

Alcuni cenni preliminari

Le amministrazioni moderne sono state costruite e rese autonome attraverso un processo di progressivo isolamento e separazione nei confronti della società e del potere politico.

La pubblica amministrazione non è quindi soltanto un prodotto della risposta istituzionale che viene data alla storia di un paese, ma è anche lo specchio, a volte lo strumento e in qualche caso la vittima delle più generali trasformazioni del paese stesso.

Nella PA di alcuni paesi il bisogno di “gestire” la politica, il bilancio ed il personale ha fatto ombra allo stile amministrativo vero e proprio. Ciò comporta un più attivo stile *hands on* del funzionario pubblico, il nuovo “manager” pubblico.

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. *(segue)*

Si è verificata in tutta Europa negli ultimi anni una crescita dei bilanci (ovvero la contrazione degli stessi, in taluni settori), con effetti sulle risorse disponibili, sui rapporti fra il personale che tratta con il pubblico ed i “clienti” (utenti dei servizi), ossia i cittadini, e sulle dimensioni e la natura stessa delle assunzioni presso le PA.

Uno dei motivi più pressanti di questa crisi è la struttura demografica e la crisi del sistema di welfare di tipo keynesiano del secondo dopoguerra.

Come conseguenza le quantità sono state ridotte, o comunque la crescita di forze di lavoro è rallentata, ed un sempre maggior numero di pubblici dipendenti è assunto con contratto a termine

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 2 *(segue)*

La deregolamentazione, che comporta uno smantellamento dei controlli, di solito corrispondente

- ad una riduzione delle formalità amministrative,
- alla semplificazione delle procedure
- ed anche la liberalizzazione di alcuni settori, quali ad esempio i trasporti e le telecomunicazioni.

Paradossalmente la deregolamentazione ha spesso provocato richieste di nuovi regolamenti. Un altro elemento da tenere presente è la “mercatificazione”, espressione con la quale si vuole indicare l’introduzione di forze competitive:

- nell’acquisto di beni pubblici
- e nella fornitura di servizi pubblici.

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 3 *(segue)*

Altri fattori di cambiamento:

L'introduzione di nuove tecnologie (ICT), in particolare quelle dell'informazione, con un impatto diretto e dirompente sulle gerarchie tradizionali, basate su qualifiche ormai obsolete (quadri, amministrativi, operai e tecnici)

Le innovazioni manageriali, spesso importate dal settore privato e volte ad introdurre maggiori responsabilità e trasparenza ai vertici, nonché analogia flessibilità alla base; esse sono accompagnate da nuovi incentivi individuali, tra i quali ad esempio i criteri differenziati per il calcolo dei salari e più severe sanzioni. Le assunzioni, la formazione, i salari e la ripartizione dei carichi di lavoro sono interessate da queste innovazioni.

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 4 *(segue)*

Verso un'aziendalizzazione taylorista?

La creazione di nuovi meccanismi e criteri di valutazione, anch'essi spesso fortemente influenzati dalla prassi del settore privato.

Vengono elaborati standards e criteri di misurazione dell'attività amministrativa per ottenere un rendimento sempre più controllato.

Tale valutazione del rendimento è naturalmente connessa alla misura della retribuzione e alle sanzioni disciplinari in base al rendimento individuale

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 5 *(segue)*

La decentralizzazione, vale a dire il trasferimento di poteri amministrativi o di competenze attuative a strutture elettive del governo locale; un processo perseguito con forza in molte parti d'Europa, con l'evidente eccezione del Regno Unito, e che solleva problemi molto complessi soprattutto per quanto concerne i conflitti in materia di redistribuzione finanziaria. In alcuni casi si registra il cinico desiderio dei governi centrali di ridurre il loro carico finanziario, trasferendo la responsabilità dei servizi a livello locale, mascherato abilmente dallo scudo legittimante della democrazia.

Il fenomeno della decentralizzazione, può indicare il trasferimento di poteri amministrativi a funzionari statali non elettivi, a livello locale o regionale, oppure il passaggio di personale dalla capitale in periferia, come avviene, ad esempio, in Francia

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 6 *(segue)*

La “diffusione”, ossia una politica di distribuzione ad organismi semi-autonomi nominati dal governo o anche ad organizzazioni volontarie (il cosiddetto “Terzo Settore”) di compiti che venivano precedentemente affidati a organismi centrali dello stato. Ciò ha comportato talvolta una sorta di ibridazione dovuta alla costante interazione fra settore pubblico e privato nel prendere le decisioni.

Uno degli esempi più chiari di questo fenomeno è il nuovo assetto del welfare mix e le varie dinamiche di contracting out.

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 7 *(segue)*

La “giuridificazione”, un processo di codificazione giuridica, di armonizzazione di norme e prassi, spesso regolate in precedenza da poteri esterni, e di costituzionalizzazione

Il riassetto istituzionale, per soddisfare le nuove richieste interne all'amministrazione (ad esempio la creazione dei ministeri per i problemi delle donne e per l'ambiente) o per esigenze internazionali, con la proliferazione di organismi coordinati su scala internazionale.

Molti funzionari ai vertici dello stato oggi operano con colleghi stranieri e nazionali. Tale “transnazionalizzazione” dà origine ad interessanti problematiche di ordine sia teorico che pratico

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 8 *(segue)*

La privatizzazione: intesa in senso lato, può essere considerata quell'insieme di politiche volte a ridurre o limitare i fini e le funzioni del settore pubblico e, in genere, ad indebolirne l'influenza. Vi sono molti modi per classificare le diverse dimensioni della privatizzazione – per finalità, per effetti, per settore:

- *Abolizione o drastica riduzione dei servizi pubblici, sul presupposto che quelli forniti dai privati copriranno gli spazi rimasti liberi*
- *Diminuzione delle risorse finanziarie degli enti finanziati con fondi pubblici, in modo da indurli a cercare una compensazione nel finanziamento privato*
- *Incentivazioni al settore privato perché partecipi ai progetti che necessitano di investimenti; una politica a lungo praticata in paesi come la Francia e il Belgio con le sociétés d'économie mixte*

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 9 *(segue)*

- *Aumento del contributo finanziario da parte dei consumatori di beni pubblici: una politica ispirata, in parte, dal desiderio di ridurre il ruolo di compratore dello Stato*
- *Promozione di joint-ventures produttive pubblico-private (spesso straniere)*
- *Trasferimento al settore privato di responsabilità di politica pubblica*
- *Incentivazioni alla finanza privata per la costruzione e la realizzazione di opere pubbliche*
- *Introduzione nel settore pubblico di personale privato, di criteri di efficienza e di tecniche di gestione provenienti dal settore privato, nella speranza di introdurre nell'ethos (nella cultura organizzativa) e nel funzionamento del settore pubblico un maggiore "orientamento commerciale"*

Le scelte politiche per il cambiamento delle P.A. 10 *(segue)*

- *Incentivi alla competizione fra settore pubblico e privato attraverso una politica di liberalizzazione e di deregolamentazione, con una certa tendenza a non smantellare i settori nazionalizzati, ovvero i monopoli gestiti dallo Stato nazionale*
- *Stipula di contratti di servizi pubblici con soggetti privati*
- *Vendita di terreni e di immobili di proprietà pubblica*
- *Infine, come caso limite, la vendita sul mercato di quote di partecipate statali*

Cenni per una gestione della comunicazione nelle P.A.

Linguaggio

Retorica

Giuridico



Riforma della P.A.

