

Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»

CORSO:

“Organizzazione della PA»

Edizione 2025 -2026

Capitolo 1 del testo di riferimento

A cura di: Alessandro Hinna

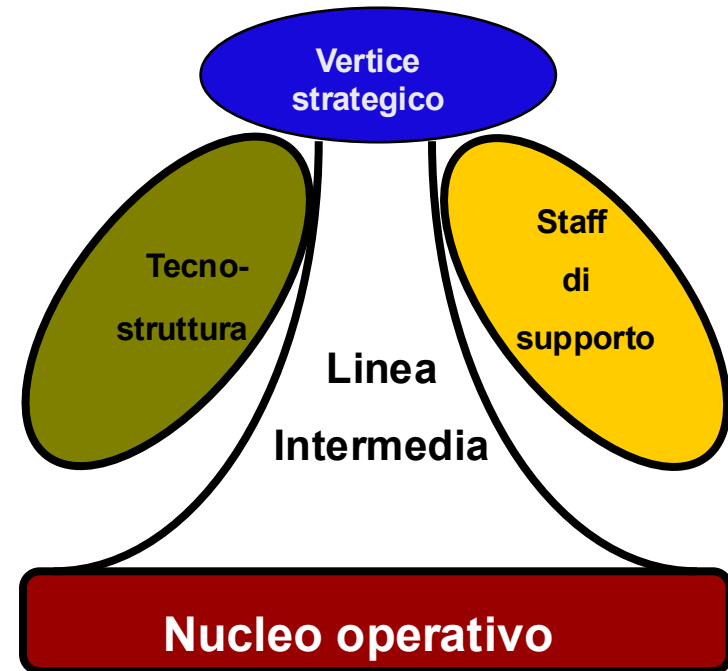
Università di Roma Tor Vergata – Facoltà di Economia



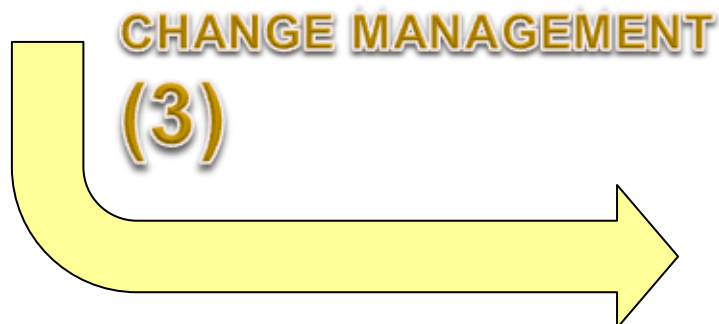
Area tematica:

Il punto di partenza: forme di governo
e forme di gestione precedenti alla
riforme degli anni 90' (capitolo 1)

Il nostro problema organizzativo: sintesi



AS IS (1)



TO BE (2)

L'approccio di analisi che adotteremo

SISTEMA ORGANIZZATIVO

AMBIENTE

(Norma)

