

Corso di Organizzazione Aziendale

Organizzazioni come entità politiche. Implicazioni per il processi decisionali

Napoli, 10 dicembre 2015

Roberto Formato

Indice

2

Giovedì 10 dicembre

- Il processo decisionale delle organizzazioni pubbliche rispetto a quello del settore privato.
- I modelli delle decisioni pubbliche. Il modello razionale. L'incrementalismo. La scelta pubblica. Il garbage can e la «finestra delle opportunità».
- Applicazioni al caso della spesa dei fondi europei.

Peculiarità delle decisioni nelle organizzazioni pubbliche

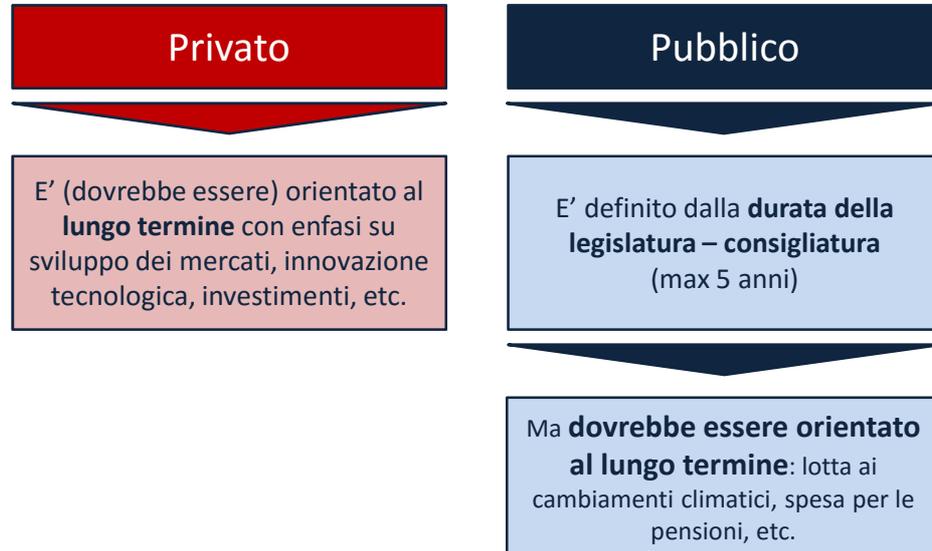
Quanto differiscono management pubblico e privato?

- Teoricamente le funzioni sono le stesse (Gulick and Urwick, 1937):
 - Pianificare
 - Organizzare
 - Reclutare
 - Gestire
 - Coordinare
 - Monitorare
 - Budgeting

**Sotto queste
«etichette» generali si
celano profonde
differenze**

Orizzonte temporale

5



La dicotomia breve/lungo periodo

6



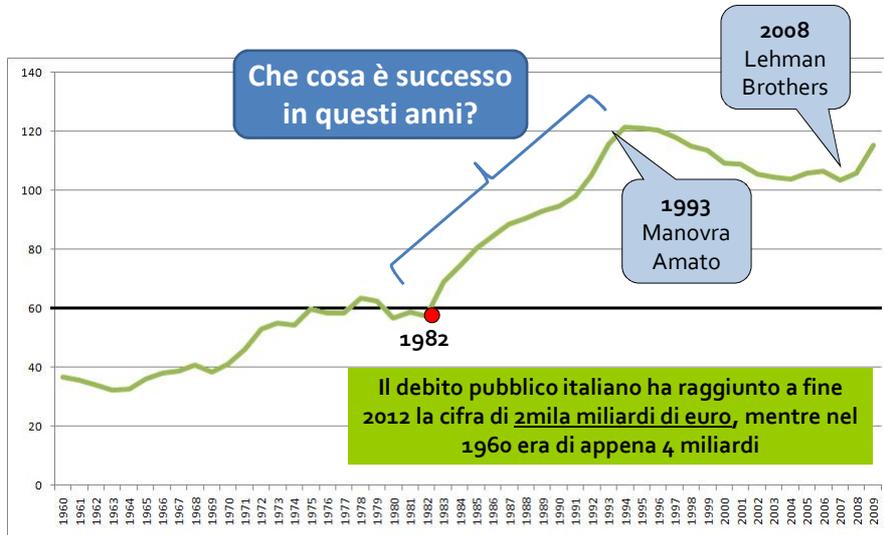
Un politico guarda alle prossime elezioni. Uno statista alle prossime generazioni

E' stato così?

