



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Dipartimento della  
Funzione Pubblica**



**EUROPEAN COMMISSION**  
European Research Area



Funded under Socio-economic Sciences & Humanities



**Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future**

**LA DIRIGENZA PUBBLICA ITALIANA IN UNA  
PROSPETTIVA EUROPEA. DISILLUSIONE,  
IDENTITÀ E PROSPETTIVE DOPO DUE DECENNI  
DI RIFORME**

**27 GIUGNO 2013  
ORE 09:00**

# **La Riforma della Pubblica Amministrazione in Italia: Punti di Vista ed Esperienze degli Alti Dirigenti**

Presentazione dei risultati del progetto di ricerca europeo  
***“Coordinating for Cohesion in the Public Sector”***

Roma, 27 giugno 2013

Dipartimento della Funzione Pubblica

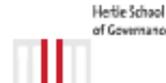
*Edoardo Ongaro, Francesca Ferré, Davide Galli*

# Il progetto COCOPS

## “Coordinating for Cohesion in the Public Sector”

- Progetto di ricerca finanziato dalla Commissione Europea (7° Programma Quadro)
- Studio dell'**impatto delle riforme della pubblica amministrazione in Europa**
- Risultati di un **survey** sull'alta dirigenza delle Amministrazioni Pubbliche centrali, del settore sanità e del settore lavoro (estate 2012)
- **10 paesi europei** inclusi nel database finale: Austria, Estonia, Francia, Germania, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Ungheria
- Campione molto importante: **4818 risposte** ricevute (23,4% tasso di risposta)
- **343 risposte** ricevute dalla somministrazione del survey **in Italia** (20,1% tasso di risposta)
- **Istituzioni coinvolte**

### Partner Institutions



Università Commerciale  
Luigi Bocconi



# Temi

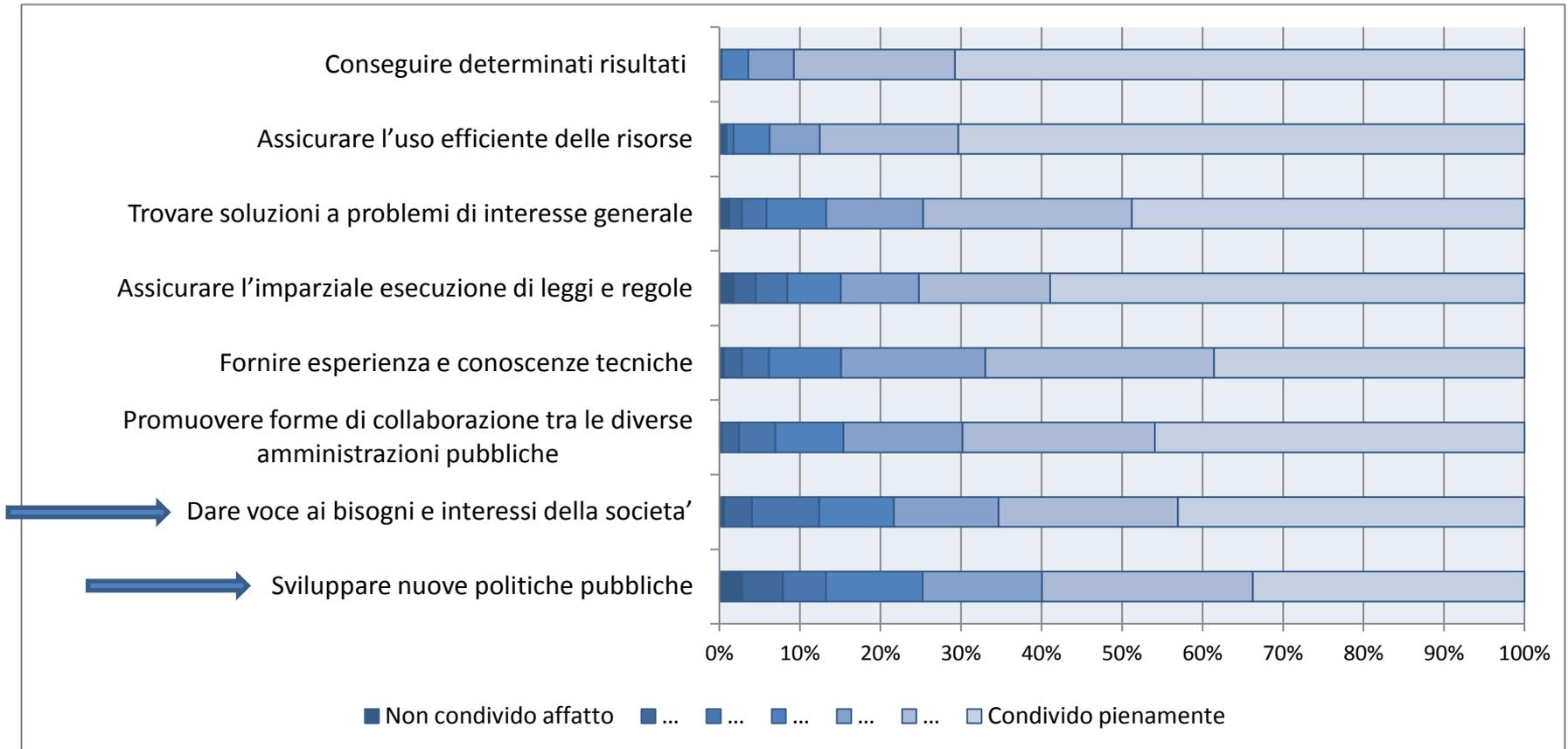
- Motivazioni e valori del dirigente pubblico
- Il “work context”: management e pratiche di lavoro nell’organizzazione
- L’impatto delle riforme e l’utilizzo effettivo degli strumenti di management
- L’impatto della crisi sul funzionamento dell’Amministrazione Pubblica

# Una nota metodologica

- Dati sul survey esprimono le percezioni dell'alta dirigenza sui temi individuati
- Ministeri, e focus sui settori lavoro e sanità (ai vari livelli di governo)
- Le domande formulate con risposte su scala likert (1-7 o 1-10)