Assetto istituzionale

Strategia

Persone

Strumenti
Organizzativi

Struttura
Org.va

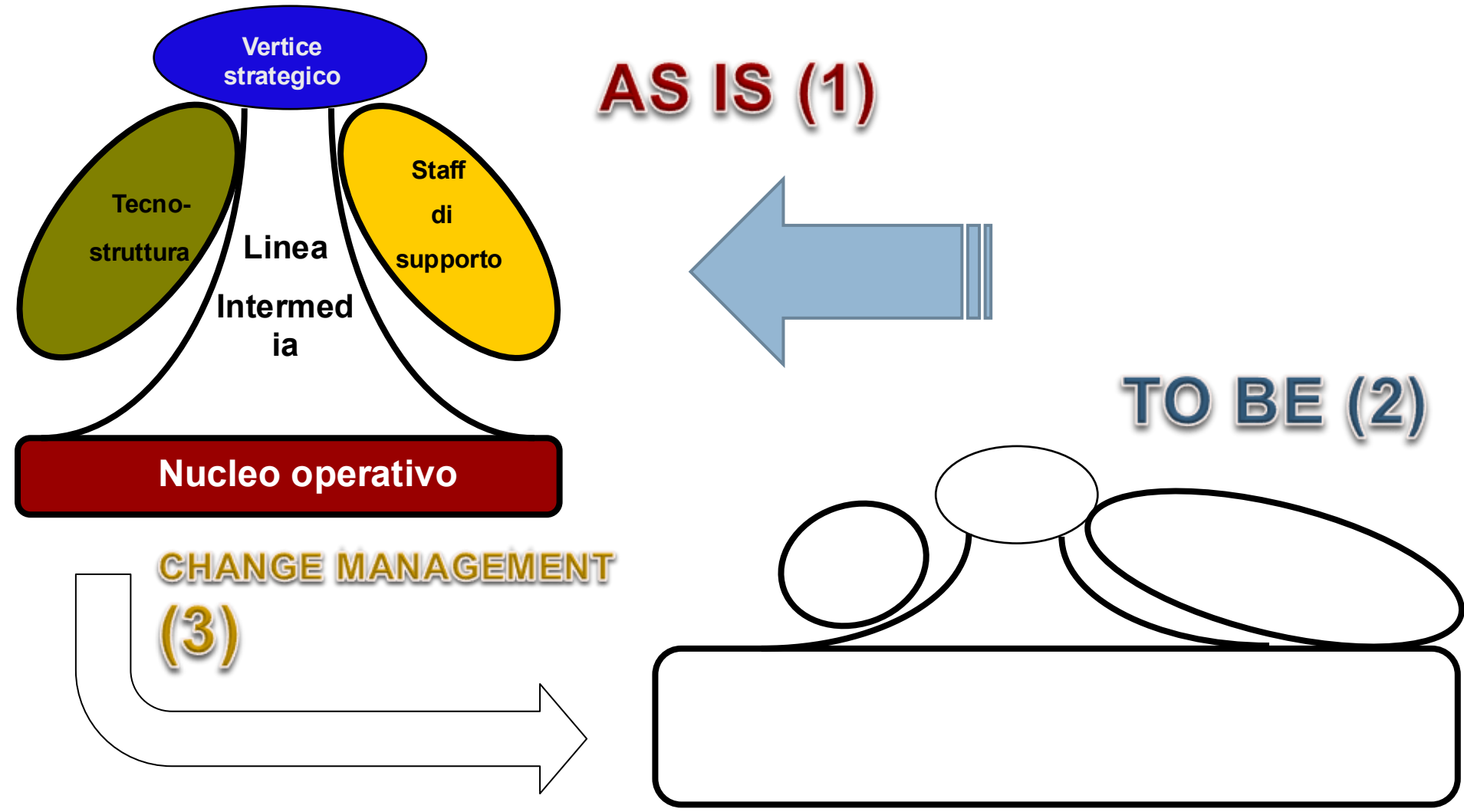
Sistemi
operativi

Tecnologia

Socialità
Cultura

RISULTATI

Il nostro problema organizzativo...



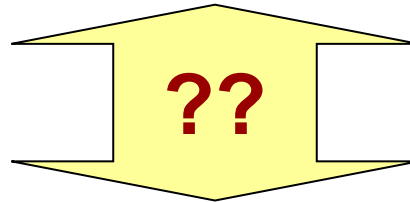
L'evoluzione della PA in Italia: le fasi principali

1. Dall'unità d'Italia alla fine dell'800
2. L'età giolittiana e il decollo amministrativo degli anni 30'
3. L'amministrazione italiana nell'Italia repubblicana
4. L'amministrazione in briciole

1. Dall'unità d'Italia alla fine dell'800

1. Situazione di "contesto":

1. Disomogeneità culturale e amministrativa
2. Province forti e vitali



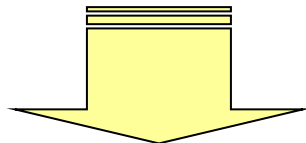
2. Principi organizzativi di base:

1. Accentramento
2. Formalizzazione
3. Standardizzazione

1. Dall'unità d'Italia alla fine dell'800 (2)

1. Il Ministero al centro del nuovo Stato con funzioni di:
 1. Controllo amministrativo
 2. Garanzia della convivenza sociale su tutto il territorio