Debito Pubblico in Italia

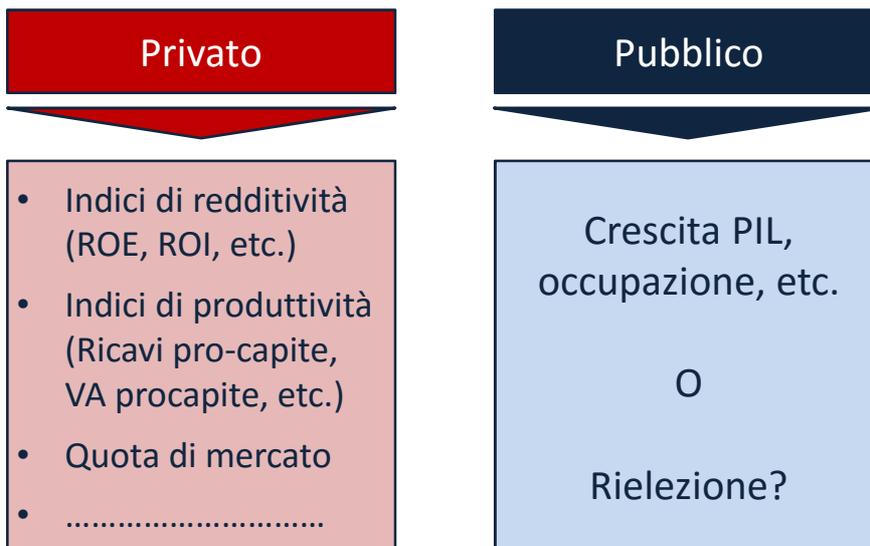
(% PIL nominale, Fonte: Eurostat)

7



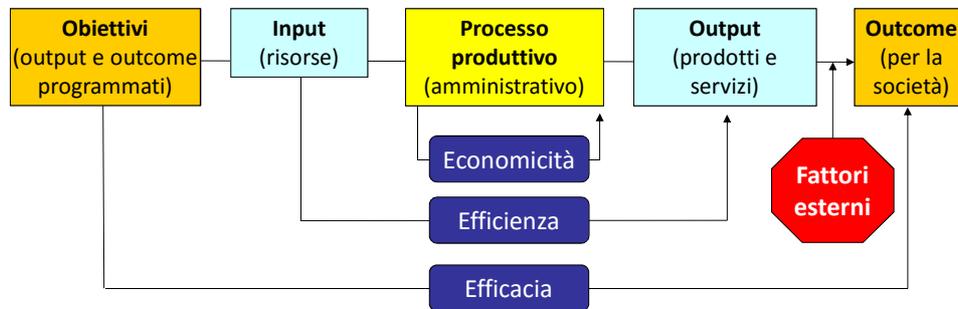
Misurazione e valutazione delle performance

