

Innovazioni Organizzative e Regolazione del Lavoro nella Pubblica Amministrazione

La leadership e lo spostamento degli obiettivi per Selznick

Prof. Adolfo Braga

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO
Facoltà Scienze Politiche
Corso di Laurea in "Scienze delle Amministrazioni"
A.A. 2023-2024

Alcune ridondanze utili

- Per Merton
 - il burocrate adotta passivamente comportamenti ritualistici
- Per Crozier
 - si tratta di scelte tattiche per difendere la propria libertà d'azione, la propria micro-sfera di influenza

Selznick: la vulnerabilità delle burocrazie vs. spostamento degli obiettivi

- Selznick allarga l'analisi a tutte le organizzazioni e non solo alla burocrazia della pubblica amministrazione
- Le strutture pubbliche, per realizzare i propri programmi, hanno bisogno di un apparato burocratico amministrativo
- Il progressivo scostamento dai fini originari, provocato dalla tirannia dei mezzi, sia una tendenza universale e solo in parte contrastabile
- L'origine del processo degenerativo risiede nei costi di adattamento al contesto esterno che l'organizzazione paga per garantire la propria sopravvivenza

Tutte le organizzazioni formali

- Plasmate da forze tangenziali alle loro strutture razionalmente costruite per raggiungere determinati scopi
- Le forze possono essere interne o esterne all'organizzazione
- L'analisi delle organizzazioni deve partire dal presupposto che l'organizzazione, per sopravvivere deve soddisfare alcuni bisogni fondamentali
- L'adattamento dell'organizzazione va esaminato in rapporto al grado e al modo in cui vengono soddisfatti i bisogni

L'organizzazione vista

- Come strumento indispensabile per raggiungere un obiettivo
- Come strumento imperfetto che deforma l'obiettivo a cui tende
- L'organizzazione non appena comincia ad operare, la sua azione incontra problemi, vincoli e patteggiamenti posti dalla necessità di fare i conti con la realtà in cui si opera

Analisi struttural-funzionale

- Avere come oggetto le conseguenze inattese che scaturiscono dall'azione organizzativa
- Il pessimismo di Selznick si attenua e orienta le sue analisi verso la natura ambivalente dell'organizzazione
- Al primo livello c'è l'organizzazione
 - vista come strumento consumabile e razionale concepito per svolgere un lavoro
- Al secondo livello
- c'è l'istituzione, che si avvicina di più ad un prodotto naturale delle esigenze e delle pressioni sociali
- È un organismo reattivo ed adattivo

Selznick e il movimento teorico organizzativo neoclassico

- Selznick attacca la teoria prevalente della società di massa
- Due approcci teorici analiticamente distinti per la società di massa
 - critici dell'equivalismo o che sottolineava il ruolo delle élite creative e culturali
 - disintegrazione sociale e qualità della partecipazione alla società di massa e alle organizzazioni di massa

Con Selznick

- Si inaugura una nuova stagione di studi
 - al centro l'importanza del rapporto tra organizzazione e ambiente socio - culturale in cui le organizzazioni sono immerse
- Ritenuto il fondatore della prima fase, anni '40 – '60, dell'istituzionalismo organizzativo
- Visione pessimistica che accentuerà l'influenza dell'ambiente esterno sull'organizzazione

L'organizzazione per Selznick

- Riflette il mondo degli enti pubblici o pubblico–privati che vengono costituiti per raggiungere alcuni scopi dichiarati di interesse generale
- Capire il rapporto tra la sopravvivenza delle organizzazioni e il perseguimento delle finalità originarie
- Il problema affrontato: mettere a confronto questi due elementi

Selznick precursore dell'approccio istituzionalista

- Superato il rapporto tra soggetti e organizzazioni
- Le grandi istituzioni condizionano i comportamenti umani
- Rifiuto di vedere la società come un aggregato di individui orientati a massimizzare le proprie utilità secondo criteri di razionalità sia pure limitata
- In primo piano i condizionamenti di carattere materiale e simbolici che le istituzioni storiche (Stato, Chiesa etc.) esercitano sugli orientamenti e sui comportamenti umani

Ancora sull'istituzionalismo (1)

- Sono le istituzioni
 - a plasmare la mappa mentale degli individui nei loro aspetti cognitivi e normativi
 - a suggerire sia i modi di agire che di conoscere, interpretare il mondo
- Le istituzioni sono concepite come sistemi sociali che per sopravvivere devono soddisfare alcuni bisogni fondamentali
- Enfasi sulle influenze che i centri di potere esterno, percepiti come istituzioni, esercitano sulle organizzazioni
- Il mutamento come risultato di logiche degenerative presenti nelle organizzazioni che, accettando compromessi esterni, si allontanano dai loro scopi originari

Ancora sull'istituzionalismo (2)