Economico



Programmazione

Organizzativo



Managerializzazione

Sintetizzando:

Riduzione

Competizione

Frammentazione

Contrattualizzazione

“Clientelizzazione” (market-oriented)

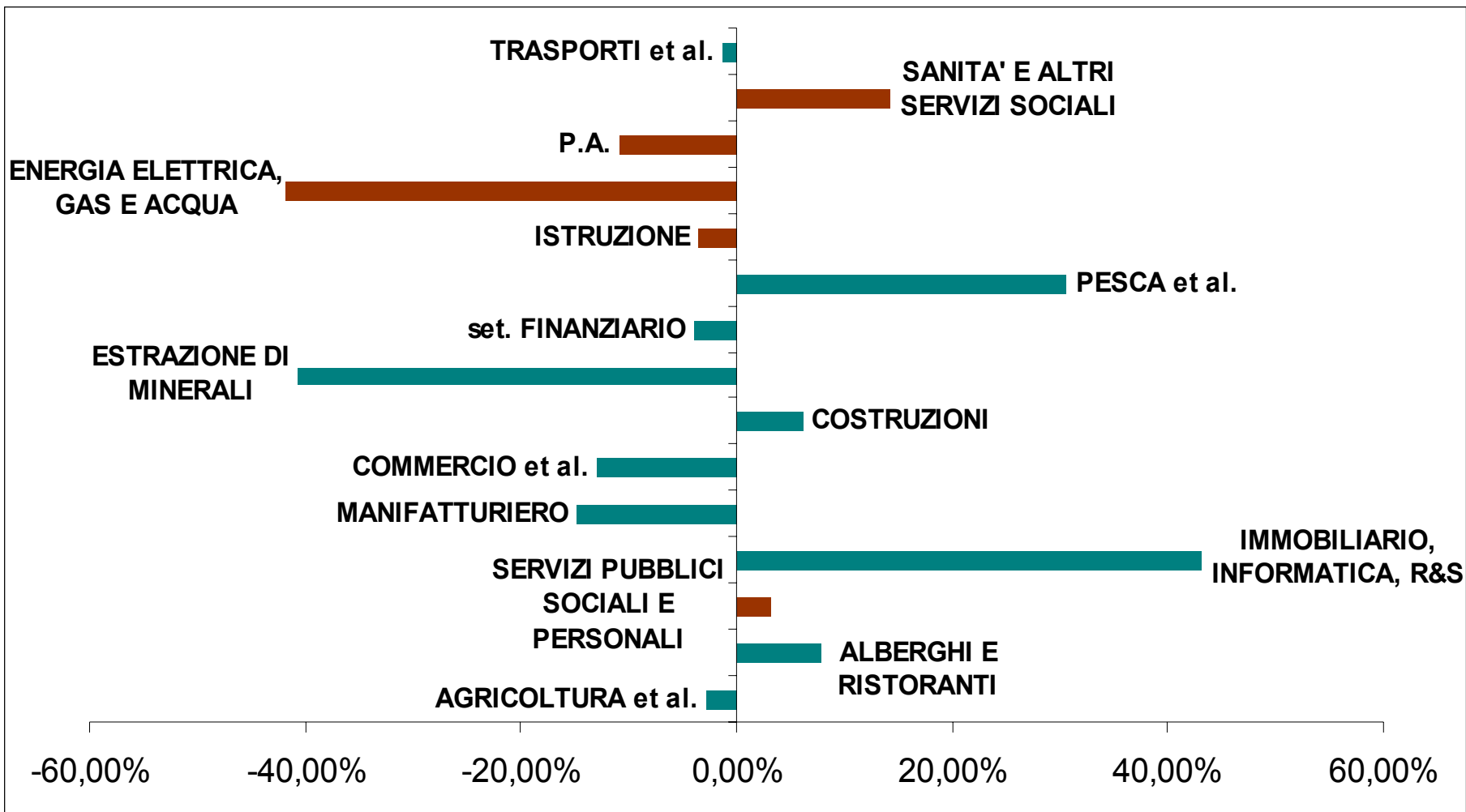
“Denazionalizzazione”

Disaggregazione (devolution)

Ridimensionamento

Negoziazione/contrattualizzazione (in ottica di Welfare Mix)

Analisi longitudinale per settore produttivo (1981; 1991; 2001, % di colonna come incrementi relativi all'interno del settore)



Addetti e analisi longitudinale per tipo di ente nel comparto pubblico e del settore no-profit (1981; 1991; 2001, v.a. e % di colonna come incidenza della forma giuridica sul totale di tutti gli addetti, compresi quelli del settore privato)

	v.a 81	inc.81	v.A 91	inc. 91	v.a.01	inc. 01
Altra istituzione pubblica	0	0,00%	264993	1,49%	312151	1,62%
Comune	0	0,00%	505032	2,83%	478066	2,49%
Comunita' montana	0	0,00%	10471	0,06%	8622	0,04%
Ente di previdenza	0	0,00%	63508	0,36%	57906	0,30%
Ente sanitario pubblico	0	0,00%	680462	3,82%	693658	3,61%
Istituzione nonprofit	0	0,00%	269603	1,51%	487263	2,54%
Ministero o organo costituzionale	0	0,00%	1342296	7,53%	1328701	6,92%
Provincia	0	0,00%	56722	0,32%	84746	0,44%
Regione	0	0,00%	78310	0,44%	72720	0,38%
Unita' locale 1981 senza forma giuridica	3882677	23,00%	0	0,00%	0	0,00%
sub-totale PA + no-profit	3882677	23,0%	3271397	18,34%	3523833	18,34%
Totale complessivo	16883286	100,00%	17830027	100,00%	19211370	100,00%

Analisi di serie storiche sugli ultimi 3 censimenti industria e servizi per gli addetti nel settore pubblico e del no-profit (1981; 1991; 2001, v.a. e % di colonna come incidenza della forma giuridica sul totale di tutti gli addetti, compresi quelli del settore privato)

	$\Delta 81$	$\Delta 91$	$\Delta 81\%$	$\Delta 91\%$	$\Delta 91\%*$
Altra istituzione pubblica	312151	47158		+15,11%	+8,53%
Comune	478066	-26966		-5,64%	-13,82%
Comunita' montana	8622	-1849		-21,45%	-30,85%
Ente di previdenza	57906	-5602		-9,67%	-18,17%
Ente sanitario pubblico	693658	13196		+1,90%	-5,70%
Istituzione nonprofit	487263	217660		+44,67%	+40,38%
Ministero o organo costituzionale	1328701	-13595		-1,02%	-8,85%
Provincia	84746	28024		+33,07%	+27,88%
Regione	72720	-5590		-7,69%	-16,03%
Unita' locale 1981 senza forma giuridica	-3882677	0			
Sub-totale PA + no-profit	-358844	252436	+0,09	+49,28%	-16,63%
Totale complessivo	2328084	1381343	+12,12%	+7,19%	+0,00%