2. Assi portanti dell'org. Ministeriale
 1. Il protocollo
 2. L'archivio
 3. Valori di fedeltà assoluta



Atto amministrativo = "prod. finale di automatismi burocratici"

2. L'età giolittiana e il decollo amministrativo degli anni 30'

1. Crescita dei compiti e delle funzioni dello Stato
 - Nuovi servizi sociali
 - Crescita della spesa per il personale
 - Crescita amministrazioni consultive
2. Parziale riconfigurazione dei rapporti centro-periferia
 - Municipalizzazione dei pubblici servizi
 - Nascita dell'ANCI
 - 30% della spesa pubblica gestita a livello locale
 - Scoperta della "questione meridionale"
3. Riconfigurazione RU dell'amministrazione statale
4. Formazione "amministrazioni parallele" (es. Ferrovie dello Stato, INA)
5. Prima definizione organica dello statuto dei pubblici dipendenti

3. L'amministrazione nell' Italia repubblicana

Cosa succede...

1. Costituzione dell'Istituto per il progresso della pubblica amministrazione
2. Costituzione del Comitato di organizzazione
3. Nasce la "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione" e i "nuovi utopisti"
4. Inaugurazione di una prassi di "premi speciali" per i impiegati che avevano dato "suggerimenti per il miglioramento dei servizi"
5. "Rete" di scambio di esperienze e conoscenze

3. L'amministrazione nell' Italia repubblicana

Cosa non succede...

1. Rimane forte e pervasiva la presenza pubblica nell'economia
2. Non vi è un ricambio nell'alta burocrazia
3. Fallisce il compito dell'Ufficio per la riforma dell'Amministrazione nell'introdurre :
 1. Tecniche di razionalizzazione del lavoro basati su analisi dei costi e tempi
 2. Una precisa individuazione delle responsabilità dirigenziali
 3. Corsi di formazione del personale

3. L'amministrazione nell' Italia repubblicana

Perchè...??

1. IL disegno riformatore non coinvolse mai la burocrazia ma venne "calato dall'alto" o "dall'esterno" (Governo, Parlamento, Università)
2. La politica non sostenne dette innovazioni, ma "sostenne la burocrazia"

4. L'amministrazione in briciole

Le contraddizioni irrisolte degli anni 70'

1. ...cresce sempre più l'intervento dello Stato nell'economia e le sue funzioni, ma "ad assetti organizzativi costanti"
2. ...la politica si appropria delle gestioni
3. ...si inserisce un nuovo livello di governo regionale
4. ...continuano a proliferare nuove amministrazioni parallele
5. ...nascono le authorities

4. L'amministrazione in briciole

Un ultimo tentativo di risposta: il "Rapporto Giannini"

- ✓ **Capitolo 1: "Tecniche di amministrazione"**
 - Servizi di connettivo, modalità di comunicazione interna ed esterna, modalità di decisione, tempi e produttività
- ✓ **Capitolo 2: "Tecnologie (informatiche) delle amministrazioni"**
 - Diffusione e conoscenza tecnica da parte delle amministrazioni

4. L'amministrazione in briciole

Un ultimo tentativo di risposta: il "Rapporto Giannini"

✓ Capitolo 3: "Personale"

- Disegno dell'ordinamento del personale, progressione economica sganciata da quella giuridica

✓ Capitolo 4: "Riordinamento della amministrazione statale"

- Sistema dei raccordi Stato-Regioni, decentramento amministrativo, organizzazione delle aziende autonome,
- Cambiamento radicale del sistema dei controllo con maggiore enfasi sul controllo di "efficienza"