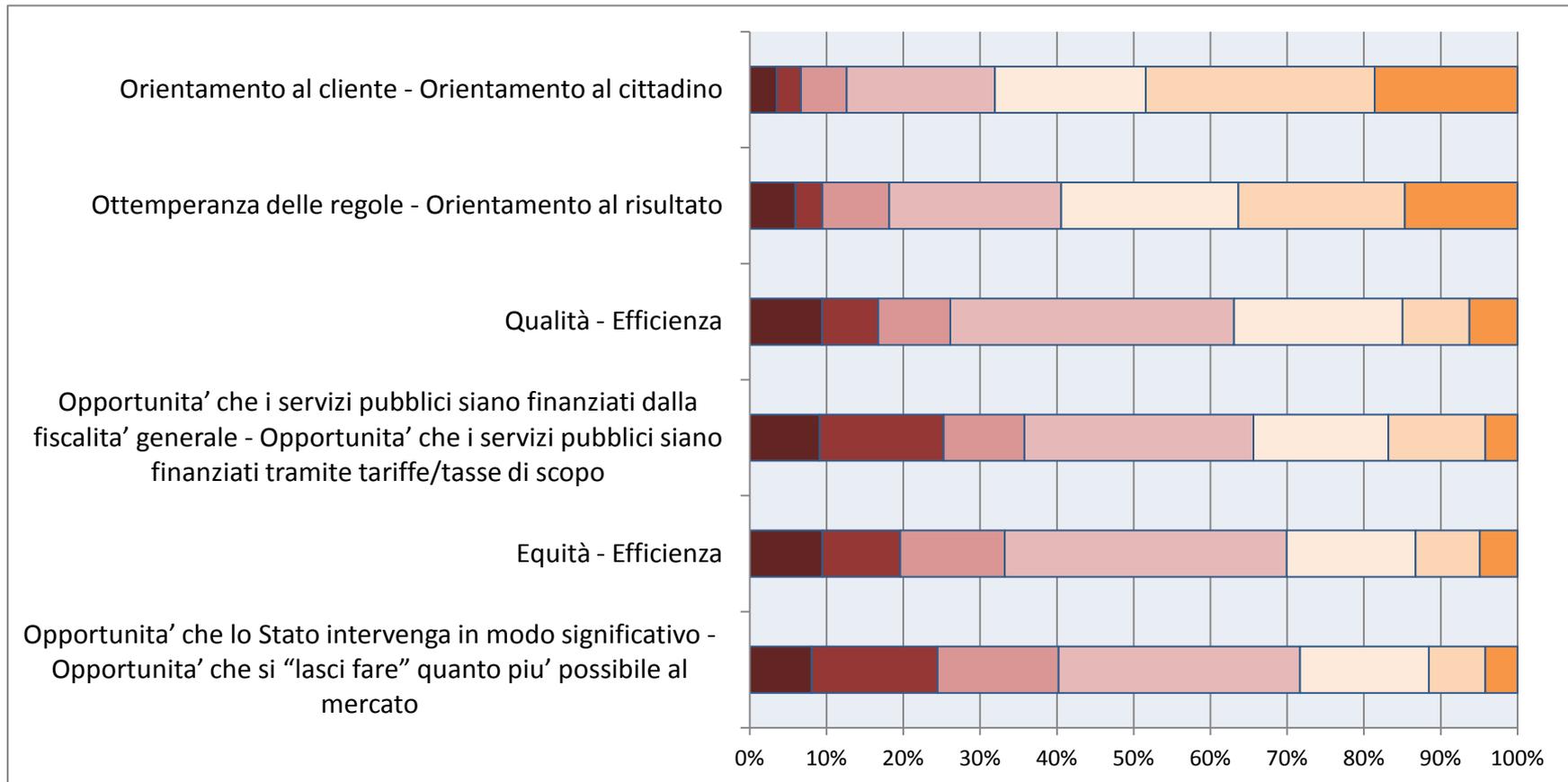
# Motivazioni e valori del dirigente pubblico

# In quali ruoli si identificano i dirigenti?



Emerge una concezione “ampia” del proprio ruolo da parte della dirigenza pubblica (es.: “dare voce a bisogni e interessi della società”)

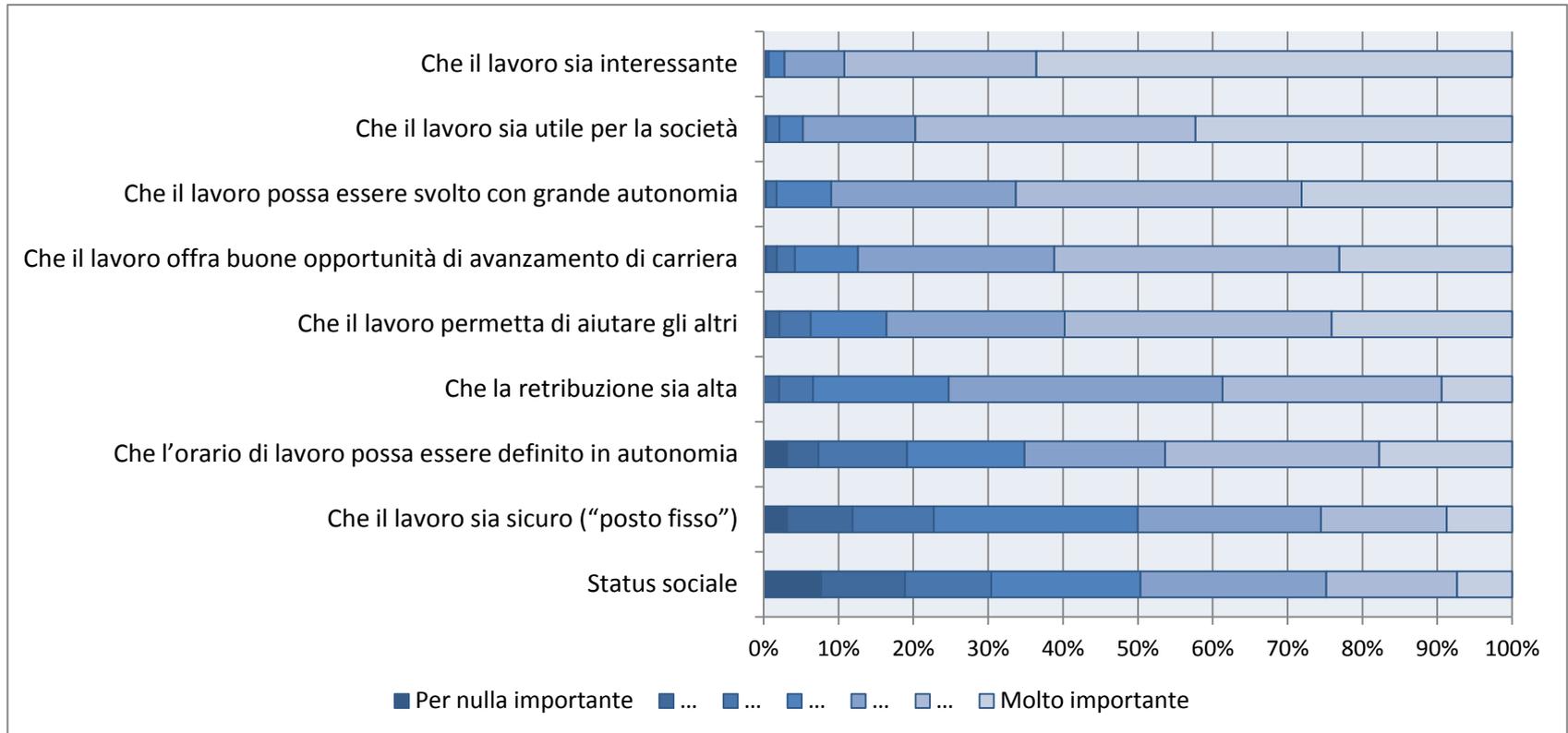
# Quali sono le priorità che guidano l'azione dell'alta dirigenza pubblica?