8



Il modello delle 3-E

9

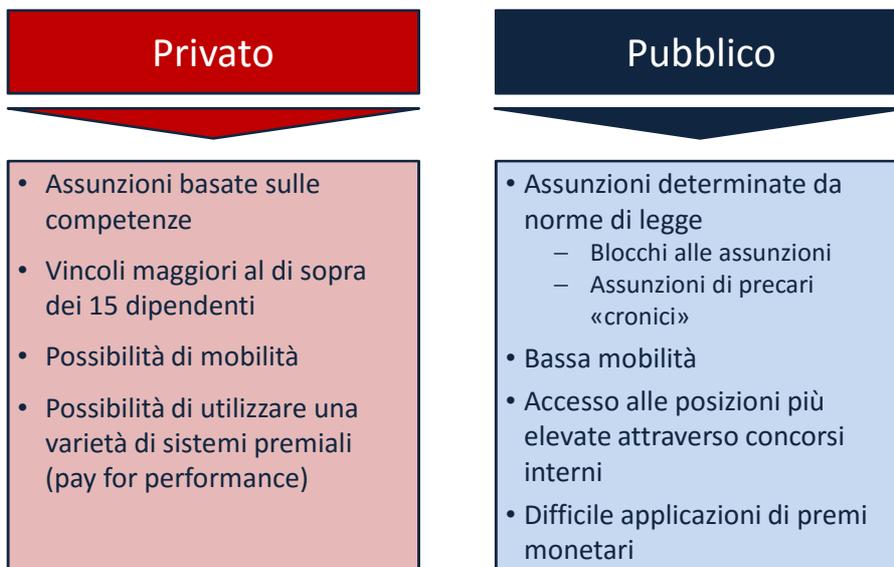


- **Economicità:** Costo del processo produttivo rispetto a quanto programmato
- **Efficienza:** Grado di realizzazione degli output in relazione agli input utilizzati
- **Efficacia:** Grado di perseguimento degli obiettivi finali (outcome) rispetto a quanto programmato

L'efficacia si può misurare solo nel lungo periodo

Gestione del personale

10



La riforma Brunetta

11



Fannulloni!

D. Lgs. 150/2009 introduce
il sistema di misurazione e
valutazione della
performance
(largamente disatteso)

Accountability

12

Privato

- Azionisti
- Solo di recente si vanno diffondendo pratiche di Responsabilità Sociale d'Impresa

Pubblico

- Elettori
- Una pluralità di stakeholders:
 - Partiti
 - Lobbies
 - NGO
 - Organizzazioni sovraordinate (compresa UE – es. Fiscal Compact)
 -

Il Fiscal Compact

(Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance nella UE)

13

- Inserimento in Costituzione (o con vincolo permanente) del **pareggio di bilancio**
- Obbligo di non superare un **deficit strutturale dello 0,5%** (1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del PIL)
- **Riduzione del debito al ritmo di 1/20 all'anno**, fino al rapporto del 60% sul PIL nell'arco di venti anni
- Impegno a coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio d'Europa e la Commissione Europea

Vincoli
esterni sulle
decisioni
pubbliche

Ruolo dei media

14

Privato

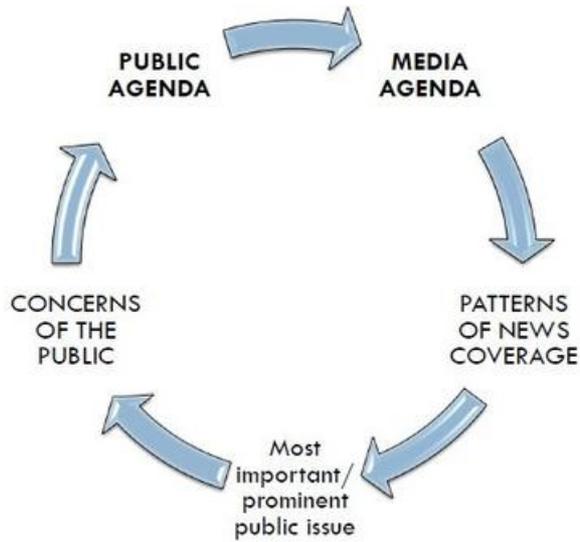
- Le decisioni aziendali trovano generalmente poco spazio nei media
- La comunicazione è soprattutto uni-direzionale

Pubblico

- I governi ai diversi livelli (locale, regionale, nazionale) prendono spesso **decisioni spinte dalla pressione dei media**
- Anche se non riguardano necessariamente le priorità più rilevanti
- Determinano l'agenda

Il «quarto potere»

