

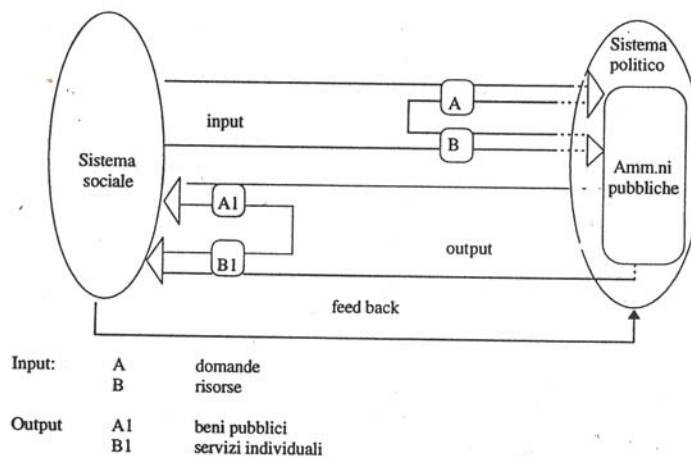


Organizzazioni pubbliche e cambiamento

Giuseppe Ricotta
Sapienza Università di Roma
Facoltà di Sociologia

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Fig. 2.1. L'interazione tra il sistema sociale e le amministrazioni pubbliche nella produzione di beni pubblici e di servizi



Fonte: Battistelli, F. *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Milano, Angeli, 2004

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

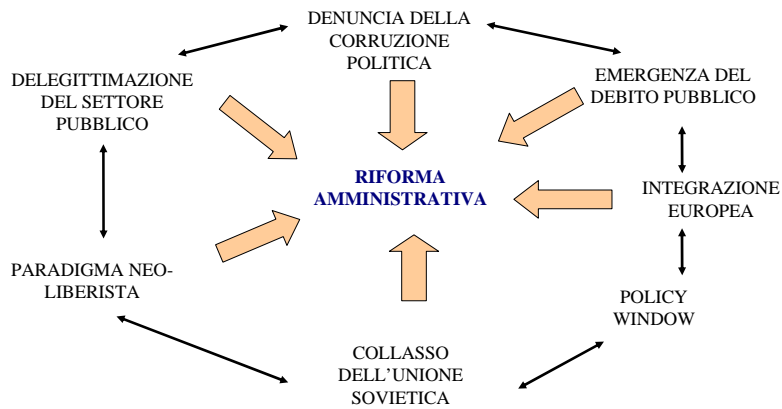
Tab. 2.1 Titolo di fruizione del servizio, cliente esterno, cliente interno nelle organizzazioni private e nelle organizzazioni pubbliche

Organizzazione produttrice del servizio	Prodotto	Titolo di fruizione	Cliente esterno	Cliente interno
Azienda	servizi individuali	economico	acquirente	collega
Pubblica Amministrazione	beni pubblici in ambito:	politico	Sistema sociale } persona/famiglia/impresa }	collega
	<ul style="list-style-type: none"> • coercitivo • fiscale • certificatorio 	politico		
	servizi individuali	sociale		

Fonte: Battistelli, F., *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Milano, Angeli, 2004

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Le ragioni della riforma amministrativa degli anni Novanta in Italia



1. Il Partito Comunista Italiano (PCI) diventa il Partito Democratico della Sinistra (PDS)
2. Crisi e scioglimento del Partito della Democrazia Cristiana (DC)

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Elementi favorevoli al cambiamento

- Crisi finanziaria del sistema pubblico
- Deficit di legittimazione sociale del sistema pubblico
- Opportunità decisionali ed attori disposti a coglierle
- Un paradigma prescrittivo, alternativo a quello tradizionale

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione – Prof. G. Ricotta

Il paradigma manageriale della riforma amministrativa

- Privatizzazione
- Cittadino/cliente
- Decentramento
- Pianificazione/management strategico
- Competizione
- Misurazione dei risultati
- Esternalizzazione (Contracting Out)
- Informatizzazione (e-government)
- Controllo di gestione
- Le 3 E: Efficienza/efficacia/economicità

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione – Prof. G. Ricotta

Mutamento dei linguaggi e delle corrispondenti retoriche in tema di mutamento del sistema amministrativo

Linguaggio	Retorica
Giuridico	Riforma della pubblica amministrazione
Economico	Programmazione
Aziendalistico	Managerializzazione

Fonte: Battistelli, F., 2002, a cura, *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano, Angeli

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Il controllo di gestione....