Emerge una rilevanza forse inaspettata dei valori "sigma" (efficienza, efficacia) rispetto ai valori "teta" (ottemperanza a regole/procedure) (Hood, 1991, "the New Public Management"<sup>8</sup>)

# Che cosa si cerca dal proprio lavoro?

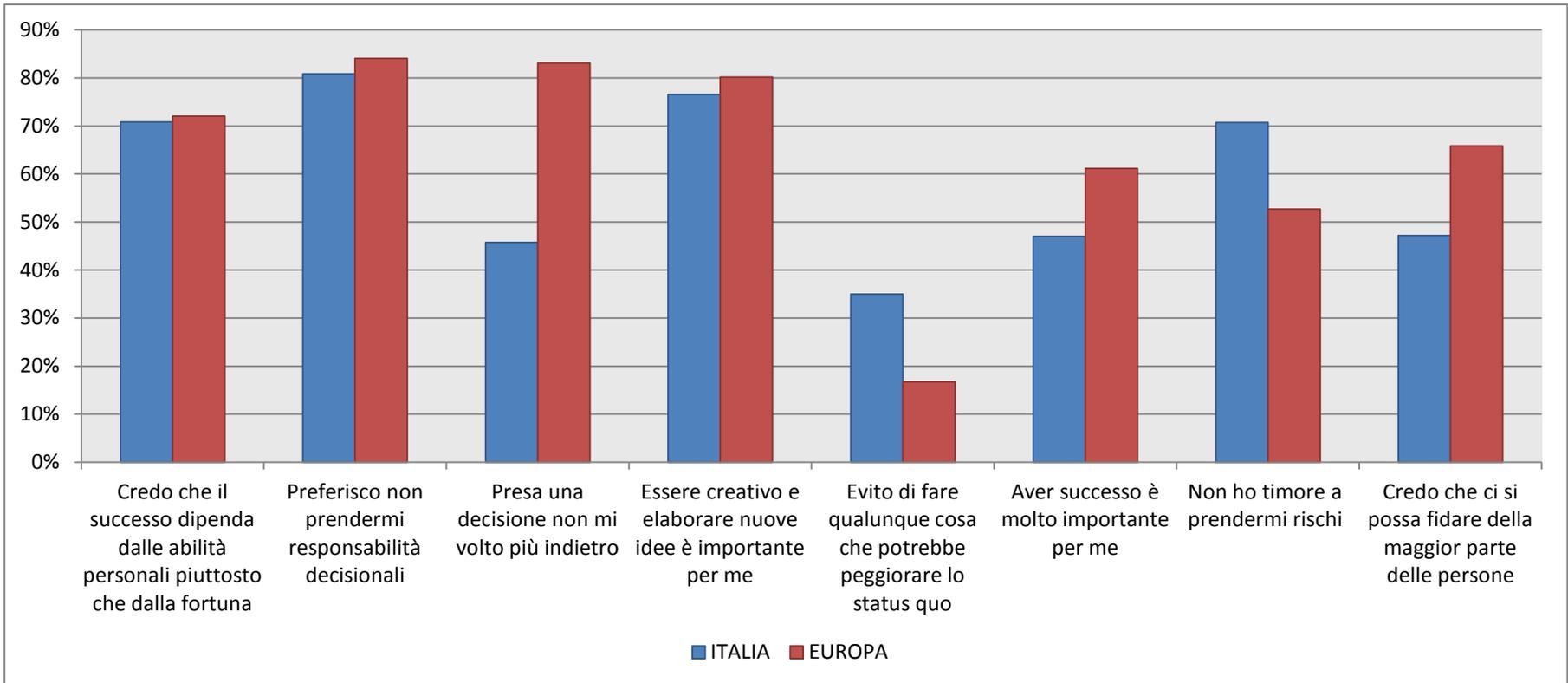
## Motivazione e valori dei dirigenti



La massima importanza è data ai cosiddetti "valori intrinseci" e di altruismo

- lavoro interessante
- utilità per la società
- autonomia decisionale
- opportunità di aiutare gli altri

# Quali valori dominano l'ambiente organizzativo?



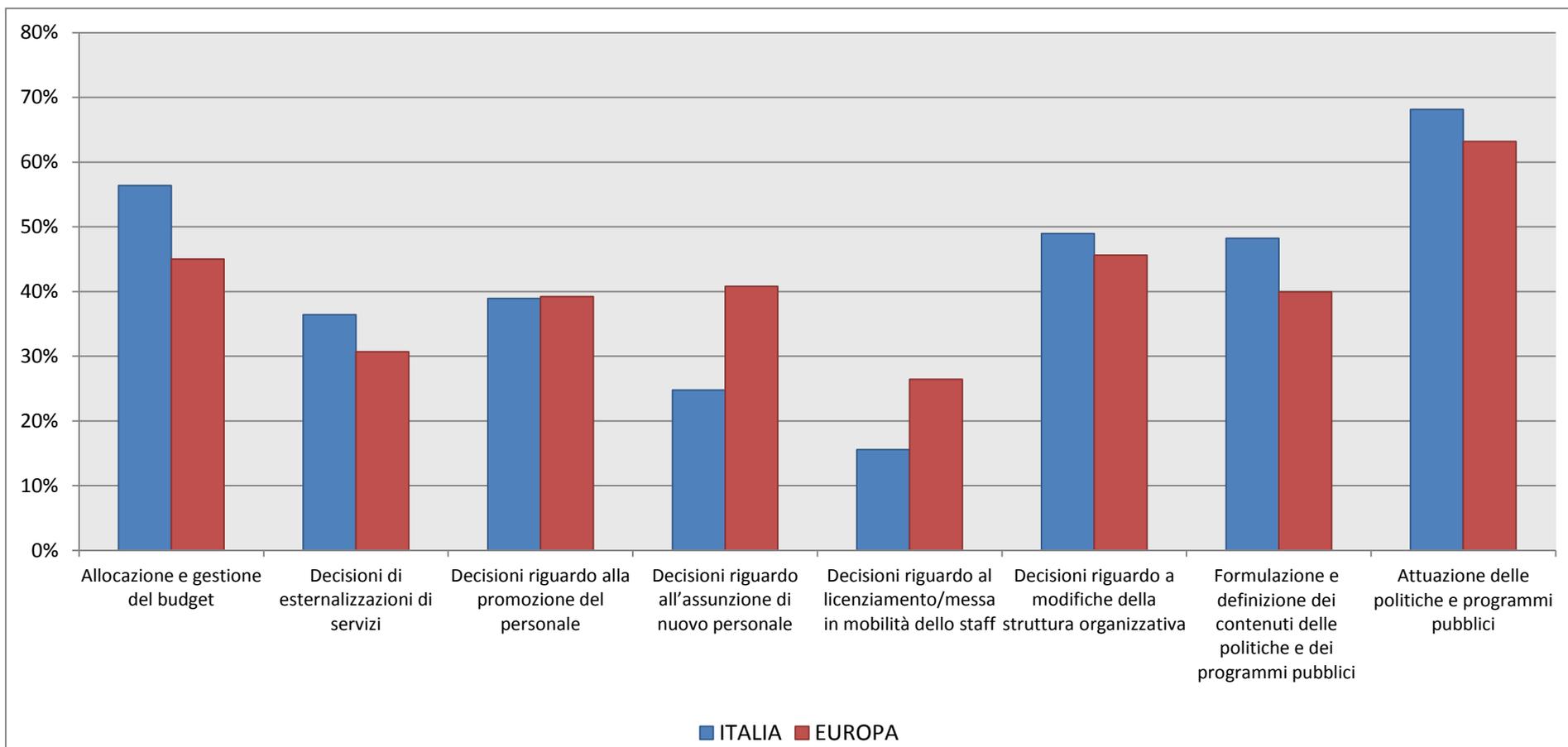
Dal confronto con il dato complessivo del survey europeo sembra emergere una visione più pessimista in merito ai valori dominanti nelle amministrazioni pubbliche italiane