15



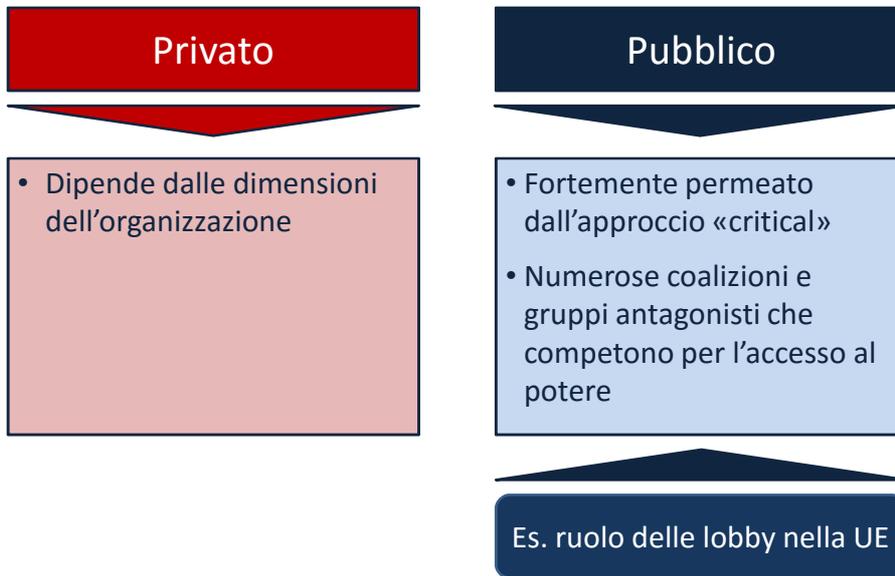
...media vecchi e nuovi...

16



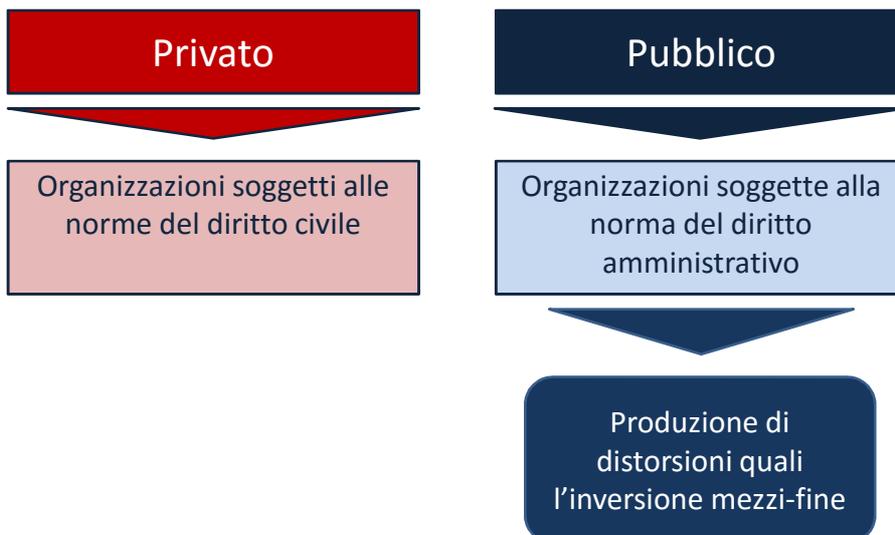
Ruolo dei gruppi «sociali»

17



Il primato della norma

18



La formazione

19

«La richiesta di avere **governi più performanti e una maggiore efficienza nelle attività pubbliche** è reale e giustificata.

L'idea che vi sia una sostanziale possibilità di **trasferire modelli e competenze proprie del settore privato nel settore pubblico** così da produrre un significativo miglioramento della performance è tuttavia **sbagliata**.

Tale miglioramento potrà venire solo attraverso una **più approfondita comprensione e consapevolezza della funzione del manager pubblico.**»

(Allison, 1979)

Formazione dei manager pubblici in Danimarca



The screenshot shows the website for the Master of Public Governance (MPG) program at CBS Copenhagen Business School. The page includes a navigation menu with options like 'UDANNELSE', 'EFTERUDANNELSE', 'FORSKNING', and 'VIDEN TIL SAMFUNDET'. The main content area features the title 'Master of Public Governance' and a description of the program, which is a flexible master's degree developed in collaboration with Copenhagen Business School and Aarhus University. It focuses on leadership and management in the public sector. There are also links to brochures and the CBS Learn platform.

