

Tema della comunicazione

IL SISTEMA ORGANIZZATIVO E I *SUOI MODELLI*

Testi di riferimento

- **Lilla Laperuta**, *Il Management Pubblico*, Simone, Napoli 2007

Organizzazione del lavoro e strategie della P.A. – Programmazione e pianificazione strategica - Controllo strategico e di gestione – Contabilità direzionale

- **Lilla Laperuta**, *Scienza dell'Amministrazione*, Simone, Napoli 2007

Modelli organizzativi e tecniche gestionali della pubblica amministrazione

- **Mario Grasso**, *Il Management del buon senso*, FrancoAngeli, Milano 2003

Riflessioni, bivi, orizzonti lungo la strada del cambiamento del management

- **Daniel Goleman**, *Intelligenza emotiva*, Rizzoli, Milano 1999 – *Che cos'è, perchè può renderci felici*

A una nave non basta uno buono
nocchiero ***se non sono bene
ordinati gli altri instrumenti
che la conducono***

Francesco Guicciardini

Un vecchio proverbio ed alcune domande

*“il pesce si accorge di vivere nell’acqua
soltanto quando si trova sulla riva del
fiume”*

- Perché c’è voluto tanto tempo per sapere che un’iniziativa era completamente sbagliata?
- Come è avvenuto che gli osservatori esterni abbiano previsto quella situazione pericolosa alcuni mesi prima?
- Perché i dipendenti oppongono tanta resistenza a un cambiamento che migliora la possibilità dell’azienda?

OBIETTIVI

Conoscere le *teorie organizzative*, la loro storia, la loro esperienza, le influenze significa saper riconoscere la propria situazione organizzativa complessa

Guardare dentro alla propria organizzazione con *categorie interpretative* appropriate vuol dire acquisire consapevolezza nuove spesso oscurate dalla gestione quotidiana

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE II LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

97. – I pubblici uffici sono *organizzati* secondo **disposizioni di legge**, in modo che siano assicurati il **buon andamento** e la **imparzialità** dell'amministrazione.

Nell'*ordinamento* degli uffici sono determinate **le sfere di competenza**, **le attribuzioni** e **le responsabilità** proprie dei funzionari.

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- **Legge 7 agosto 1990 n. 241** *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Legge 11 febbraio 2005, n. 15 "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa")*
- **Legge 15 marzo 1997 n. 59** *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*
- **Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 300** *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*
- **Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165** *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*
- **Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3** *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*

LE PAROLE – CHIAVE NELLA RIFORMA DELLA P.A.

- attenzione ai risultati, trasparenza, semplificazione e partecipazione
- riorganizzazione della P.A. di natura privatistica con netta distinzione dei compiti di indirizzo da quelli di gestione
- responsabilità e nuovo ruolo della dirigenza
- decentramento, sussidiarietà ed essenzialità

DISEGNO DI LEGGE 847 – B
approvato dal Senato il 25 febbraio 2009

Delega al Governo finalizzata all'***ottimizzazione*** della ***produttività*** del lavoro pubblico e alla ***efficienza*** e ***trasparenza*** delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti

Art. 1

(Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di derogabilità delle disposizioni applicabili solo ai dipendenti pubblici)

Il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: <<*Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, **solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge***>>

(invece di <<salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario>>)

Elementi di Riforma della P.A.

nel Disegno di legge 847-B

(1)

- Art. 2 : modifica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:
 - c) *introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità [...]*
 - d) *garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi;*
 - e) *valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative [...]*
- Art. 3: modifica della disciplina della contrattazione collettiva [...] al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva
- Art. 4: disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati **standard** qualitativi ed economici dell'intero procedimento di **produzione del servizio** reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture

Elementi di Riforma della P.A.

nel Disegno di legge 847-B

(2)

- Art. 5: valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa [...]
- Art. 6: modifica della disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore **organizzazione** del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del **privato**, al fine di realizzare adeguati livelli di **produttività del lavoro pubblico** e di favorire il riconoscimento di **meriti e demeriti**, e al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo
- Art. 7: modifica della disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme speciali vigenti in materia, al fine di potenziare il livello di **efficienza** degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa **produttività** ed assenteismo.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE QUALE IMPRESA PUBBLICA