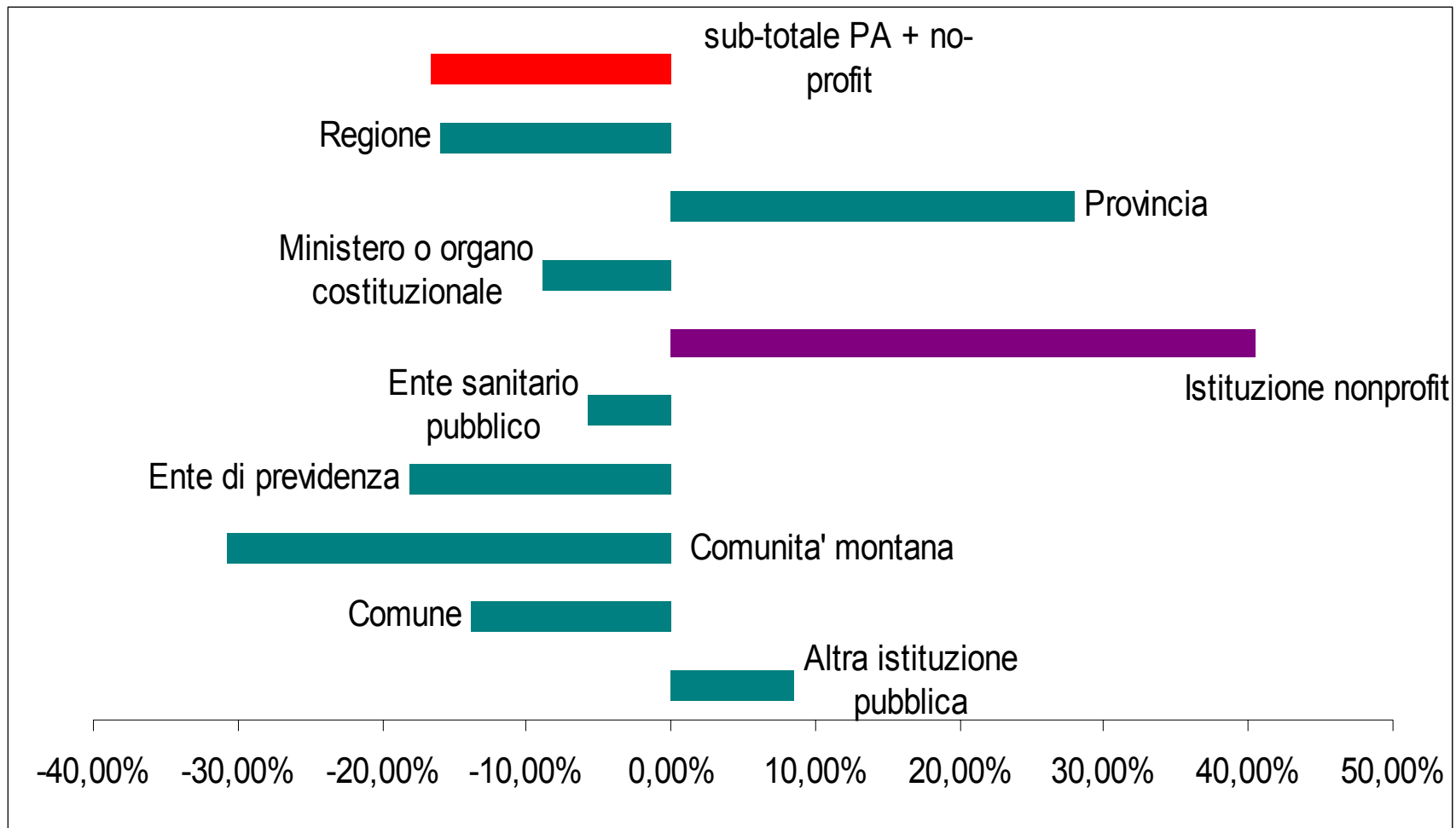
Addetti e analisi longitudinale per settore produttivo (1981; 1991; 2001, v.a. e % di colonna come incidenza della forma giuridica sul totale di tutti gli addetti, compresi quelli del settore privato)

	v.a 81	inc.81	v.A 91	inc. 91	v.a.01	inc. 01
AGRICOLTURA, CACCIA E SILVICOLTURA	82321	0,49%	75690	0,42%	79377	0,41%
ALBERGHI E RISTORANTI	654880	3,88%	734372	4,12%	859053	4,47%
ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	629291	3,73%	679868	3,81%	756160	3,94%
ATTIVITA' IMMOBILIARI, NOLEGGIO, INFORMATICA, RICERCA, PROFESS. ED IMPRENDIT.	651801	3,86%	1205870	6,76%	2281424	11,88%
ATTIVITA' MANIFATTURIERE	5831856	34,54%	5227549	29,32%	4906315	25,54%
COMMERCIO INGROSSO E DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTO, MOTO E BENI PERSONALI	3096266	18,34%	3307262	18,55%	3156606	16,43%
COSTRUZIONI	1192398	7,06%	1333096	7,48%	1530917	7,97%
ESTRAZIONE DI MINERALI	61889	0,37%	48561	0,27%	37214	0,19%
INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA	439512	2,60%	569535	3,19%	590226	3,07%
PESCA, PISCICOLTURA E SERVIZI CONNESSI	26380	0,16%	25281	0,14%	39190	0,20%
ISTRUZIONE	1359540	8,05%	1398069	7,84%	1454665	7,57%
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	172041	1,02%	176816	0,99%	134333	0,70%
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	703810	4,17%	801580	4,50%	778854	4,05%
SANITA' E ALTRI SERVIZI SOCIALI	832812	4,93%	1125587	6,31%	1414009	7,36%
TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI	1148489	6,80%	1120891	6,29%	1193027	6,21%
Totale complessivo	16883286	100,00%	17830027	100,00%	19211370	100,00%

Analisi longitudinale per settore produttivo del P.A. (1981; 1991; 2001, differenze in v.a. e in % di colonna come incrementi relativi all'interno del settore)

			%0-8	%0-9	%0-8*	%0-9*
AGRICOLTURA, CACCIA E SILVICOLTURA	-2944	3687	-3,71%	+4,64%	-18,01%	-2,74%
ALBERGHI E RISTORANTI	204173	124681	+23,77%	+14,51%	+13,26%	+7,89%
ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	126869	76292	+16,78%	+10,09%	+5,30%	+3,12%
ATTIVITA' IMMOBILIARI, NOLEGGIO, INFORMATICA, RICERCA, PROFESS. ED IMPRENDIT.	1629623	1075554	+71,43%	+47,14%	+67,49%	+43,05%
ATTIVITA' MANIFATTURIERE	-925541	-321234	-18,86%	-6,55%	-35,25%	-14,80%
COMMERCIO INGROSSO E DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTO, MOTO E BENI PERSONALI	60340	-150656	+1,91%	-4,77%	-11,61%	-12,89%
COSTRUZIONI	338519	197821	+22,11%	+12,92%	+11,37%	+6,18%
ESTRAZIONE DI MINERALI	-24675	-11347	-66,31%	-30,49%	-89,24%	-40,60%
INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA	150714	20691	+25,53%	+3,51%	+15,27%	-3,97%
PESCA, PISCICOLTURA E SERVIZI CONNESSI	12810	13909	+32,69%	+35,49%	+23,40%	+30,49%
ISTRUZIONE	95125	56596	+6,54%	+3,89%	-6,35%	-3,56%
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	-37708	-42483	-28,07%	-31,63%	-45,73%	-41,82%
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	75044	-22726	+9,64%	-2,92%	-2,83%	-10,89%
SANITA' E ALTRI SERVIZI SOCIALI	581197	288422	+41,10%	+20,40%	+32,98%	+14,23%
TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI	44538	72136	+3,73%	+6,05%	-9,54%	-1,23%
Totale complessivo	2328084	1381343	+12,12%	+7,19%	+0,00%	+0,00%

Analisi longitudinale per tipo di P.A. (1991; 2001, % di colonna come incrementi relativi all'interno del settore)



Analisi per tipo di PA e settore produttivo (2001, % di colonna)

	agr	alb	soc	imm	man	com	edi	min
Altra istituzione pubblica	15,40%	0,04%	4,74%	1,59%	0,00%	0,00%	0,09%	0,00%
Comune	1,59%	0,24%	2,93%	0,06%	0,01%	0,04%	0,05%	0,00%
Comunita' montana	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ente di previdenza	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ente sanitario pubblico	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
Istituzione nonprofit	6,32%	0,42%	14,43%	0,27%	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%
Ministero o organo costituzionale	0,00%	0,00%	1,68%	0,00%	0,17%	0,01%	0,00%	0,00%
Provincia	0,00%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%
Regione	0,25%	0,00%	0,14%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale complessivo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Sub-Totale PA + no profit	23,55%	0,69%	24,00%	1,93%	0,21%	0,07%	0,15%	0,00%

Analisi per tipo di PA e settore produttivo (2001, % di colonna)

	fin	ist	pes	gas	pad	san	tra
Altra istituzione pubblica	0,09%	7,88%	0,00%	5,99%	4,82%	4,49%	0,17%
Comune	0,00%	1,70%	0,00%	0,89%	49,18%	2,65%	0,19%
Comunita' montana	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%	0,05%	0,00%
Ente di previdenza	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,42%	0,01%	0,00%
Ente sanitario pubblico	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	49,01%	0,00%
Istituzione nonprofit	0,34%	6,89%	0,00%	0,00%	0,00%	18,34%	0,00%
Ministero o organo costituzionale	0,00%	77,92%	0,00%	0,00%	21,86%	0,25%	0,01%
Provincia	0,00%	1,72%	0,00%	0,00%	7,54%	0,02%	0,00%
Regione	0,00%	0,48%	0,00%	0,05%	8,19%	0,02%	0,01%
Totale complessivo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Sub-Totale PA + no profit	0,43%	96,61%	0,00%	6,94%	100,00%	74,84%	0,38%