- Grande attenzione alla **formazione del personale**, in particolare nella cultura economico-manageriale
- Giuristi limitati a staff specialistici con funzioni di supporto

Ampia diffusione di tecniche manageriali (**Results based-management, Performance management, Customer satisfaction, Balanced Scorecard, etc.**) ma senza intaccare la centralità del settore pubblico

I modelli delle decisioni pubbliche

I principali modelli

- I processi decisionali nel settore pubblico possono essere interpretati quali:
 - Razionali
 - Incrementali
 - Bidone della spazzatura («garbage can»)
 -e altro ancora

Il modello razionale

23

- Definizione ed analisi del problema
- Individuazione degli obiettivi
- Selezione delle alternative per raggiungere gli obiettivi
- Analisi dei costi, dei benefici e delle probabilità di successo delle diverse alternative
- Scelta della soluzione migliore

Esempio: Sistema di bilancio degli enti locali

24



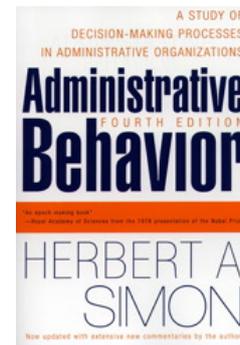
Razionalità limitata

25

Gli individui e le organizzazioni hanno **forti limiti**:

- Nel definire e prioritarizzare i propri obiettivi
- A individuare tutte le possibili alternative per raggiungerli
- Ad analizzare tutti i costi, benefici e probabilità associate a ciascuna di esse
- A influenzare, o anche solo prevedere, cosa faranno gli altri attori

Dunque, non ricercano la migliore alternativa, ma una soluzione che sia **abbastanza soddisfacente**



Incrementalismo

26

Scienza del «muddling through»

Sviluppata da Charles Lindblom (1959)

- Un piccolo set di alternative viene considerato
- Queste differiscono poco dalla situazione attuale
- Si fanno piccoli cambiamenti e si osservano i risultati

Ci sono aggiustamenti successivi e incrementali

La teoria dei «piccoli morsi»



*Si continua a
mordicchiare
invece di dare un
bel morso*

Il manager incrementalista

L'incrementalista corregge pezzo per pezzo.
Non è un eroe, ma è abile nel risolvere i
problemi, ha risorse pratiche e combatte con
un universo che, come egli saggiamente
riconosce, è troppo grande per lui.

La «path dependance»

29

- Le organizzazioni pubbliche si sviluppano lungo determinati «sentieri» nel tempo
 - Le azioni passate riducono i gradi di libertà nel futuro
 - Nonostante siano spesso altamente inefficaci risultano però molto difficili da modificare
- Concetto degli «increasing returns»: i cambiamenti vengono percepiti man mano più rischiosi e costosi piuttosto che il mantenimento dello status quo

Da tutela gondoliere a sviluppo ippico, 10 mld all'anno per enti inutili. Commissario si sfoga: "Chiudeteci" /Video

Sono ancora oltre 500 - Lo sfogo di un commissario, 'non possiamo restare aperti, è da Medioevo'

ECONOMIA

 Mi piace
  Condividi
  153
  Tweet
  Condividi



Infophoto

Publicato il: 22/03/2015 14:00

Almeno cinquecento 'carrozoni' e uno spreco di denaro pubblico per dieci miliardi all'anno. La contabilità degli enti inutili in Italia continua a restituire dati e storie paradossali. Come dimostra una **'autodenuncia'**, raccolta dall'Adnkronos. "Sogno di andare a casa, di lasciare l'**ente autonomo Fiera dell'Ascensione, è medievale. Si sbrighino a chiuderlo**", si sfoga il commissario straordinario Donato De Carolis dell'ente autonomo Fiera dell'Ascensione di Francavilla Fontana nel brindisino, finito più volte negli elenchi, sempre ufficiosi, degli enti 'inutili'. "Il mio incarico era per sei mesi - racconta De Carolis - è durato sei anni e sono ancora qui. Non ci sono più dipendenti, perché sono andati in pensione, ma il patrimonio resta ed è inutilizzato. Va chiuso, non ha più ragione di vita".