- La P.A. è un sistema organizzativo in quanto “*un certo numero di persone, impegnate in una complessità di compiti interagiscono le une con le altre per la consapevole e sistematica determinazione e realizzazione di obiettivi convenuti*” ed è fondata sui seguenti presupposti
 1. l'esistenza di uno scopo (*mission*)
 2. la razionalità cosciente
 3. la complessità dei compiti
 4. la dimensione

Breve excursus storico

- Dalla <<Legge Cavour>> del 1853 (*modello meccanicistico, centralizzato, senza autonomia operativa*), alla riforma della P.A. introdotta dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59, che delinea un modello dell'organizzazione della P.A. di tipo *funzionalistico, sistemico e a rete* con la distinzione *dei centri di indirizzo* da quelli di *responsabilità operativa*.
- In mezzo
 - a) i tentativi rappresentati dalla <<Riforma De Stefani>> del 1923, dal <<progetto Lucifredi>> del 1950, nonché dal testo unico sugli impiegati civili dello Stato n. 3 del 1957
 - b) la diffusione della nuova cultura aziendalistica che supera il taylorismo (*la divisione scientifica dei compiti*) a tutto vantaggio di un nuovo umanesimo nel comportamento organizzativo

LA P.A. SECONDO LA TEORIA SISTEMICA

- L'organizzazione è un sistema aperto
- L'impresa si inserisce in un processo sistemico complesso di <<input>> e di <<output>>
- Gli elementi fondamentali che condizionano e interagiscono sul comportamento organizzativo sono:
 - A) *l'elemento umano*
 - B) *le variabili organizzative*
 - C) *le risorse tecnico-finanziarie disponibili*

La P.A. trova le sue ragioni nelle istanze dei cittadini per il tramite dei politici, effettua la trasformazione delle risorse e produce risposte che tornano ai cittadini sottoforma di servizi

<< Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi [...] le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con **la capacità e i poteri del privato datore di lavoro**>> (Art. 5, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA NELL'ORGANIZZAZIONE DELLA P.A.

- Il principio del giusto procedimento
- Il termine per provvedere
- L'identificazione del responsabile del procedimento
- La partecipazione al procedimento
- La semplificazione

Le regole fondamentali della disciplina sul procedimento

(legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive integrazioni)

- L'economicità, l'efficacia, la pubblicità e la trasparenza
- Il divieto di aggravamento del procedimento
- L'obbligo di conclusione esplicita del procedimento
- L'obbligo generale di motivazione del provvedimento

L'ecologia del procedimento amministrativo

E' la piena consapevolezza di tutti gli aspetti contestuali che il responsabile del procedimento deve considerare per l'emanazione del provvedimento finale:

- *visione d'insieme*
- *coinvolgimento di tutti i protagonisti chiamati nel procedimento*
- *estrema attenzione a tutti i passaggi comunicativi nella rete di relazioni su cui si innesta il procedimento*

Il modello organizzativo vincente

L'organizzazione per processi favorisce

- *L'arricchimento delle mansioni*
- *La valorizzazione di capacità ed iniziative individuali*
- *L'adozione di decisioni da parte di chi è più vicino al problema*
- *La riduzione al minimo dei tempi per l'assunzione di decisioni*
- *L'aumento di efficienza e di innovazione*

Il modello organizzativo vincente

IL PROCESSO

il processo è

*la sequenza controllata e razionale di tutte
le azioni previste per il conseguimento di
obiettivi prefissati, sulla base di
responsabilità precise ed esplicite, con
piena autonomia individuale e sinergica
degli operatori all'interno dell'unità
produttiva*

(chi fa che cosa, come e quando lo fa)

L'ORGANIZZAZIONE NASCOSTA

“Il tessuto dell’organizzazione nascosta è – come è facile vedere – densamente impregnato di emozioni: ansie, rabbie, desideri, gelosie, timori, invidie e rivalità più o meno esplicitamente riconosciuti circolano in ogni settore organizzativo influenzando rapporti, decisioni, carriere, il benessere degli individui e la produttività del sistema.

Ma come affrontare le emozioni in un contesto culturale che è stato abituato a temerle o a ignorarle?”