Analisi per settore produttivo e tipo di PA (2001, % di colonna)

	aip	mun	mon	pre	esp
AGRICOLTURA, CACCIA E SILVICOLTURA	3,92%	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%
ALBERGHI E RISTORANTI	0,10%	0,42%	0,05%	0,00%	0,00%
ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	11,48%	4,64%	0,78%	0,00%	0,00%
ATTIVITA' IMMOBILIARI, NOLEGGIO, INFORMATICA, RICERCA, PROFESS. ED IMPRENDIT.	11,60%	0,28%	0,06%	0,00%	0,00%
ATTIVITA' MANIFATTURIERE	0,00%	0,15%	0,00%	0,00%	0,00%
COMMERCIO INGROSSO E DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTO, MOTO E BENI PERSONALI	0,00%	0,24%	0,00%	0,00%	0,04%
COSTRUZIONI	0,45%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%
INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ISTRUZIONE	36,71%	5,17%	0,39%	0,00%	0,05%
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	2,58%	0,25%	0,05%	0,00%	0,00%
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	12,02%	80,12%	90,58%	99,78%	0,00%
SANITA' E ALTRI SERVIZI SOCIALI	20,34%	7,84%	8,10%	0,22%	99,91%
TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI	0,63%	0,47%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale complessivo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Analisi per settore produttivo e tipo di PA (2001, % di colonna)

	nop	moc	pro	reg	tot
AGRICOLTURA, CACCIA E SILVICOLTURA	1,03%	0,00%	0,00%	0,27%	0,53%
ALBERGHI E RISTORANTI	0,74%	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%
ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	22,39%	0,95%	0,62%	1,45%	5,15%
ATTIVITA' IMMOBILIARI, NOLEGGIO, INFORMATICA, RICERCA, PROFESS. ED IMPRENDIT.	1,28%	0,00%	0,02%	0,25%	1,25%
ATTIVITA' MANIFATTURIERE	0,26%	0,64%	0,00%	0,00%	0,30%
COMMERCIO INGROSSO E DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTO, MOTO E BENI PERSONALI	0,10%	0,02%	0,00%	0,00%	0,06%
COSTRUZIONI	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%	0,06%
INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA	0,42%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%
ISTRUZIONE	20,56%	85,30%	29,58%	9,63%	39,88%
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,26%
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	0,00%	12,81%	69,25%	87,74%	22,10%
SANITA' E ALTRI SERVIZI SOCIALI	53,23%	0,26%	0,38%	0,33%	30,03%
TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI	0,00%	0,01%	0,02%	0,23%	0,13%
Totale complessivo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Addetti per tipo di PA e macroregione (2001, % di riga)

	aip	mun	mon	pre	esp	nop	moc	pro	reg
Nord-Ovest	8,1%	14,4%	0,2%	1,3%	21,9%	18,3%	33,0%	1,4%	1,4%
Nord-Est	10,2%	13,8%	0,4%	1,4%	21,6%	16,0%	29,5%	5,8%	1,5%
Centro	10,2%	12,9%	0,3%	2,7%	18,4%	13,9%	38,6%	1,5%	1,5%
Sud	7,6%	13,3%	0,2%	1,3%	17,8%	9,3%	45,7%	1,6%	3,3%
totale	7,6%	13,3%	0,2%	1,3%	17,8%	9,3%	45,7%	1,6%	3,3%

Presenza di lavoratrici per tipo di PA (2001, % di riga per sesso)

	sub-totale PA		sub-totale PA		Ministero o organo costituzionale		Regione		Provincia		Comune		Comunita' montane	
	Ad. M	Ad. F	Ad. Ma	Ad. Fe	Ad. Mas	Ad. Fe	Ad. Ma	Ad. Fe	Ad. Mas	Ad. Fe	Ad. Ma	Ad. Fe	Ad. M	Ad. F
Ovest	304596	590930	34,0%	66,0%	30,8%	69,2%	43,8%	56,2%	56,4%	43,6%	42,3%	57,7%	41,0%	59,0%
ord-Est	245448	447444	35,4%	64,6%	32,2%	67,8%	48,8%	51,2%	41,1%	58,9%	43,5%	56,5%	31,8%	68,2%
ntro	371716	502701	42,5%	57,5%	37,3%	62,7%	53,0%	47,0%	63,0%	37,0%	52,1%	47,9%	78,2%	21,8%
d	609769	625044	49,4%	50,6%	39,1%	60,9%	66,6%	33,4%	70,2%	29,8%	69,1%	30,9%	78,1%	21,9%
ale:	1531529	2166119	41,4%	58,6%	35,9%	64,1%	58,1%	41,9%	52,6%	47,4%	53,4%	46,6%	56,3%	43,7%

Presenza di lavoratrici per tipo di PA (2001, % di riga per sesso)

	sub-totale		sub-totale		Ente sanitario pubblico		Ente di previdenza		Altra istituzione pubblica		Associazione riconosciuta	
	Ad. M	Ad. Fem	Ad. Ma	Ad. Fem	Ad. M	Ad. Fem	Ad. Ma	Ad. F	Ad. Ma	Ad. F	Ad. M	Ad. F
Nord-Ovest	304596	590930	34,0%	66,0%	32,2%	67,8%	42,7%	57,3%	42,2%	57,8%	37,1%	62,9%
Nord-Est	245448	447444	35,4%	64,6%	33,0%	67,0%	41,1%	58,9%	44,7%	55,3%	35,7%	64,3%
Centro	371716	502701	42,5%	57,5%	41,3%	58,7%	47,0%	53,0%	56,6%	43,4%	47,5%	52,5%
Sud	609769	625044	49,4%	50,6%	54,6%	45,4%	57,9%	42,1%	68,6%	31,4%	49,5%	50,5%
Totale:	1531529	2166119	41,4%	58,6%	41,1%	58,9%	48,1%	51,9%	54,1%	45,9%	42,8%	57,2%

Presenza di lavoratrici per tipo di PA (2001, % di riga per sesso)

	sub-totale		sub-totale		Associazione non riconosciuta		Cooperativa sociale		Altra istituzione nonprofit		Fondazione	
	Ad. Maschi	Ad. Femmine	Ad. Maschi	Ad. Femmi	Ad. Maschi	Ad. Femm	Ad. Maschi	Ad. Femmi	Ad. Maschi	Ad. Femm	Ad. Maschi	Ad. Femmi
Nord-Ovest	304596	590930	34,0%	66,0%	42,8%	57,2%	26,3%	73,7%	19,8%	80,2%	27,2%	72,8%
Nord-Est	245448	447444	35,4%	64,6%	38,7%	61,3%	25,2%	74,8%	19,8%	80,2%	24,1%	75,9%
Centro	371716	502701	42,5%	57,5%	47,2%	52,8%	26,7%	73,3%	29,0%	71,0%	31,9%	68,1%
Sud	609769	625044	49,4%	50,6%	51,9%	48,1%	29,7%	70,3%	32,0%	68,0%	40,1%	59,9%
Totale:	1531529	2166119	41,4%	58,6%	45,4%	54,6%	26,7%	73,3%	24,4%	75,6%	30,6%	69,4%

Presenza di lavoratori atipici nelle PA e nel Terzo Settore

(2001, % su totale di addetti)

	tot addetti	tot cococo	tot interinali	tot volontari	% cococo	%interinali	%volontari
Nord-Ovest	6059797	480181	71013	967036	7,9%	1,2%	16,0%
Nord-Est	4484945	336497	47963	860544	7,5%	1,1%	19,2%
Centro	3931426	369643	42270	597381	9,4%	1,1%	15,2%
Sud	3208023	313476	35084	442601	9,8%	1,1%	13,8%
Insulare	1456397	108851	10077	295792	7,5%	0,7%	20,3%
Tot	19.140.588	1.608.648	206.407	3.163.354	8,4%	1,1%	16,5%

Presenza di lavoratori atipici nelle PA (2001, % su totale di addetti)

	tot addetti	tot cococo	tot interinali	tot volontari	% cococo	%interinali	%volontari
Nord-Ovest	678034	81550	5543	54824	12,0%	0,8%	8,1%
Nord-Est	541447	59709	4779	29513	11,0%	0,9%	5,5%
Centro	631055	72504	6040	26118	11,5%	1,0%	4,1%
Sud	697983	107839	7902	17467	15,5%	1,1%	2,5%
Insulare	386411	36257	3394	7436	9,4%	0,9%	1,9%
Tot	2.934.930	357.859	27.658	135.358	12,2%	0,9%	4,6%

Burocrazia e Mutamento: l'analisi di Battistelli

L'ipotesi di Battistelli è che al di là di qualsiasi pur utile provvedimento giuridico ed economico, l'obiettivo di riammodernare e rendere socialmente riconosciuto il ruolo sociale degli apparati pubblici, non può che passare dall'erogazione di servizi che i destinatari reali possono apprezzare.