Incrementalismo vs. razionalità

31

MODELLO RAZIONALE

Rational-Comprehensive (Root)

- 1a. Clarification of values or objectives distinct from and usually prerequisite to empirical analysis of alternative policies.
- 2a. Policy-formulation is therefore approached through means-end analysis: First the ends are isolated, then the means to achieve them are sought.
- 3a. The test of a "good" policy is that it can be shown to be the most appropriate means to desired ends.
- 4a. Analysis is comprehensive; every important relevant factor is taken into account.
- 5a. Theory is often heavily relied upon.

MODELLO INCREMENTALE

Successive Limited Comparisons (Branch)

- 1b. Selection of value goals and empirical analysis of the needed action are not distinct from one another but are closely intertwined.
- 2b. Since means and ends are not distinct, means-end analysis is often inappropriate or limited.
- 3b. The test of a "good" policy is typically that various analysts find themselves directly agreeing on a policy (without their agreeing that it is the most appropriate means to an agreed objective).
- 4b. Analysis is drastically limited:
 - i) Important possible outcomes are neglected.
 - ii) Important alternative potential policies are neglected.
 - iii) Important affected values are neglected.
- 5b. A succession of comparisons greatly reduces or eliminates reliance on theory.

Comparazione

32

	Metodo razionale	Metodo incrementale
Modello di governance	Pianificazione, comando e controllo	Mercato Negoziazione
Informazione richiesta	Completa	Limitata, quanto basta
Gestione degli attori	Centralizzata, gerarchica	Decentrato, adattivo
Metodo di gestione	Basato su analisi e conoscenza	Basato su negoziazione e adattamento
Approccio all'errore	Da evitare	Si corregge passo dopo passo
Criteri di valutazione	Congruità, rispetto delle previsioni	Accordo

Il Garbage Can (Bidone della spazzatura)

- Le decisioni derivano dalla convergenza di quattro elementi indipendenti:

1. Soluzioni
2. Attori
3. Opportunità
4. Problemi



Quando si
sovrappongono si
giunge ad una scelta

- Il processo decisionale è assai *fluid* e apparentemente confuso
- Le soluzioni non sono scelte in funzione dei problemi, ma sono la conseguenza di altre variabili e situazioni contingenti

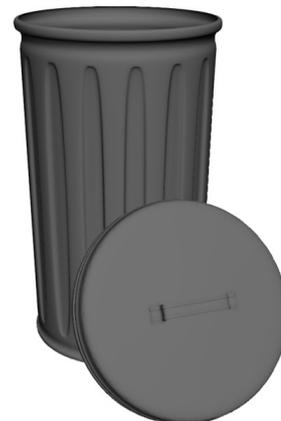
Il Garbage Can (Bidone della spazzatura)

L'amministrazione è un "cestino" dove:

- i problemi cui dare una risposta,
- le possibili soluzioni
- gli attori che effettuano le scelte

sono mescolati e si incrociano in maniera casuale

Danno vita a combinazioni produttive solo quando si creano "**finestre di opportunità**"



La variabile temporale

35

- Uno dei driver del modello «garbage can» è il **tempo**
- Spesso i decisori devono scegliere sotto la pressione di circostanze esterne (un'emergenza) o entro tempi prefissati:
 - una procedura
 - una scadenza di finanziamento
- In tali circostanze si orientano necessariamente verso *le soluzioni che sono già in campo*

La finestra delle opportunità

36

**Ci sono dei momenti in cui talune soluzioni
divengono praticabili**



(Kingdon, 1995)

Il caso della spesa dei fondi strutturali europei. Il programma POIN

Il caso

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)
- 230 Meuro assegnati per lo sviluppo della Baia di Napoli
- Da investire nel periodo 2007-2013
- Attraverso un piano concordato tra Unione Europea e Regione Campania
- Con budget annuali
- Risorse non spese devono essere restituite alla U.E. al termine di ciascun anno

