **bisogni del cittadino** e la **resistenza o inerzia interna**, andando a rappresentare un'importante **forma di pressione interna** sul **management** affinché diano **attuazione** ai cambiamenti e alle innovazioni.

Ricordando che l'**autorità politica** si occupa di definire le **politiche** e le strategie da perseguire, mentre l'**amministrazione** si occupa di implementarle e far sì che vengano rispettate. Nella seconda metà degli anni '90 vengono definite **tre tipologie di relazione** tra **politica** e **amministrazione** nei sistemi di **governance aziendale**:

- 1) **modello dicotomico (ortodosso)**: stretta separazione tra politica e amministrazione, la prima definisce gli obiettivi ma non può interferire nell'implementazione delle strategie;
- 2) **modello dicotomico modificato**: permette agli amministratori pubblici di garantire leadership politica ai funzionari eletti, i quali però devono lasciare le questioni inerenti l'implementazione e il general management agli amministratori professionisti;
- 3) **modello di partnership**: si basa sul colmare la separazione, anche se l'indipendenza dell'uno o dell'altro risulta sacrificata.

Fields formula 3 distinte proposizioni riguardanti il **ruolo del board nei processi di cambiamento** strategico e organizzativo: **1)** i **board** che guidano l'organizzazione nei **processi di cambiamento pianificati** potranno ottenere risultati positivi dal cambiamento: poiché quelli pianificati hanno più probabilità di successo di quelli improvvisati. Così i board possono **proteggere** meglio **gli stakeholder**, e avere il tempo di **sviluppare le informazioni necessarie** evitando problemi di stress management; **2)** i **board** che definiscono e **formalizzano** un **processo** di cambiamento in **modo chiaro** potranno realizzare più facilmente il cambiamento: dati i rischi che quest'ultimo comporta, è necessario che il board formalizzi l'intero processo.

3) i **board** che contestano i **pregiudizi cognitivi manageriali** raggiungeranno risultati più favorevoli nel senso del cambiamento: il fatto di guardarlo come una minaccia o come un'opportunità, può notevolmente influenzare i relativi piano e programmi.