La soddisfazione dell'utente del servizio pubblico non può arrivare che da un cambiamento culturale di tutte le persone che lavorano nelle PA.

Il cambiamento deve essere di ordine culturale e proveniente dal basso.

Il punto di vista organizzativo

Il mutamento che storicamente ha investito il settore pubblico negli ultimi anni rappresenta quindi nell'ottica di Battistelli una sfida dentro la quale si può sviluppare un modo diverso da parte dei dipendenti pubblici di concepire il proprio lavoro e il loro ruolo, passando:

da una concezione di "posto", come lavoro garantito,

a funzione sociale soggetta al riscontro del pubblico, che sempre più acquisisce la concezione di cittadino latore di diritti oggettivi e soggettivi e messo anche nella condizione di scegliere fra operatori pubblici e privati, essendo oramai rotto il monopolio dei servizi pubblici da parte delle PA.

Il perno del cambiamento

La nozione di "cliente interno" è in questo quadro fondamentale perchè rappresenta un concetto concretizzabile e implementabile.

Si tratta in altre parole di un concetto legato ad una filiera della costruzione del servizio in cui ogni attore (anche a livelli gerarchici differenti) comprende che la buona riuscita del proprio lavoro dipende da chi passa un semilavorato prima di lui, e al contempo da come egli lo passa ad altri colleghi.

Questa necessità di "fare bene il proprio lavoro" deriverebbe come accennato dalla presa di coscienza che la propria funzione sociale non è quella di coprire una funzione di un'impalcatura burocratica, ma quella di garantire un servizio di qualità soggetta alle critiche dei clienti e alla concorrenza di operatori privati.

Il lavoro come filiera interna

Le PA, simili al comparto variegato e in continua crescita e ridefinizione del Terzo Settore, ha una componente relazionale tutta da riscoprire, che le strategie di marketing hanno dovuto mutuare in modo inedito perché l'intero comparto pubblico non era soggetto al giudizio dell'utente finale. In questo senso l'approccio al mutamento organizzativo che fa leva sulla persuasione per ottenere e pilotare l'innovazione, appare in tutta la sua valenza esplicativa.

Il servizio, sia esso non ancora arrivato all'espletamento finale dell'erogazione all'utente finale oppure nell'atto dell'erogazione, presuppone sempre e comunque una relazione fra attori umani e non umani, e in quanto tale esiste sempre una doppia contingenza di aspettative che viene rimodellato in ogni momento, così come è fortemente condizionato dalle "transazioni precedenti" e dall'immagine che si ha del rapporto (ad esempio "per sentito dire").

Alcuni termini chiave *segue*

è necessario distinguere alcuni termini che possono essere utilizzare in sede teoretica come profondamente diversi:

client: che designa il rapporto fiduciario, la sicurezza non legale, ma sociale (informale), che il servizio sarà svolto con soddisfazione da entrambe la parti. La stessa etimologia lascia spazio ad una possibile perversione di questo approccio: il *clientelismo*, ovvero la possibilità che i rapporti di erogazione dei servizi possa instaurarsi solo in presenza di fiducia pregressa, per legami familiari, o tramite il pagamento del dazio (una tassa, ovviamente illegale!) di non essere già in rapporti di fiducia.

Alcuni termini chiave (2)

customer: designa il rapporto più squisitamente economico, dato dal reciproco interesse e dalla consuetudine con la quale si ricorre a questo rapporto. In questo caso la possibile perversione è data da un'eccessiva mercificazione di servizi, sia da parte dei "compratori" (che possono puntare su rapporti costi-benefici con logiche di breve periodo) o da parte dei "venditori" che possono pensare quasi esclusivamente a strategie di fidelizzazione e di minimizzazione dei costi (risorse umane e non) e ad un efficientismo fine a se stesso da parte della funzione manageriale.

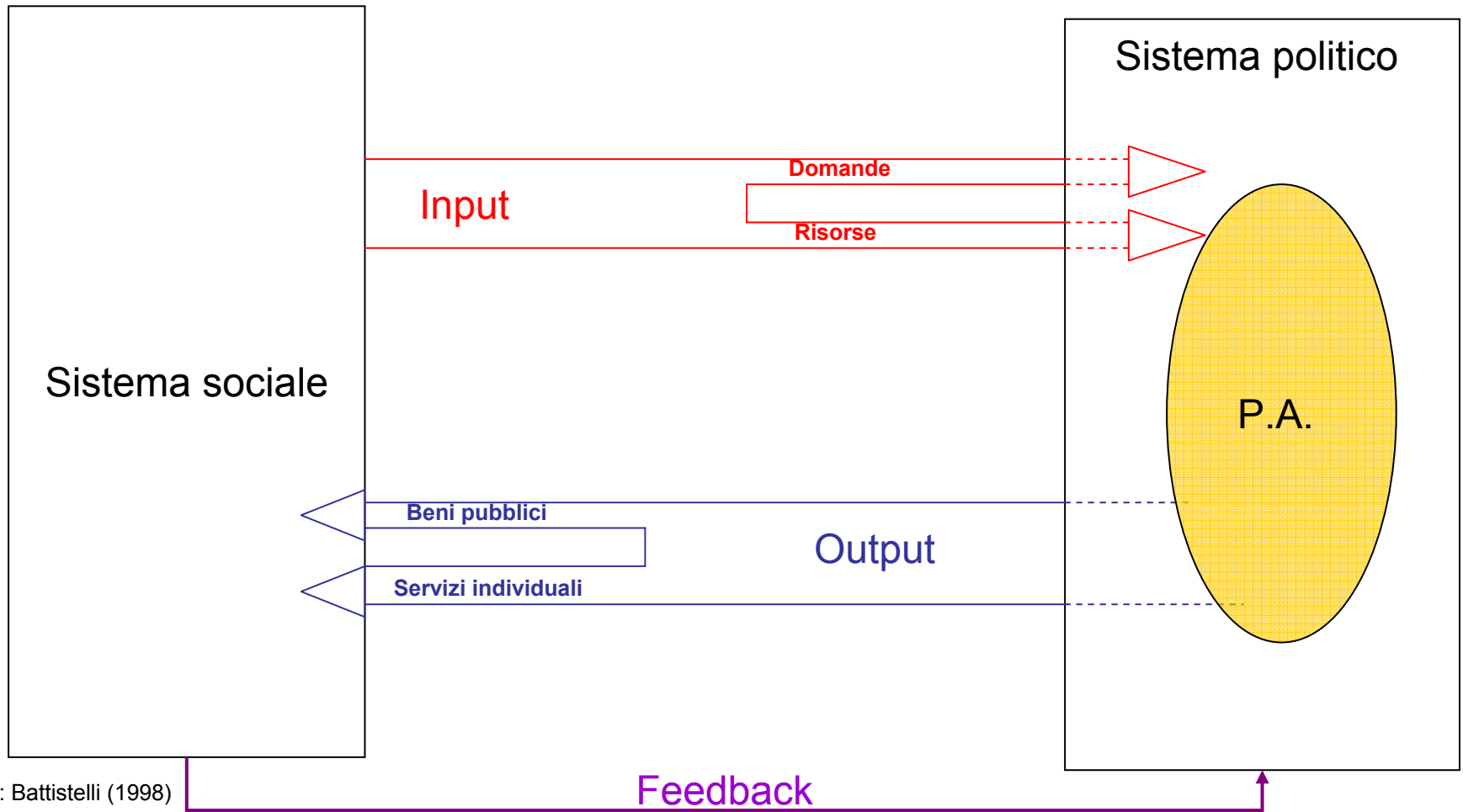
utente: persona a cui il servizio è dovuto come servizio minimo tutelato dallo stato e finanziato tramite i principi progressivi e non del sistema fiscale. In questo caso la patologia è data dalla sfiducia nei confronti di PA in quanto a qualità dei servizi percepiti come "minimi", e dalla concezione eccessivamente garantista dei servizi che possono scoraggiare e far adagiare il cittadino di fronte a servizi garantiti (basti pensare al reddito minimo di inserimento o ai sussidi per i disoccupati).