(Grasso, “*Il Management del buon senso*”)

UN MODELLO DI RIFERIMENTO

I fattori che possono concorrere alla definizione di un modello organizzativo <<nascosto>>:

- *L'intelligenza emotiva*
- *Superamento di ogni forma di rigidità e schematismo*
- *Attenzione alla persona e valorizzazione della diversità*
- *Importanza del rapporto interpersonale*
- *Considerazione della scala di Maslow*
- *Sviluppo del senso di identità e appartenenza*
- *Vincoli organizzativi e normativi come risorsa per una cultura dell'incoraggiamento e non dell' "errore"*
- *Attenzione e condivisione per quanto concerne i risultati*
- *Significato di <<Impresa>> all'azione posta in essere*

LE TEORIE ALLA BASE DI NUOVI MODELLI

- **La teoria della Complessità:** *la realtà è così restia a farsi imbrigliare in schemi razionali che ogni previsione di fatto è smentita nel suo realizzarsi*
- **La teoria della Contingenza:** *rivolge l'attenzione al contesto operativo per cui si richiede all'organizzazione una grande capacità di adattamento alla <<turbolenza ambientale>>*
- **La teoria Costruttivistica:** *la conoscenza umana, l'esperienza, l'adattamento sono caratterizzati da una partecipazione attiva dell'individuo*

GLI STILI ORGANIZZATIVI

- Gli stili organizzativi sono l'espressione sintetica di come è percepita l'organizzazione
- Un'organizzazione può essere percepita:
 - *Accogliente*
 - *Efficiente/efficace*
 - *Orientata ai risultati*
 - *Burocratica*
 - *Rigida*
 - *Caotica/inadeguata*

Le microorganizzazioni

- Si intendono per microorganizzazioni le unità produttive che nel diritto amministrativo sono definite “*uffici*”
- L'organizzazione di un servizio si avvale dei vari *uffici*, che presentano propri sistemi organizzativi nell'ambito del più generale sistema organizzativo
- I vari uffici possono essere più o meno autonomi, più o meno integrati nel sistema generale

L'organizzazione dell'ufficio

Gli elementi organizzativi sono dati

- **A) Dai profili normativi, contrattuali e funzionali**
- **B) Dal coordinamento interno autonomo**
- **C) Dal controllo amministrativo e di gestione**

Il coordinamento interno autonomo degli uffici

- Distribuzione degli incarichi
- Tempi di lavoro
- Formazione
- Comportamenti anomali
- Codice disciplinare

Elementi di organizzazione

Visione parcellizzata con compiti esclusivi

Formazione iniziale con descrizione analitica delle competenze e mansioni

Errori rilevati nell'esecuzione di procedure da sanzionare con procedimenti disciplinari

Gestione dei <<comportamenti anomali>> con procedimenti disciplinari e relative sanzioni

Competenze diffuse e compiti di squadra

Formazione continua soprattutto riferita ad esigenze emerse

Rilevazione procedurale degli errori per migliorare competenze e processi di esecuzione

Gestione dei <<comportamenti anomali>> con procedure di coinvolgimento e responsabilizzazione

LA RESPONSABILITA' SOCIALE E IL BILANCIO SOCIALE

- *La <<rendicontazione sociale>> delle amministrazioni pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa*
- Il <<**bilancio sociale**>> è definibile come il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi

ANALISI DI CASI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE E PROPOSTE OPERATIVE

- Organizzazione del servizio in occasione di più richieste di ferie da parte del personale dell'ufficio
- *Fronteggiare situazioni di surplus di lavoro con organico ridotto*
- Nuove competenze da affidare a personale non preparato
- *L'innovazione tecnologica in presenza di un contesto operativo poco disponibile ai cambiamenti*
- Organizzare modalità comunicative efficaci in un contesto operativo poco accogliente
- *Soluzioni organizzative in presenza di un contesto operativo particolarmente conflittuale.*

New Public Management

Il modello delle 5 R

- **RISTRUTTURARE**: *Eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto*
- **RIPROGETTARE**: *Riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali*
- **REINVENTARE**: *Sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi*
- **RIALLINEARE**: *Armonizzare struttura organizzativa e strategia*
- **RIPENSARE**: *Accelerare i processi di analisi e feedback, risolvere cioè problemi reali partendo dai sintomi e da una valutazione migliore e più rapida della <<performance>> dei servizi.*

GLI OTTO BASILARI PRINCIPI DI GESTIONE

SECONDO LA NORMA UNI EN ISO 9000:2000

1. Orientamento al cliente
2. Leadership
3. Coinvolgimento del personale
4. Approccio per processi
5. Approccio sistemico alla gestione
6. Miglioramento continuo
7. Decisioni basate su dati di fatto
8. Rapporti di reciproco beneficio con i fornitori

CONCLUSIONE

“IN OGNI CAOS C’È UN COSMO”

C.G. Jung