## II “work context”

# Misurabilità e ambiguità degli obiettivi

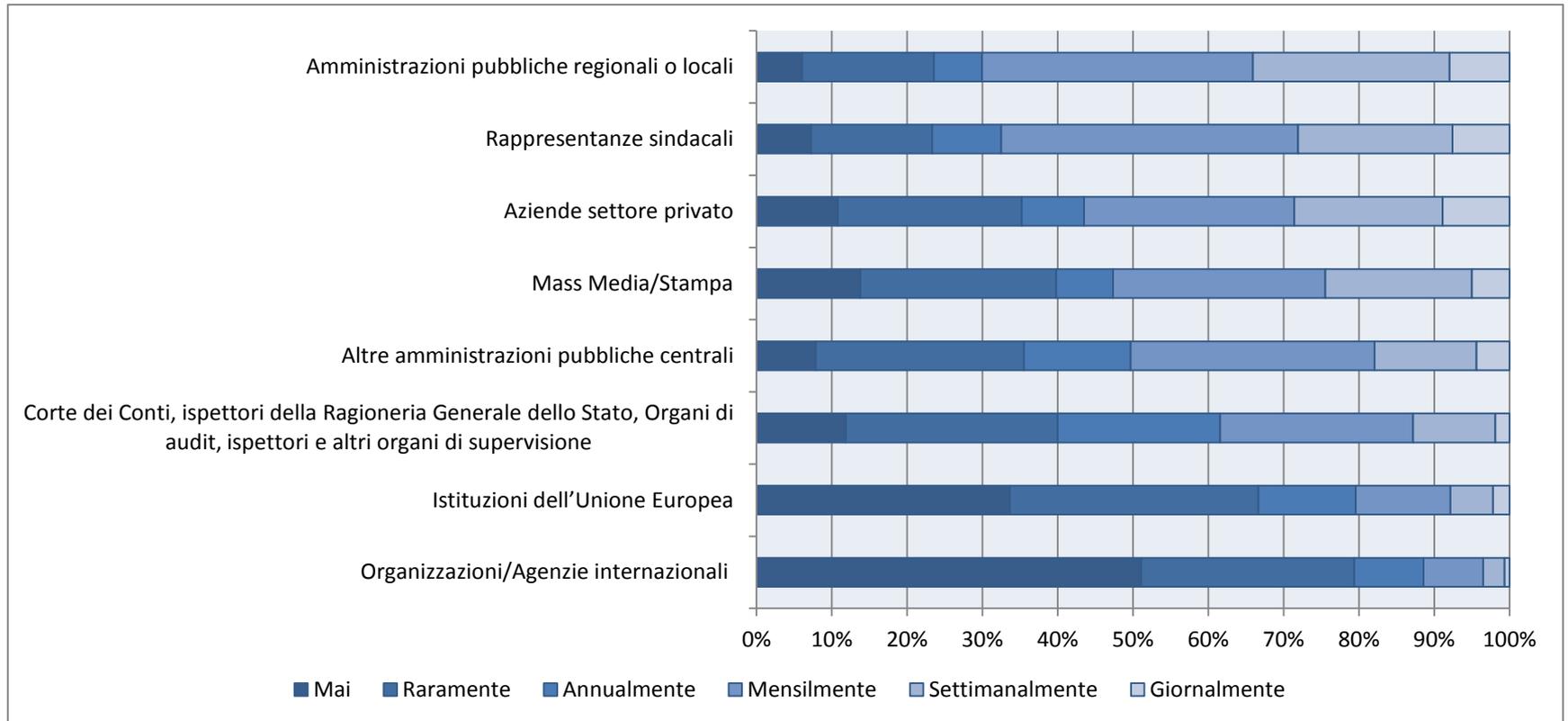
- Si è investigata la misura nella quale gli “obiettivi” sono ritenuti chiaramente definiti (vs. ambigui), osservabili e misurabili
- Emerge una diffusa condivisione (73,5%) del fatto che gli obiettivi siano chiaramente definiti, molto meno che il loro effettivo conseguimento sia facile da misurare (43,7%)
- Isolando il settore sanità, si osservano tuttavia dati diametralmente opposti: una maggiore osservabilità dei risultati (85,6%) e un dato (sorprendente) relativo alla percezione di una minore chiarezza nella definizione degli obiettivi in questo settore rispetto alla media nazionale (“solo” 45,9% )
- Il settore lavoro si colloca in una posizione intermedia rispetto alla categoria “chiarezza nella definizione degli obiettivi”, dove il valore massimo risulta attribuibile ai ministeri

# Livelli di autonomia manageriale



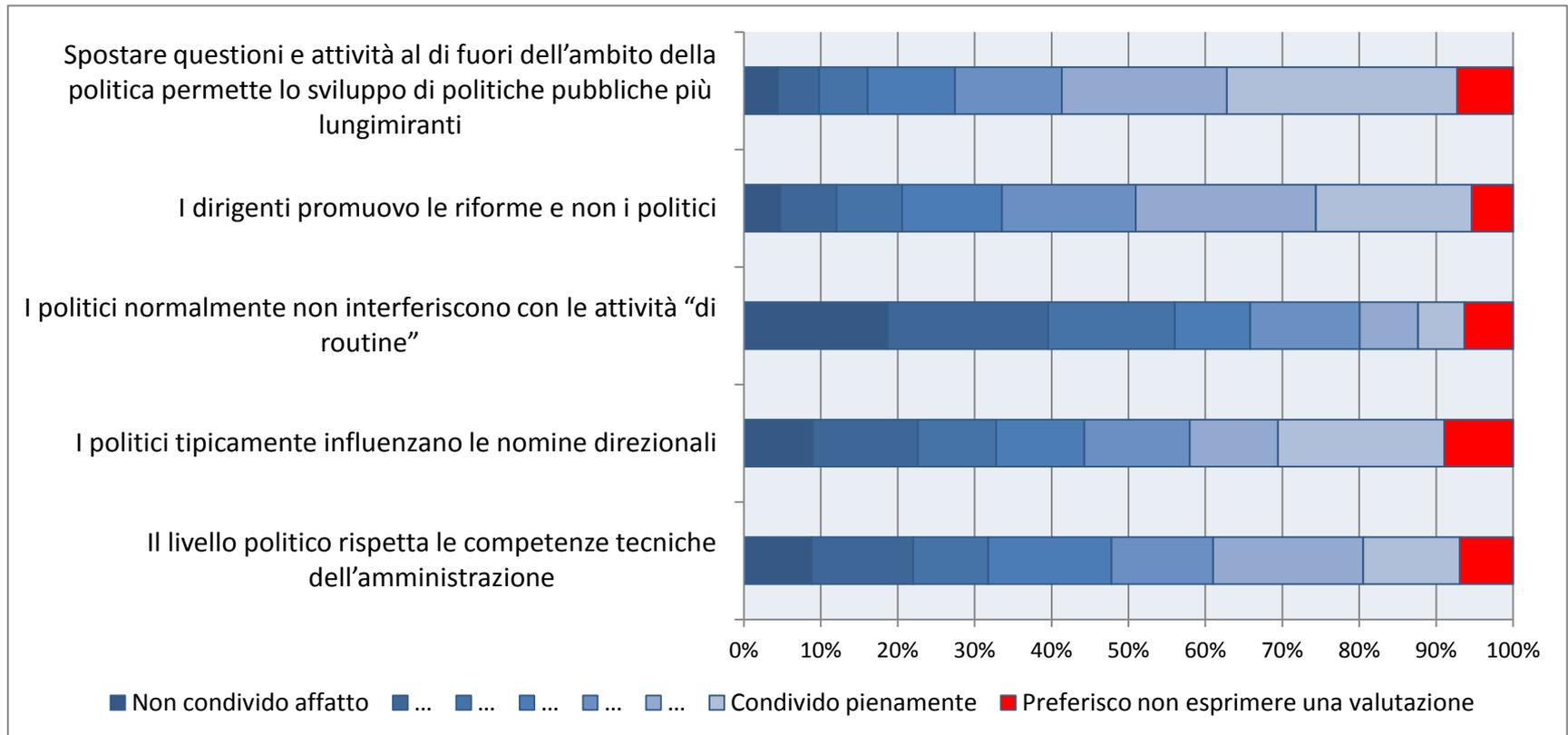
I manager pubblici italiani si attribuiscono un livello di autonomia nelle decisioni di gestione maggiore della media europea. Soltanto nelle decisioni su “assunzioni” e “licenziamenti” di personale stimano di non avere autonomia