Un'ottica d'insieme

Organizzazione e produttrice del servizio	Prodotto	Titolo di fruizione del servizio	Cliente esterno	Cliente interno
Azienda	Servizi individuali	Economico	Acquirente	Collega
Pubblica Amministrazione	Beni pubblici	Politico	Sistema sociale	Collega
	Servizi individuali	Sociale	Persona/famiglia /impresa	

Fonte: Battistelli (1998)

Osmosi in cui è presente la P.A.



Fisiologia/patologia organizzativa

PRIVATO

PUBBLICO

Patologia

Fisiologia

Campi d'azione

Fisiologia

Patologia

Predatorietà

Efficienza-
Efficacia

Obiettivo
strumentale

Legalità

Legalismo

Incontrol-
labilità

Managerialità

Implementazione

Proceduralità

Ritualismo

Soggettività
interna sotto-
valutata

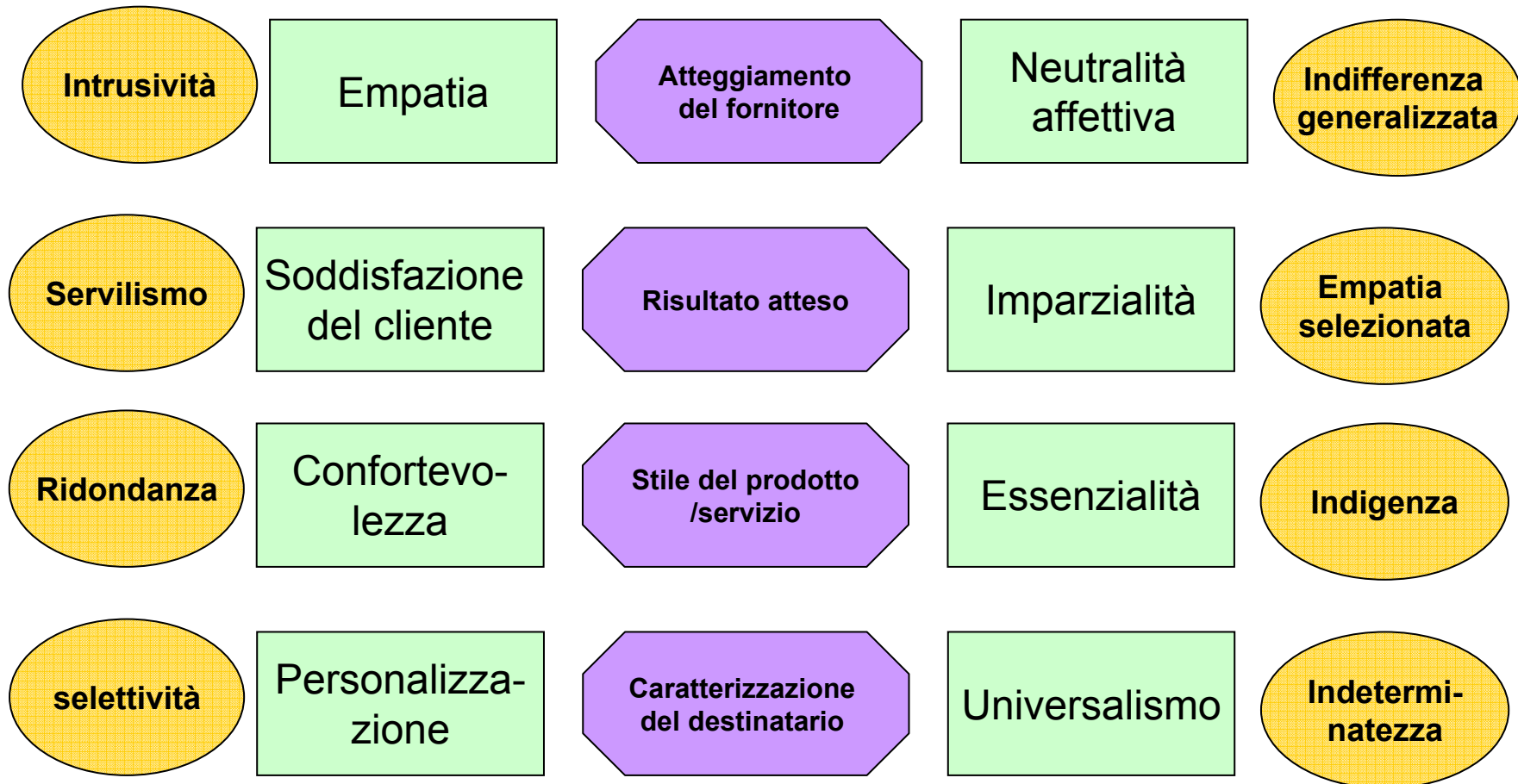
Cliente

Destinatario

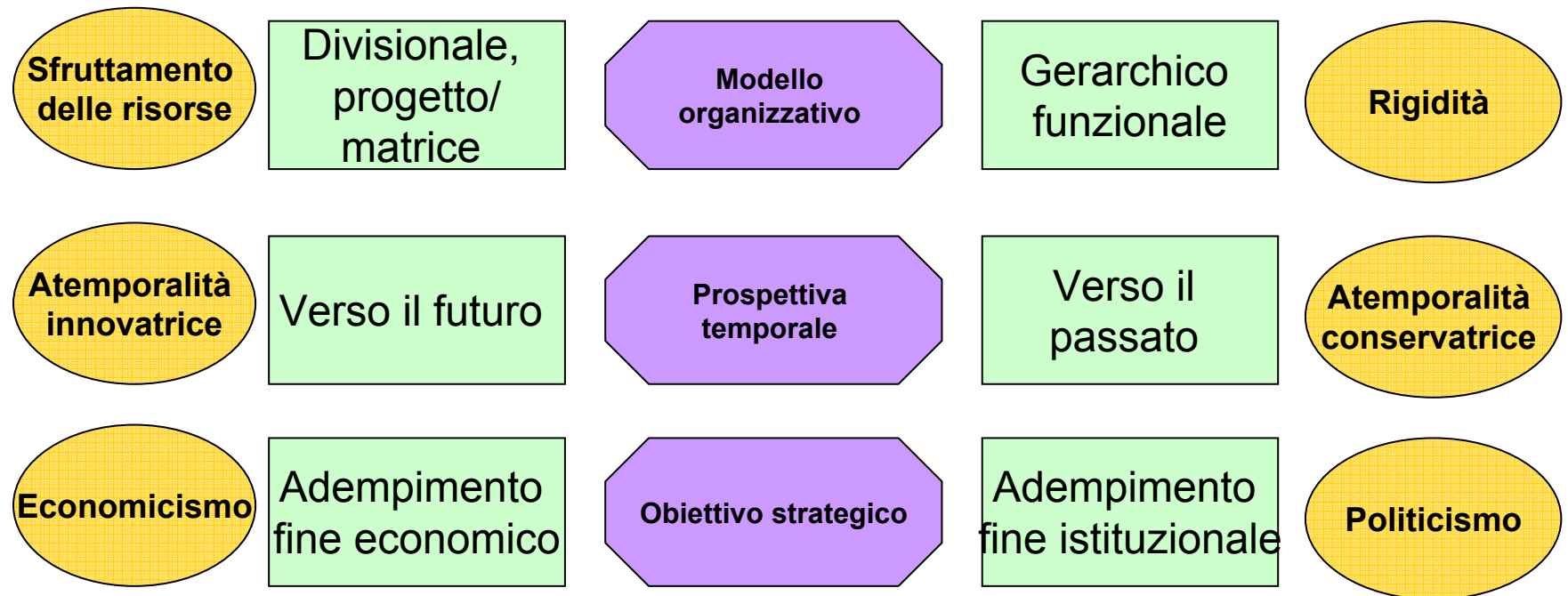
Utente

Soggettività in-
terna enfatizzata

Fisiologia/patologia organizzativa



Fisiologia/patologia organizzativa



Differenze clienti interni/esterni