- Può essere molte cose a seconda di come esso viene tradotto (quali sono gli attori che decidono di tradurlo, per quali scopi, per rispondere a quali problemi, in seguito a quale opportunità decisionale) in un contesto organizzativo specifico;
- Nella sua accezione più ristretta mira alla verifica periodica degli scostamenti tra dati preventivati nel budget annuale, e dati reali;
- Nelle organizzazioni pubbliche dovrebbe assicurare il perseguimento degli obiettivi posti in fase di pianificazione (PEG negli enti locali), seguendo i criteri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia (New Public Management)

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Presupposti organizzativi del CdG:

- Presupporrebbe una gestione per processi;
- Necessità di una riflessività sull'organizzazione, le competenze, le responsabilità;
- Mira a far emergere pratiche organizzative;
- Deve attivare apprendimento organizzativo;
- Veicola significati;
- Può far emergere conflittualità (gli attori coinvolti da un'innovazione amministrativa sono molteplici, e non sono solo gli *interni*).

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

CdG e valutazione dei dirigenti

- La valutazione dei dirigenti mira a valutare le prestazioni del personale con funzioni direttive;
- Il dirigente è responsabile di un processo cui è connesso un centro di costo e obiettivi da perseguire;
- Sulla base del raggiungimento degli obiettivi, dichiarati nel Piano Esecutivo di Gestione o PEG, il dirigente può essere premiato economicamente;
- Il CdG, misurando l'azione amministrativa sulla base del PEG, diventa quindi anche strumento di monitoraggio sulle performance dirigenziali

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Cambiamenti di significato proposti (punti nodali del discorso manageriale)

	Da....	...A
Il Cittadino	Suddito	Consumatore
Il Governo Locale	Burocrazia inefficiente e sprecona	Azienda (Pubblica)
Il Dirigente Pubblico	Lo Yes-men dell'assessore (politicismo)	Manager
Gli Obiettivi	Libro dei sogni	Indicatori quantitativi di output

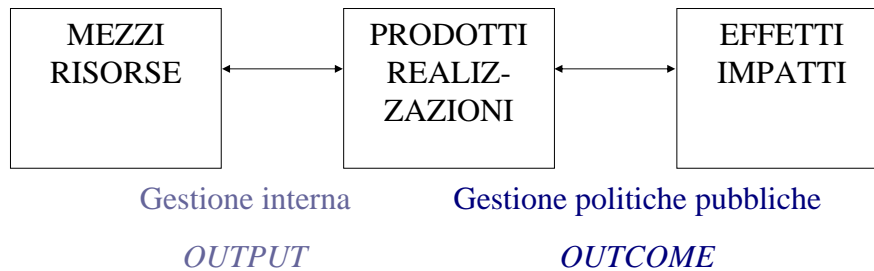
FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

La debolezza della riforma

- Codifica ristretta del concetto di efficacia pubblica, tradotto nel suo significato aziendale di analisi input/output;
- Gli obiettivi dell'azione pubblica sono definiti in termini economico/quantitativi: come indicatori misurabili
- Duplice auto-referenzialità della logica valutativa (esclusione di valutazioni *terze*, e di indicatori di efficacia *esterna*)

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Gestione interna e gestione delle politiche pubbliche



FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

I nodi problematici socio-organizzativi

- Il **controllo** sui processi lavorativi: come progettare, controllare e valutare se l'organizzazione va dove si pensa dovrebbe andare
- Il **consenso** degli attori organizzativi: come elevare i ritmi di lavoro, la qualità e la quantità del rendimento del personale (i fini organizzativi possono coincidere con quelli dei singoli individui?)
- Il **processo decisionale**: come prendere le decisioni giuste in termini di efficienza ed efficacia.

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

L'organizzazione secondo gli approcci "tradizionali"

- È uno strumento per raggiungere determinati obiettivi (i fini sono la principale ragione d'esser di una organizzazione e ne legittimano l'esistenza)
- È governata da razionalità (benché limitata), da principi di efficienza ed efficacia
- È influenzata dall'ambiente (ovvero tutto ciò che esiste al di fuori dell'organizzazione e ha rapporto con essa)

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Il ruolo della teoria dell'organizzazione "tradizionale"

- Oggetto d'indagine: le strutture organizzative (alla luce degli obiettivi e dell'ambiente)
- La teoria guarda al presente e al futuro (ottimizzare le prestazioni: la storia non serve)
- Semplificare i fenomeni organizzativi (variabili indipendenti: tecnologia, dimensioni, caratteristiche dell'ambiente) e attenzione specifica al processo decisionale
- "Scienza" con preoccupazioni di carattere quantitativo

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Alcuni filoni emergenti a partire dagli anni 70: le logiche d'azione organizzativa

- Analisi longitudinale (attenzione alla storia dell'organizzazione, al suo passato, al momento della nascita, quando è più semplice rintracciare scopi e cultura organizzativa: *modello originario*)
- Analisi inter-organizzativa (scambio, reticolo o network, relazioni di potere e di dipendenza, teoria dei costi di transazione)
- Analisi atregica delle organizzazioni (Crozier e Friedberg)
- Decisioni e ambiguità
- Cultura e apprendimento organizzativo
- Neo-istituzionalismo
- *Actor Network Theory* (sociologia della traslazione)

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

L'organizzazione secondo gli approcci "innovativi"

- Non è un'entità a sé indipendente dagli individui che la compongono e dalle loro dinamiche. Quando l'organizzazione si istituzionalizza perde il suo carattere strumentale e assume valore in sé (organizzazione come arena politica e come costruito sociale)
- Non è governata da razionalità ma da logiche d'azione organizzativa contingenti e da ricostruire empiricamente
- Le organizzazioni assumono comportamenti strategici (Pfeffer e Salancik), attivano il loro ambiente (Weick) che si configura come arena di dinamiche inter-organizzative

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Il ruolo della teoria dell'organizzazione cambia...