- Definite le organizzazioni formali come degli strumenti razionalmente orientati al raggiungimento di determinati scopi
- Ogni organizzazione ha una sua catena di comando, competenze tecniche e manageriali e una divisione del lavoro

Organizzazione intese come “sistemi cooperativi”

- Quale che sia la loro forma e la loro funzione e che siano esse economiche, politiche, sociali, religiose, militari o ricreative, gli individui con diversi piani di vita e diverse preferenze soggettive sono spinti a collaborare alla realizzazione degli scopi dell'organizzazione di cui fanno parte

Effetti dell'istituzionalizzazione

- L'istituzionalizzazione è un processo in base al quale componenti individuali o pratiche sociali che si ripetono in modo regolare e costante vengono percepiti come istituzioni, strutture relativamente stabili indipendentemente dal loro grado di legittimità formale
- Esistono comportamenti informali istituzionalizzati sia dentro che fuori le organizzazioni
- Le deviazioni dalle norme tra le istituzioni informali ci sono le cliques o cricche
 - relazioni personali attraverso cui alcuni membri interni alle organizzazioni cercano di controllare l'ambiente in cui si prendono decisioni organizzative

“Recalcitranza dei mezzi”

- Organizzazione vista come uno strumento indispensabile per raggiungere un obiettivo
- Vista come uno strumento imperfetto che deforma l'obiettivo verso cui tende
- In nome della sopravvivenza dell'organizzazione, i responsabili dell'organizzazione accettano progressivi spostamenti dagli scopi e dallo spirito originario dell'organizzazione stessa
- Un'organizzazione una volta istituita deve
 - confrontarsi con l'ambiente
 - accettare soluzioni non ideali, imposizioni esterne e costrizioni per poter continuare ad agire sul campo

Conseguenze inattese della burocrazia

- «Le organizzazioni, come gli uomini stessi, si trovano in momenti cruciali coinvolte in un tentativo di coprire il divario fra quello che vogliono e quello che possono fare. È naturale che, al momento opportuno, il conflitto si risolva con un compromesso fra i desideri e le possibilità”
- Distorsione tra
 - organizzazione vista come mezzo indispensabile per raggiungere un obiettivo
 - organizzazione come strumento imperfetto che ne distorce e ne allontana la meta

Celebre lavoro condotto alla TVA (1)

- Tennessee Valley Authority Ente statale nato nell'ambito del New Deal Rooseveltiano
- Capacità adattive dell'organizzazione
 - garantirsi la propria continuità scendendo a patti
 - con la realtà circostante
 - con le lobby locali che detengono maggior potere
- I meccanismi attraverso i quali l'organizzazione dialoga e accetta compromessi sono quelli della cooptazione sia formale che informale

Celebre lavoro condotto alla TVA (2)

- Meccanismi utilizzati
 - per cercare consenso e legittimazione
 - per disinnescare meccanismi pericolosi e conflittuali
 - “Per tentare una definizione, diremo che la cooptazione è il processo di assorbimento di nuovi elementi nella direzione o nella struttura che determinano la politica di un’organizzazione come mezzo per prevenire minacce alla sua stabilità o alla sua esistenza”

Celebre lavoro condotto alla TVA (3)

- La direzione amministrativa deve:
 - trovare l'appoggio delle istituzioni locali
 - sviluppare armonici rapporti di lavoro con esse
 - evitare che si crei un'atmosfera continua di crisi e di conflitto
 - può portare a disorganizzazione e a frustrazione
 - affioramento di gravi minacce per l'esistenza stessa dell'organizzazione

Ancora sulle conseguenze inattese

- Per Merton
 - le conseguenze inattese erano solo una possibilità del caso
- Per Selzink
 - le conseguenze inattese sono inevitabili così come la burocrazia e i suoi inconvenienti
- Visione dell'organizzazione come soggetto capace di
 - perseguire obiettivi
 - influenzare rapporti di forza del contesto
 - affermare valori e creare un consenso della base per ottenere i fini prestabiliti

Le inefficienze che la burocrazia produce

- Non sono solo date da fattori ed elementi interni
 - delineano una cultura antitetica al mutamento
 - funzionale al mantenimento dello status
 - eccesso di regolamentazione piuttosto che incapacità addestrata
 - circoli viziosi
- Le inefficienze
 - considerate come il mancato raggiungimento dei fini prestabiliti dall'organizzazione
 - dipendono dal rapporto che si stabilisce tra organizzazione e ambiente
 - dall'imperativo alla sopravvivenza e alla tutela dello strumento organizzativo in quanto tale

Il mutamento

- Concepito come il risultato di logiche degenerative presenti nelle organizzazioni
- Appare inevitabile
- Sebbene non ricercato e voluto, appare come l'unica via per la sopravvivenza
- Compromesso necessario attraverso il quale l'organizzazione riesce a soddisfare i suoi bisogni fondamentali