Mentre nell'ambito privato il cliente costituisce un soggetto che con il fornitore stabilisce una transazione di tipo economico, nel secondo caso il cliente (meglio definibile, per purismo, come utente) è un soggetto che in misura maggiore o minore fruisce di un diritto, e dunque intrattiene con il fornitore un rapporto di tipo "politico".

Il cliente esterno è il tradizionale interlocutore che il fornitore incontra nel mercato;

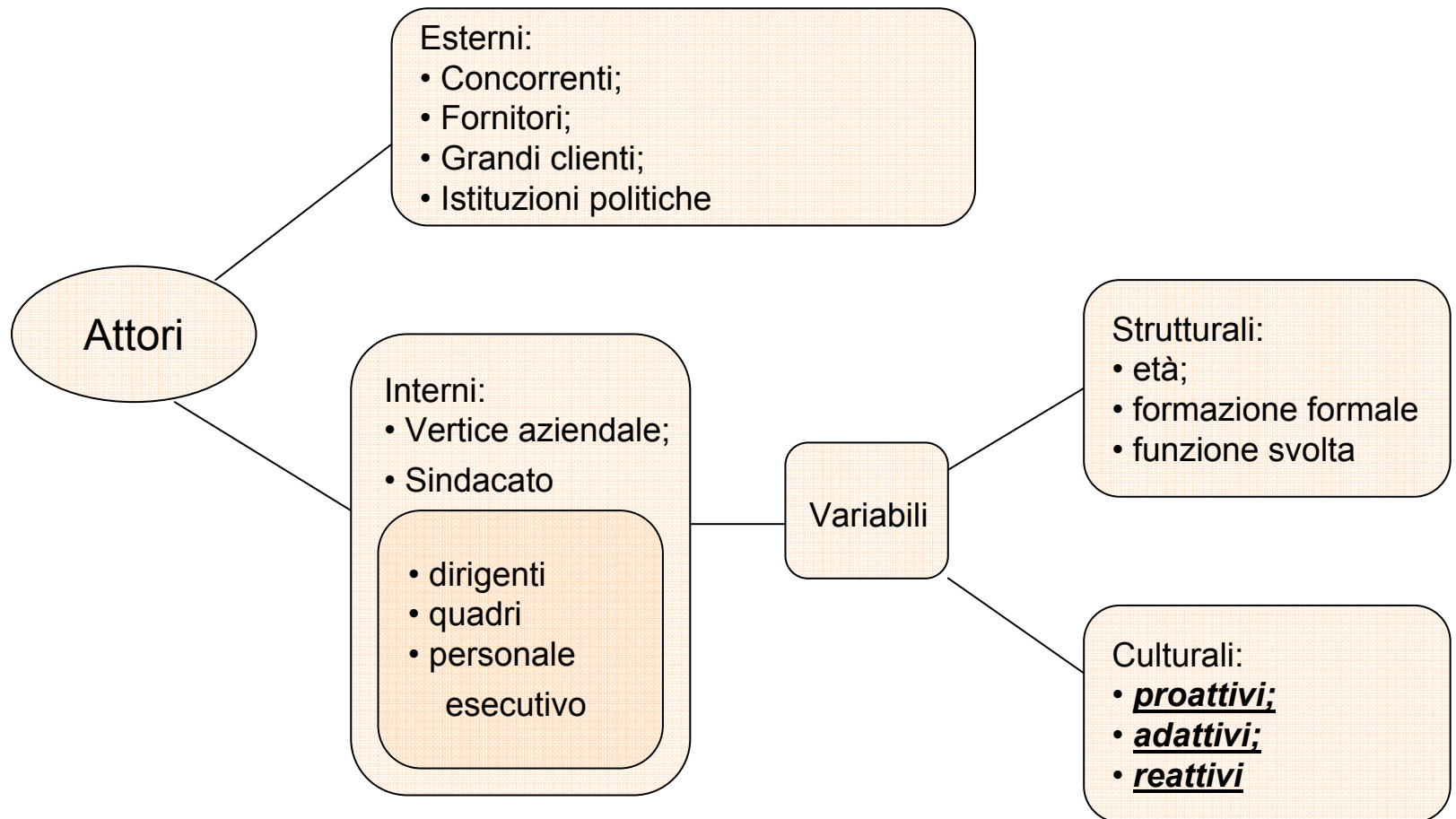
Il cliente interno appartiene giuridicamente alla stessa organizzazione cui appartiene il produttore, collocato però a valle nel processo produttivo.

Il TQM “teorico”

In un'organizzazione nella quale ogni unità è, contemporaneamente, cliente e fornitore nei confronti delle altre, l'“incrociarsi di esigenze e di risoluzioni di esigenze, se gestito con competenza e attenzione, conduce a:

- Migliorare il livello dei prodotti /servizi scambiati,
- Aumentare la rapidità dei flussi e la tempestività di intervento,
- Diminuire gli scarti e le rilavorazioni
- Migliorare i rapporti interpersonali tra gli operatori aziendali

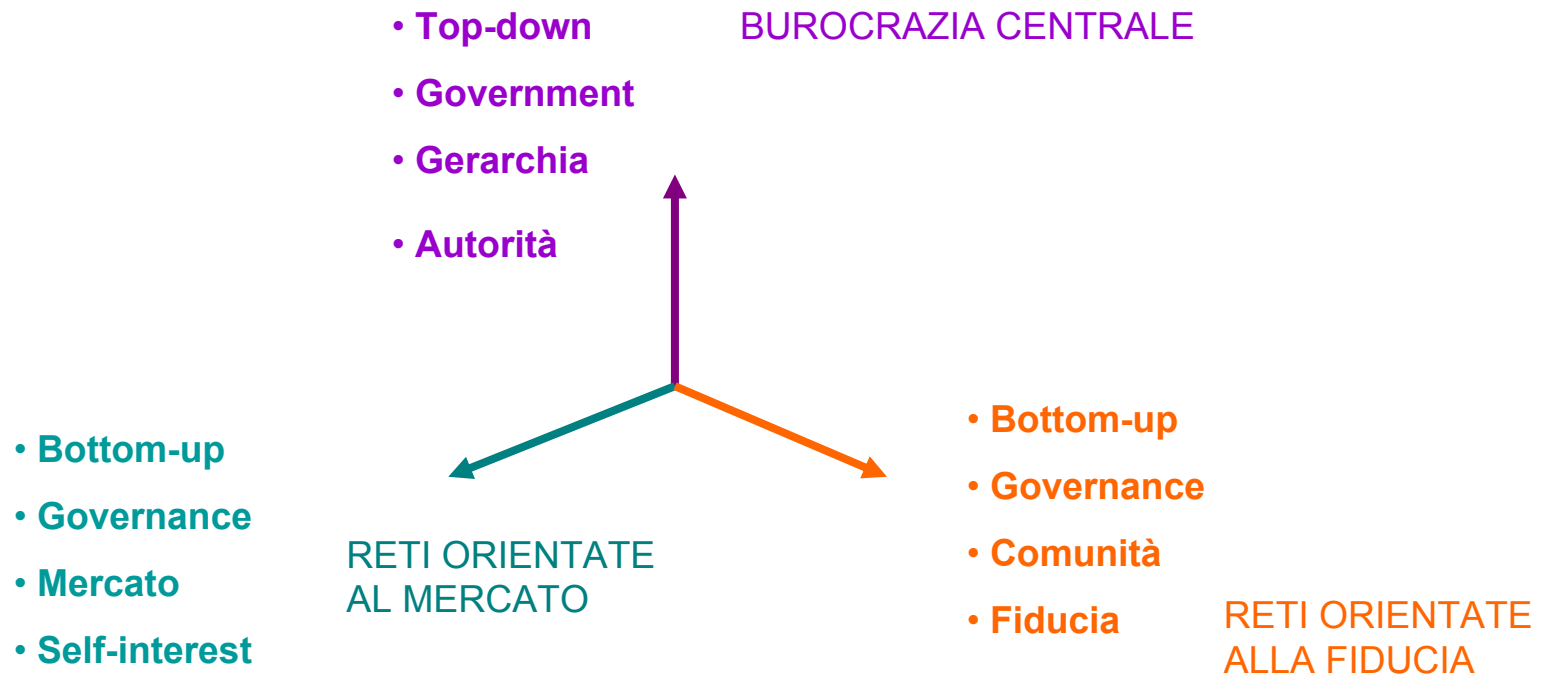
Schema del caso PP.TT.