- Oggetto d'indagine: dalle strutture ai processi (di scambio, culturali, di apprendimento, ecc.), dall'organizzazione all'organizzare
- Prospettiva temporale: si guarda anche al passato, poiché le organizzazioni non nascono dal nulla ma sono il portato di dinamiche sociali più complessive che condizionano le prestazioni dell'organizzazione stessa
- Concezione dell'oggetto d'analisi: passaggio dall'organizzazione intesa come fenomeno relativamente semplice a fenomeno complesso
- Tecniche di ricerca: Approcci narrativi, qualitativi, interpretativi, riflessività e studi di caso

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

La prospettiva razionale o classica (1900-1940)

- Organizzazione formale (Taylor, Fayol et al., Weber, Simon)

L'organizzazione (formale) è una collettività orientata al raggiungimento di fini relativamente specifici che presentano una struttura sociale relativamente formalizzata

- diretta a fini chiari ed espliciti
- strumento disegnato per raggiungere quei fini con economicità ed efficienza di risorse

Le organizzazioni sono quindi strumenti disegnati allo scopo di raggiungere determinati fini, composte da parti manipolabili

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Le organizzazioni come macchine

- Organizzazione: serie stabile di relazioni ordinate tra componenti date in modo da costituire in insieme ben definito
- Le relazioni sono *meccaniche*: funzionano in modo routinizzato, efficiente affidabile e prevedibile
- Questo per la strumentalità che caratterizza le organizzazioni fin dalla loro origine
- L'organizzazione burocratica routinizza i processi amministrativi così come la macchina routinizza la produzione

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Il modello di riferimento

- La struttura militare dopo la riforma di Federico il Grande di Prussia (1740-1786)
- L'Esercito era all'epoca composto di criminali, poveri, mercenari stranieri, coscritti riottosi
- L'idea di Federico: rendere l'Esercito un meccanismo efficiente che si avvale di componenti standardizzate sostituibili
- Introduzione dei gradi e delle uniformi, normativa standardizzata, marcata specializzazione dei compiti, equipaggiamento standardizzato, linguaggio apposito per il comando, addestramento sistematico

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

La prospettiva costruttivista nella sociologia dell'organizzazione

- Le attribuzioni di senso alle situazioni di vita sono il momento fondante dell'azione sociale degli attori organizzativi/amministrativi
- Massima rilevanza attribuita alla soggettività degli attori e al tessuto dei significati da essi condivisi

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Cos'è il cambiamento?

- Il cambiamento può essere visto come una trasformazione dei modi di attribuire significato alla propria realtà lavorativa da parte degli attori organizzativi/amministrativi
- Le innovazioni organizzative, di conseguenza, devono essere interiorizzate dagli attori, entrando in sintonia con la loro cultura.

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

■ Alla risoluzione di questi problemi è dedicato l'agire manageriale ... ma chi è il manager?

- Un *tecnico* che applica ai problemi dell'organizzazione i principi e i metodi della scienza dell'amministrazione?
- Oppure, un'*artista*, che pratica l'arte del management, non riducibile a regole e teorie esplicite?

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

Il manager tecnico

- Uno scienziato immerso nell'azione per la realizzazione dell'ottimo (*one best way*)...
- ... che applica una pletera di tecniche manageriali per la selezione e la formazione del personale, per il controllo di bilancio, per la pianificazione strategica, ecc ...
- ... grazie alle quali è in grado di prendere decisioni, progettare il lavoro, esercitare un controllo e un esame continuo delle prestazioni, distribuire premi e punizioni

FORMAZIONE DIRIGENZA COMUNE DI ROMA - Gestione e sviluppo delle Risorse Umane - Mod. 1 Risorse Umane e organizzazione - Prof. G. Ricotta

O forse...

- I manager si trovano spesso di fronte a *situazioni uniche* alle quali debbono rispondere in condizioni di pressione e di tempo limitato, che non lasciano spazio a calcoli e analisi prolungate.
- In situazioni tali, il manager non ha bisogno di tecniche, bensì di intuizione.
- In tal senso i manager non apprendono tramite lo studio di teorie e tecniche, ma grazie ad una lunga e diversificata pratica nell'analisi di problemi organizzativi.
- Ciò accresce una capacità di risolvere i problemi che è generica ed essenzialmente non analizzabile (un'arte, come intuizione e come capacità riflessiva)