# Momenti di confronto e interazione con soggetti esterni all'organizzazione



Da notare la rilevanza delle interazioni con i sindacati del pubblico impiego, molto maggiore rispetto al dato europeo (67,5% vs. 42,4%)

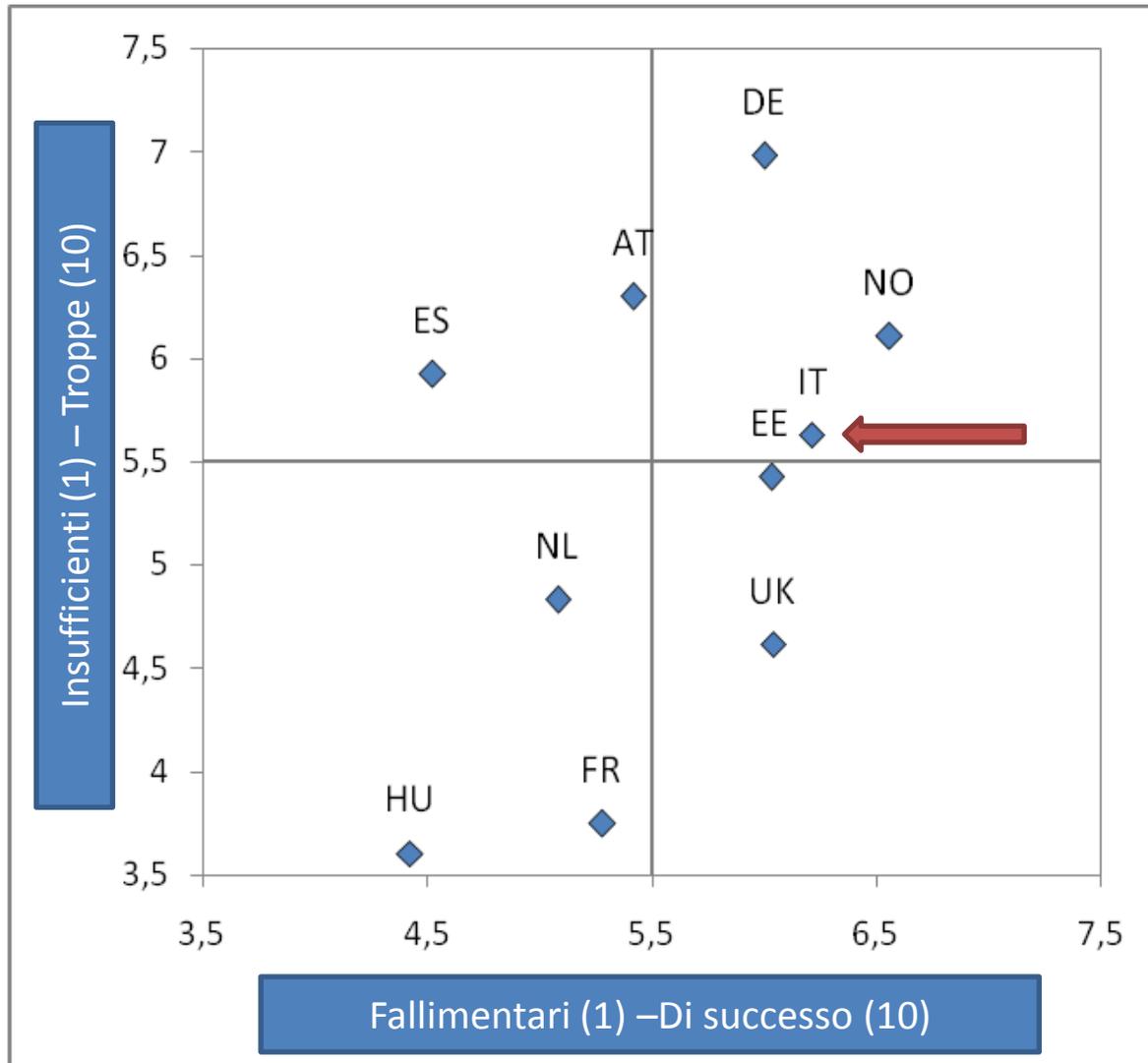
# Quanto influisce la politica nell'operato dei dirigenti?



- Emerge una certa "insofferenza" da parte dei dirigenti pubblici verso il livello degli amministratori, forse manifestazione di un equilibrio (ancora?) non trovato tra politica e amministrazione.
- Nelle attività di routine l'autonomia manageriale è ritenuta alta

**L'impatto del New Public  
Management in Italia e la  
percezione dei trend di riforma**

# Le dinamiche delle riforme in Europa



Sorprende come l'Italia si posizioni come uno dei paesi europei che ha maggiormente introdotto i «precetti» del NPM

# Le dinamiche dei processi di riforma

Emerge come le riforme della pubblica amministrazione siano processi che si caratterizzano come:

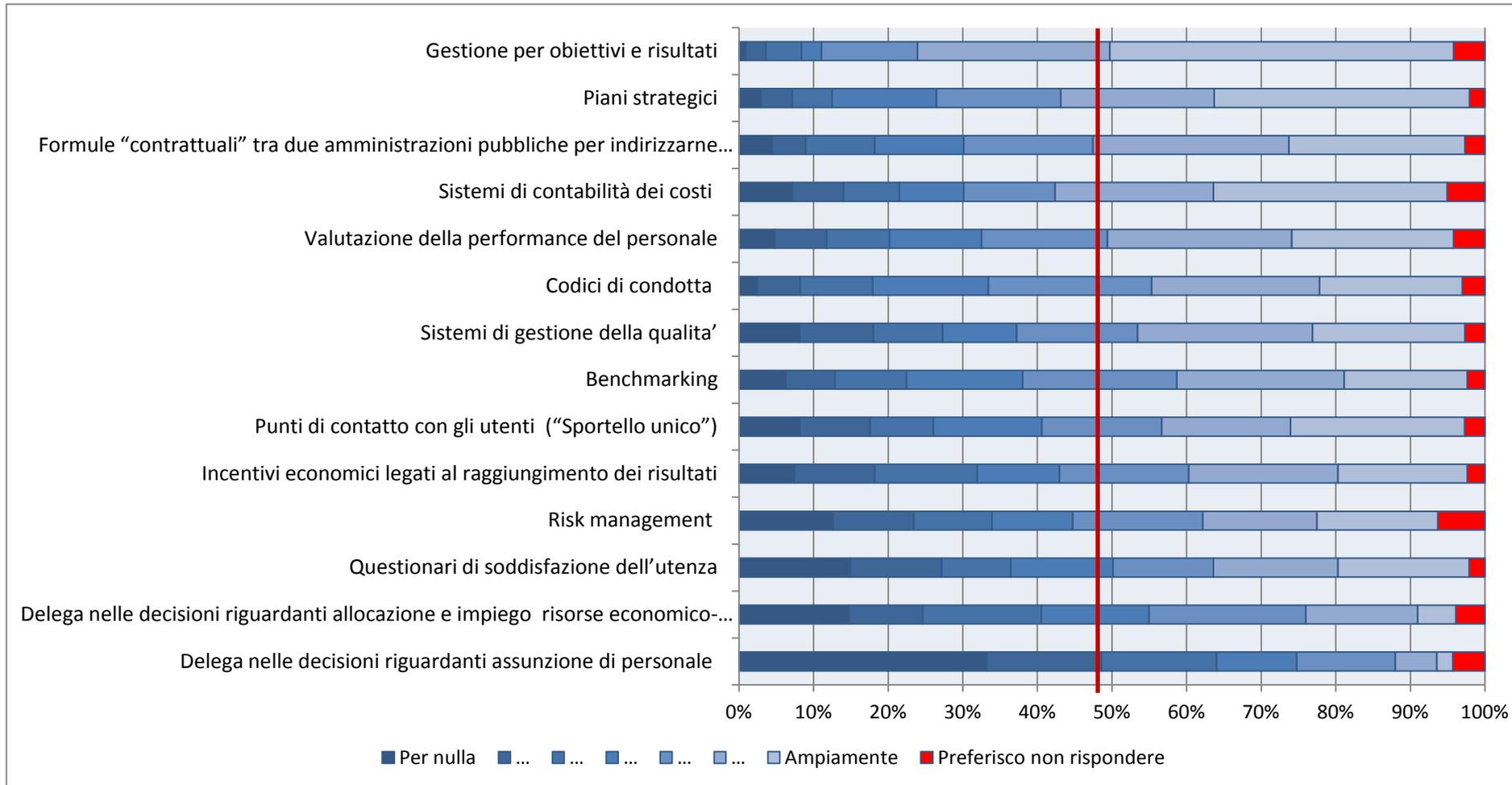
- “*Top-down*” (46,8% vs. 11,7% che considerano le riforme come “*bottom up*”)
- Attuati senza il coinvolgimento dell’opinione pubblica (45,9% che condividono tale affermazione vs. 10,1% che stimano vi sia stato un significativo coinvolgimento)
- Sviluppatisi più con l’opposizione che con il supporto dei sindacati della funzione pubblica (32,6% vs. 11,7%)
- Orientati più alla “riduzione dei costi e realizzazione di risparmi” (40,7% condividono) che al miglioramento dei servizi (16,3% condividono)

# Ambiti privilegiati degli interventi di riforma

Nella percezione dei rispondenti risulta come i processi di riforma degli ultimi cinque anni:

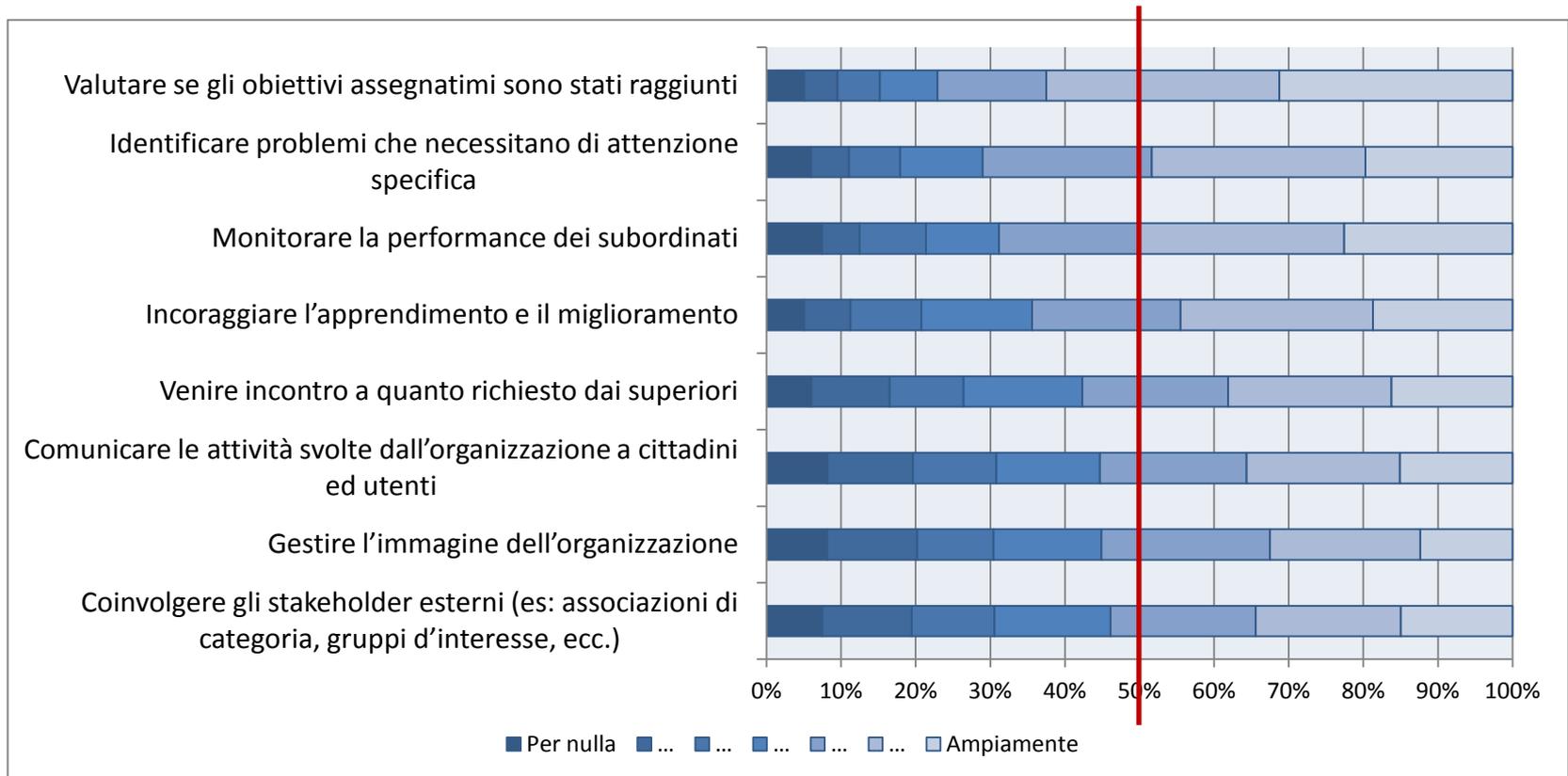
- Si siano focalizzati principalmente e, sorprendentemente, nell'area dell'innovazione digitale (e-government) e nelle politiche di accountability e trasparenza dell'azione amministrativa (più del 80% condividono), rispetto ad ambiti "tradizionali" di riforma
- Abbiamo cercato di rinnovare il ruolo della PA nella erogazione dei servizi facendo leva:
  - sulla riduzione della burocrazia interna e sulla semplificazione amministrativa (69,9% condividono)
  - sulla riduzione della dimensione dell'azione del settore pubblico (59,3% condividono) tramite una riorganizzazione dei servizi (partnership, fusioni/integrazioni, e, in misura minore privatizzazioni e esternalizzazioni)