Piano degli investimenti

39

Formulazione della
strategia

Accordo U.E. –
Regione
Campania

Ipocrisia
istituzionale

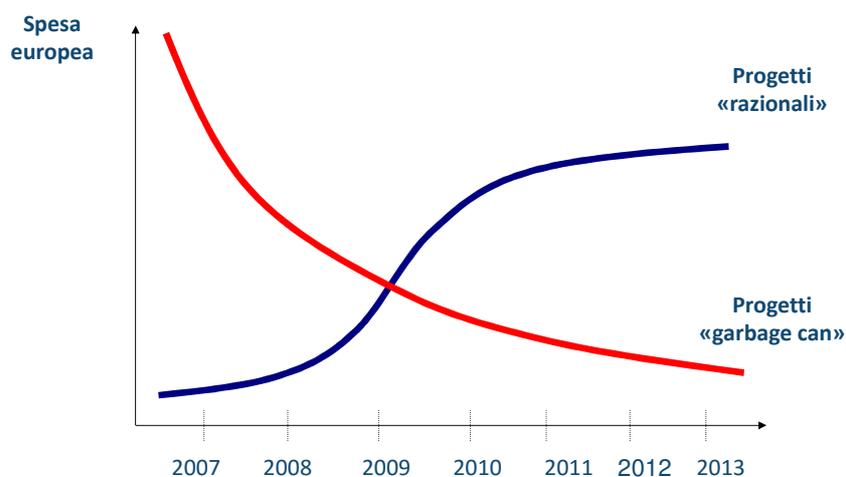
Anno	Spesa prevista (Meuro)
2007	10
2008	20
2009	30
2010	40
2011	40
2012	40
2013	50
Totale	230

Progetti
«garbage can»
“Progetti
sponda”

Progetti
«razionali»

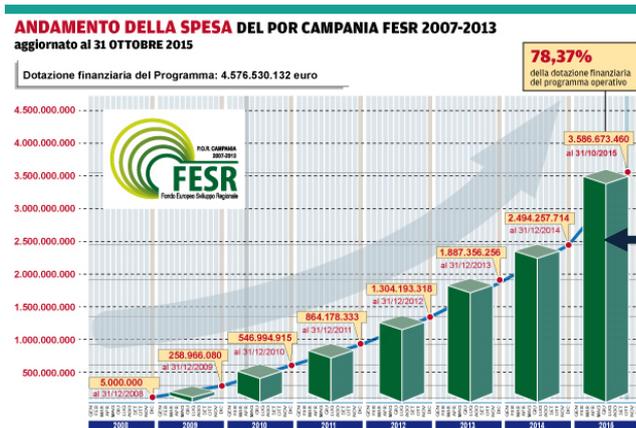
Il trade off previsto

40



Come è andata?

41



«Accelerazione della spesa» – in pratica molti progetti «garbage can»

Riferimenti bibliografici

42

Peculiarità delle decisioni nel settore pubblico rispetto a quelle del settore privato.

- Allison G. T. Jr. (1979). "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?". Paper presentato alla *Public Management Research Conference*. Brookings Institution, Washington, D.C., November 19-20
- Mulgan G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press: Oxford
- Simon H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 4th ed. del 1997. New York: The Free Press

Modelli delle decisioni pubbliche. Incrementalismo e path dependence. Garbage can.

- Brunsson N. (1993). «Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternative to Control». i *Accounting, Organization and Society* 18(6): 489-506
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972). «A garbage can model of organizational choice». *Administrative Science Quarterly*. Bol. 17. No. 1: 1-25
- Kingdon J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Politics*, 2° ed. New York: Harper Collins
- Lindblom C.E. (1959). "The Science Of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 19: 79-88, 1959
- Lindblom C.E. (1968). *The Policy Making Process*. New York. Prentice Hall
- Pierson P. (2000). "Increasing returns, path dependence and the study of politics", *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2.