Schema degli atteggiamenti di fronte al cambiamento

		Livello atteso di partecipazione dell'organizzazione nel suo complesso		
		Alto	Medio	Basso
Livello di partecipazione effettiva dei membri	Proattivi	Alto	Alto	Alto
	Adattivi	Alto	<u>Medio</u>	Basso
	Reattivi	Basso	Basso	Basso

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia



Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Ricerca di integrazione e coordinamento dell'azione pubblica

L'autorità formale e la presenza di modalità operative standardizzate, (procedure amministrative come best practices valide indipendentemente dai risultati)

- Il consenso, dato dalla coincidenza fra gli interessi di attori utilitaristi: la regolazione dovrebbe fare coincidere le responsabilità con gli interessi
- Le relazioni interistituzionali e interorganizzative basate sulla partnership negoziale e sulla "parificazione" del rapporto fra attori della decisione e dell'implementazione, con regole competitive

Il consenso, dato dalla fiducia, ottenuta attraverso la costruzione comune del senso dell'azione e la condivisione di valori da parte degli attori delle reti di azione e l'identificazione con la missione condivisa come antidoto al free-riding

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Rapporto fra politica e amministrazione

Separazione funzionale e gerarchizzazione del rapporto tra attori della decisione e dell'implementazione

Separazione funzionale e contrattualizzazione del rapporto tra attori della decisione e dell'implementazione, con regole competitive

- Integrazione processuale fra decisione ed esecuzione e condivisione delle funzioni di guida, attraverso il coinvolgimento degli implementatori e dei destinatari nella costruzione dei programmi e dei loro obiettivi
- Partnership pubblico-privato e “parificazione” del rapporto fra attori della decisione e dell'implementazione

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Ricerca di integrazione e coordinamento dell'azione pubblica

Separazione funzionale e gerarchizzazione del rapporto tra attori della decisione e dell'implementazione

Separazione funzionale e contrattualizzazione del rapporto tra attori della decisione e dell'implementazione, con regole competitive

- Integrazione processuale fra decisione ed esecuzione e condivisione delle funzioni di guida, attraverso il coinvolgimento degli implementatori e dei destinatari nella costruzione dei programmi e dei loro obiettivi
- Partnership pubblico-privato e “parificazione” del rapporto fra attori della decisione e dell'implementazione

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Assetto e strumenti istituzionali

- Distribuzione top-down delle competenze e progressiva riduzione dell'autonomia decisionale scendendo verso il basso della piramide istituzionale od organizzativa
- Relazioni interistituzionali e interorganizzative basate su controlli autoritativi e legalistici, con sanzioni giuridicamente formalizzate
- Programmazione interistituzionale multilivello "a cascata"
- Management intra-organizzativo

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Assetto e strumenti istituzionali

- Regolazione bottom-up delle relazioni interorganizzative e della distribuzione dei compiti e coinvolgimento degli stakeholders nei processi decisionali, per trasformare giochi potenzialmente a somma zero in giochi a somma positiva (win-win)
- Riduzione dei costi di controllo del “principale” istituzionale sugli “agenti”, attraverso contatti di breve durata e la valutazione dei risultati dei processi di programmazione interistituzionale “negoziata”
- Esternalizzazione di funzioni pubbliche, privatizzazione, mercati interni, controllo attraverso misurazioni di performance
- Metodologie di alternative dispute resolution; broker (intermediatori) per facilitare le negoziazioni
- Autonomia e accountability della dirigenza pubblica; decisioni supportate da metodologie di razionalizzazione; skill manageriali diplomatico-negoziali e di problem-solving

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Assetto e strumenti istituzionali

- Esternalizzazione come coinvolgimento di attori non statali basato sulla reciprocità
- Metodologie di negoziazione delle “percezioni”
- Regole e procedure di interazione formalizzate (accordi, ecc.) per affrontare situazioni di conflitto
- Sistemi di autovalutazione e monitoraggio
- Skill dirigenziali di argomentazione e persuasione; empowerment degli attori front-line nel management delle politiche e team working

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Svantaggi

- Negoziazione fra interessi nascosta, illegittima e casuale
- Tensione fra il management caratterizzato da skill strettamente giuridico-amministrativi e quello dotato di competenze tecnico-professionali
- “Fuga” dal modello, a causa dei processi di differenziazione amministrativa (agenzie, authority) e di decentramento territoriale
- Apatia e incompetenza nell’azione amministrativa, poiché la sopravvivenza delle organizzazioni e dei programmi pubblici non è collegata alla qualità delle prestazioni
- Impossibilità di apprendere dall’esperienza anche in presenza di routine inappropriate, che tendono a persistere

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Svantaggi

- Difficoltà di un ruolo di guida delle istituzioni rappresentative
- Accento posto in primo luogo sui benefici individuali dell'azione e solo secondariamente su quelli collettivi, e conseguente esclusione degli interessi deboli
- Difficoltà nel prevenire il free-riding
- Rischio di scarsa trasparenza dei processi informali e diluizione delle responsabilità all'interno di strutture reticolari complesse
- Incerta efficacia comprovata ex post delle metodologie di razionalizzazione delle decisioni e di valutazione dei risultati, a fronte dei costi elevati
- Difficoltà di contenere i costi di transazione per il rispetto dei contratti stipulati in condizioni di mercato
- Ipertrofia dell'offerta "flessibile" di strumenti istituzionali (istituzioni "alla carta") e rischio di un eccesso di normazione

Burocrazia centrale, reti orientate al mercato, reti orientate alla fiducia

Svantaggi

- Rischi di stallo decisionale causato dalla distribuzione frammentata dei poteri di veto e pericoli di impotenza nei confronti dell'opportunismo imprevedibile e del free-riding
- Difficoltà nel predeterminare lo svolgimento dei processi di implementazione e nel legittimare l'intervento di autorità superiori per sbloccare le situazioni di stallo
- Rischio che nei contesti a capitale sociale scarso i modelli di disgregazione e indifferenza per i beni comuni vengano rinforzati e connesso rischio di accrescere i differenziali di sviluppo (o di welfare) tra aree che hanno maggiori risorse comunitarie e quelle che ne hanno meno
- Elevato costo di transazione della partecipazione alle azioni per ciascun attore
- Consistente fabbisogno di leadership espressiva oltre che strumentale, non sempre disponibile localmente o progettabile dall'alto
- Buon funzionamento solo su scala ridotta (locale) e non su scala ampia (nazionale)
- Ipertrofia dell'offerta "flessibile" di strumenti istituzionali (istituzioni alla carta) e rischio di un eccesso di normazione