# Il grado di utilizzo degli strumenti di management



Emerge un grado "dichiarato" di utilizzo di strumenti di management abbastanza elevato (e in linea coi valori degli altri paesi europei investigati)

# I diversi impieghi degli indicatori di prestazione

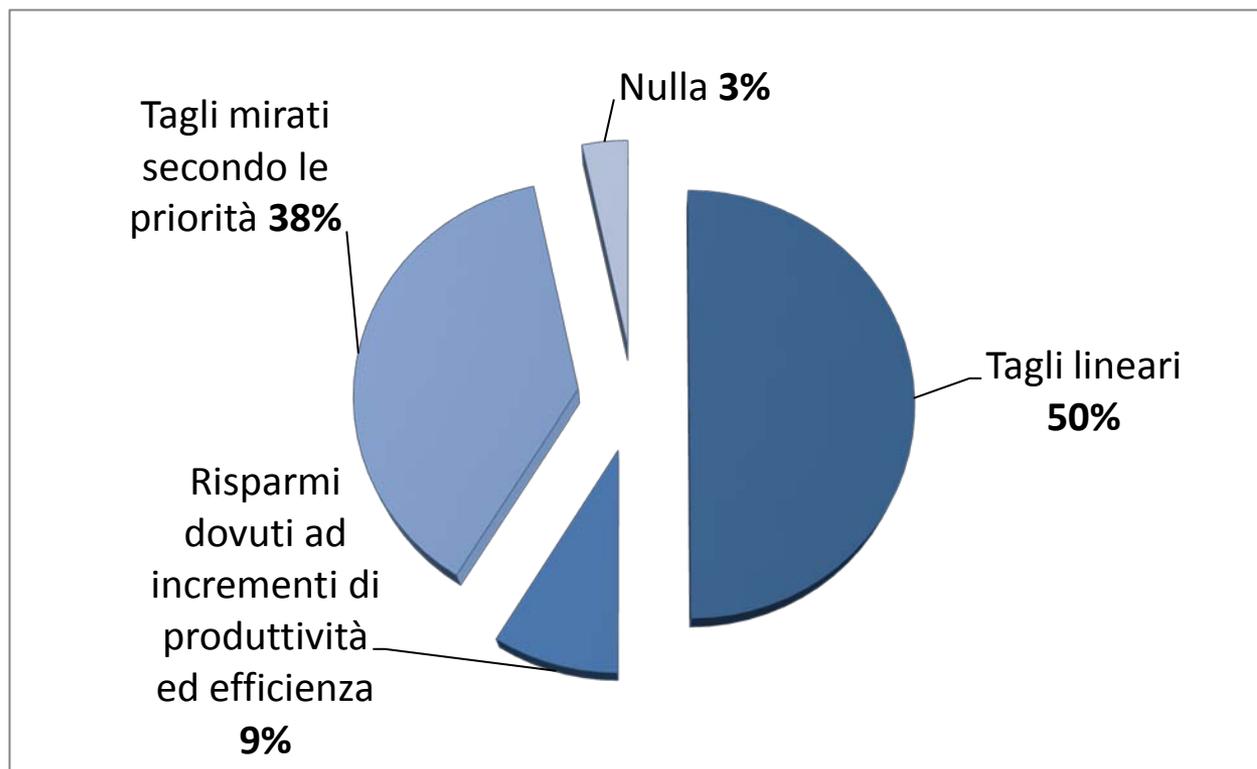


- Sorprendentemente, viene riportato un grado di utilizzo degli indicatori di prestazione importante (sempre superiore al 50% lungo tutte le dimensioni di impiego degli stessi)
- Adattamente formalistico (“isomorfismo”) o effettiva interiorizzazione (soprattutto nel settore sanità) degli indicatori di prestazione?

**L'impatto della crisi sul  
funzionamento  
dell'Amministrazione Pubblica**

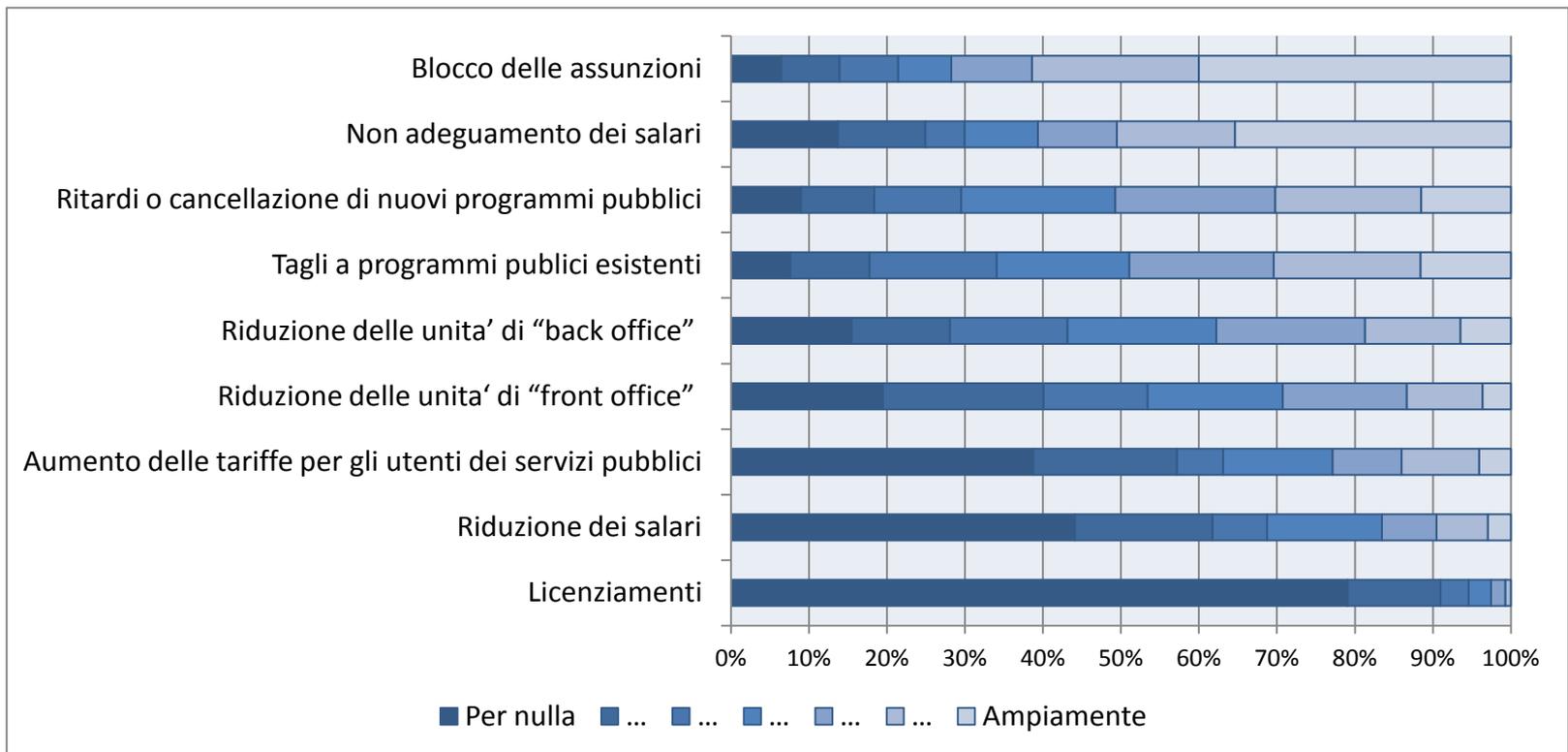
# Che tipo di “tagli”?