L'ambiente entra in scena

- Come sfondo sociale e culturale entro il quale le organizzazioni operano
- Concepito come un insieme di centri di potere che agiscono per condizionare e vincolare il comportamento organizzativo
- Costringe l'organizzazione stessa a modificare fini originari e strategie per poter continuare la sua azione
- I costi di adattamento dell'organizzazione fungono da garanzia stessa di sopravvivenza
- Trattare i temi relativi alla funzione sociale e politica attuata dall'organizzazione nei confronti dell'esterno

Analisi istituzionalista e contesto ambientale mutato rispetto agli anni precedenti

- Nel passato cambiare significava destabilizzare la struttura organizzativa burocratica
- Nelle condizioni attuali il cambiamento appare come l'unica arma per l'organizzazione di sopravvivere
- Gli avvenuti cambiamenti mettono in luce come modificare i fini originari
- La sopravvivenza nell'ambiente comporta movimenti e oscillazioni di tipo adattivo che coinvolgono tutti i soggetti e non solo quelli collettivi
- L'ambiente sempre più complesso e ricco di istituzioni private, pubbliche e pubblico-private contempla un'azione di normazione e controllo sulle attività di qualsiasi ente

L'ambiente per Selznick

- Non riguarda soltanto i centri di potere del territorio di riferimento
- Riguarda i soggetti all'interno dell'organizzazione che si costituiscono in gruppi o in cricche
- L'organizzazione non è soltanto una costruzione formale
- Ma una struttura sociale concreta composta da persone che agiscono come esseri umani completi
- Non soltanto occupando un ruolo o svolgendo una mansione prescritta

Aspetti informali dell'organizzazione

- Influenzano profondamente
- Paradosso che si crea:
 - l'organizzazione in mancanza di questi elementi essenziali non può esistere
 - allo stesso tempo sono proprio quelle stesse componenti a far emergere tensioni, conflitti e problemi
- La vita reale che rimane esclusa dal modello formale è poi la stessa su cui si fondano le organizzazioni per mantenersi e crescere

Selznick e l'istituzionalizzazione

- Comportamenti individuali e pratiche sociali si cristallizzano
- Ripetendosi sempre uguali e diventando strutture regolari, quotidiane, stabili al di là del carattere di legittimità formale
- Le devianze dalla norma non sono solo eccezioni da riportare nell'alveo della normalità
- ma possano diventare aspetti stabili e strutturali dell'organizzazione formale
 - se da un lato può ostacolare il cambiamento dovuto a fattori di tipo tecnico od economico
 - possono mettere a rischio la sopravvivenza dell'organizzazione dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza
 - dall'altro la stabilizzano, rafforzandone l'integrazione
 - Il consenso interno e la coesione e indirizzandola a cercare in risorse o fini diversi il motivo della sua persistenza

Distinguere l'organizzazione dall'istituzione

- Non si tratta di due entità differenti ma soltanto di due realtà che possono convivere o meno all'interno di uno stesso soggetto
- Organizzazione considerata come un organismo tecnico, uno strumento razionale che ha scopi e funzioni di servizio, completamente slegata da ogni aspetto valoriale
- L'istituzione
 - assomiglia maggiormente ad un "prodotto naturale delle esigenze e delle pressioni sociali
 - organismo reattivo e adattivo
 - incorpora al suo interno valori che la contraddistinguono
 - connotata come entità con una identità propria che si differenzia dall'organizzazione come puro strumento tecnico:
 - "Quando un'organizzazione acquista una personalità o identità distintiva, essa diventa un'istituzione. Ciò implica l'assunzione di valori, di modi di agire e di pensare che sono ritenuti importanti in se stessi"

Rilevanza dell'aspetto politico della progettualità

- Le decisioni critiche che vertono sulla definizione di mission e finalità, valori e progetti che devono essere portati avanti da una leadership efficace
- Ruolo affidato alla leadership
- Ruolo proattivo delle istituzioni
- Possibili influenze reciproche e il loro potere nei confronti dell'ambiente esterno

L'organizzazione si trasforma in istituzione

- Il cambiamento si ha solo per effetto delle azioni umane purché appartengano ad una leadership efficace
- L'organizzazione una volta acquisita una identità distintiva e dei valori che la connotano si trasforma in una istituzione
- Acquisisce la capacità di adattarsi, più o meno intenzionalmente alle condizioni dell'ambiente esterno

Condizioni per il cambiamento

- Non è dunque a causa di esigenze organizzative, del perseguimento di una maggiore efficienza interna che si ha adattamento e cambiamento
- Ma grazie a processi esterni ai quali le organizzazioni si adeguano, influenzate da un ambiente che è considerato dal punto di vista sociale, economico, politico e culturale e dunque istituzionale