- La percezione dei dirigenti in merito all’approccio seguito nel controllo della spesa pubblica non conferma del tutto il “dibattito corrente”
- A fronte di un 50% dei dirigenti che ritiene che l’approccio sia basato su tagli lineari quasi altrettanti ritengono che via stata una qualche forma di selettività nei “tagli” (“lineare” e “selettivo” hanno diverse interpretazioni)



# Quali strumenti sono stati privilegiati?

- In linea col “dibattito corrente”, gli strumenti percepiti come prioritariamente utilizzati per contenere la spesa sono sostanzialmente blocco delle assunzioni e degli stipendi
- Nel settore sanità invece sono ritenuti importanti anche gli aumenti delle tariffe (“ticket”)



# Come funziona l'Amministrazione Pubblica?

- Alla domanda sulla valutazione complessiva della “performance” dell'amministrazione pubblica rispetto a cinque anni fa, le risposte si concentrano sul valore “sostanzialmente invariata”, con una leggera prevalenza di chi la ritiene migliorata
- Interessante è notare che i dirigenti hanno una significativa stima delle persone che lavorano nella propria amministrazione prese individualmente, mentre danno valutazioni molto più basse delle complessive prestazioni organizzative (“*Senatores boni viri, Senatus mala bestia*”)
- I livelli di soddisfazione e identificazione con l'organizzazione sono abbastanza elevati

# Principali risultati

# L'importanza delle motivazioni intrinseche

- Le motivazioni intrinseche di chi lavora nelle PPAA (fare un lavoro interessante; essere utili per la società; avere l'opportunità di aiutare gli altri attraverso il lavoro nella PA) emergono come il vero *driver* e il vero *asset*
- Vero "*driver*" nel senso che sembrano emergere come la ragione per la quale "vale la pena" lavorare nella pubblica amministrazione
- Vero "*asset*" nel senso che è questa la "risorsa" da mobilitare (e contemporaneamente da non "deprimere/cancellare" con interventi inappropriati) per mantenere o migliorare il livello dei servizi pubblici

# L'importanza delle motivazioni intrinseche (continua)

- Rispetto a questo dato, è opportuno notare che potrebbero esserci due tipi di «distorsioni»:
  - una dovuta al fatto che il survey è rivolto ai livelli organizzativi più alti: a tutti i livelli le motivazioni intrinseche sono le più importanti, o solo ai livelli gerarchicamente più alti?
  - Una seconda dovuta a fenomeni di «mascheramento», per cui certe motivazioni che possono essere percepite come «meno nobili» non vengono dichiarate (neanche in survey anonimi)
- Tuttavia, i risultati di una recente ricerca sulla *public service motivation* (motivazioni per scegliere di lavorare nella pubblica amministrazione) sembrano confermare tale dato (cfr. articolo in corso di pubblicazione di Bellè e Ongaro su *International Review of Administrative Sciences*)

# Motivazioni e strumenti: le leve per il miglioramento della gestione

Venendo alla “*how to question*” – cosa si può fare?

- Motivazione intrinseca: la principale risorsa in un periodo storico di risorse scarse
  - Rappresenta tuttora la principale leva, tanto «per il cambiamento» quanto per mantenere la qualità dei servizi (pur in presenza di risorse limitate)
  - È tuttavia ipotizzabile che essa sia presente in misura significativamente differente (da amministrazione ad amministrazione, da ufficio a ufficio): strumenti di incentivo/sanzione debbono essere affiancati
  - Tuttavia, riforme che leghino troppo la motivazione ad incentivi/disincentivi di natura economica rischiano di essere controproducenti

# Motivazioni e strumenti: le leve per il miglioramento della gestione (continua)

- Diffusione ed utilizzo degli strumenti di management:
  - sembra emergere una certa “consapevolezza” (forse “assuefazione”?) verso gli strumenti di gestione ed una certa “fatica” nel loro utilizzo
  - Emerge un quadro nel quale non appare utile che nuova regolamentazione “prescriva” l’utilizzo di nuovi strumenti, bensì di creare condizioni che facilitino l’utilizzo di quelli già previsti
  - Emerge infine (‘Last but not least’) una forte richiesta di approcci più “partecipativi” (“bottom up”, inclusivi, “credibilmente” orientati al miglioramento dei servizi e non solo a contenimento spesa) nelle modalità di conduzione dei processi di riforma

# Note bibliografiche

- Bellé, N. and E. Ongaro “NPM, Administrative Reforms and Public Service Motivation: Improving the Dialogue between Research Agendas”, *International Review of Administrative Sciences* (forthcoming)
- Ongaro, E. (2009) *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Ongaro, E. (2010) ‘The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain’, in M. Painter and B.G. Peters *Tradition and Public Administration*. London: Palgrave
- Ongaro, E. (2012) “From Reluctant to Compelled Reformers? Reflections on three decades of Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain”, pp. 105-127 in J. Diamond and J. Liddle (eds.) *Critical Perspectives in International Public Sector Management*, Wagon Lane, Bingley, UK: Emerald
- Ongaro, E., (2013) “Public Management Reform in Countries in the ‘Napoleonic’ Administrative Tradition: Learning From and For” in *The Handbook of Public Administration – Edited by Maria Asensio and César Madureira, Publications of the National Institute of Public Administration of Portugal*
- Ongaro, E., Di Mascio, F., Galli, D., Natalini, A. and F. Stolfi (2013) Decision processes in the field of administrative reform under the impact of multiple crises: Italy 2007-2012, Bordeaux, 4-7 September 2013, 7<sup>th</sup> ECPR General Conference
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

# Contatti

- Edoardo Ongaro, *Professor (Chair) of International Public Services Management* alla Northumbria University di Newcastle, Regno Unito, e *Visiting Professor Long Term-Research* Università Bocconi ([edoardo.ongaro@northumbria.ac.uk](mailto:edoardo.ongaro@northumbria.ac.uk); [edoardo.ongaro@unibocconi.it](mailto:edoardo.ongaro@unibocconi.it))
- Francesca Ferré, *ricercatore a contratto* CERGAS Università Bocconi e *PhD candidate* Università degli Studi di Parma ([francesca.ferre@unibocconi.it](mailto:francesca.ferre@unibocconi.it))
- Davide Galli, *ricercatore* Università Cattolica del Sacro Cuore ([davide.galli@unicatt.it](mailto:davide.galli@unicatt.it); [davide.galli@unibocconi.it](mailto:davide.galli@unibocconi.it))

Queste slide sono disponibili sul sito  
[http://www.cocops.eu/events/italy-  
ministry](http://www.cocops.eu/events/italy-ministry)