4. L'amministrazione in briciole

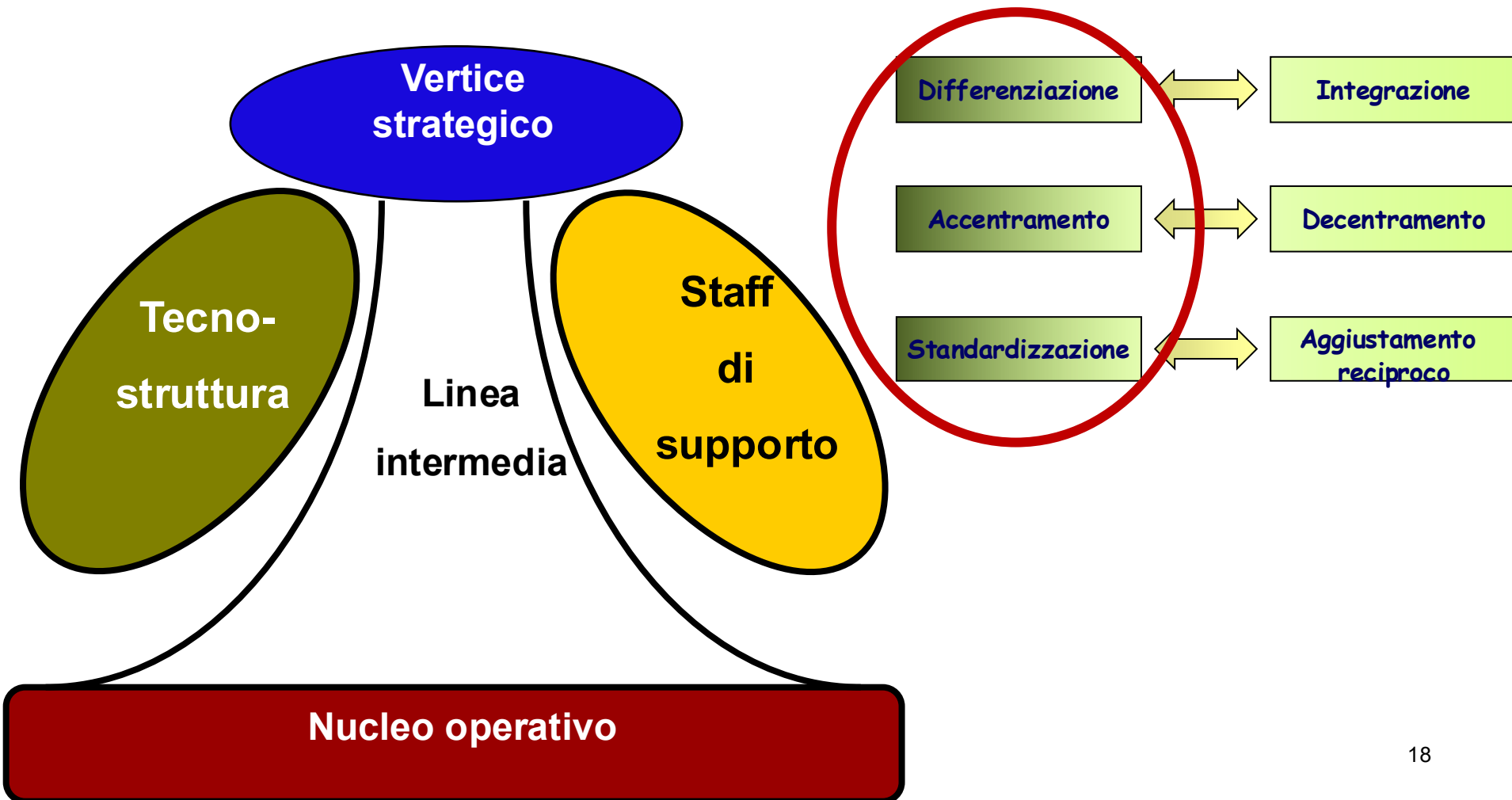
Principali risultati...

1. I dipendenti tra ministeri ed aziende autonome arrivano a 3 milioni con alta incidenza delle posizioni apicali;
2. Gli Uffici di Organizzazione e metodi impattano su provvedimenti assai modesti
3. Al volgere degli anni 90' il sistema raggiunge la dimensione massima nella sua storia: 22 ministeri, 10 authorities, 8000 comuni, 337 Comunità montane, 700 Istituti di istruzione, 650 USL, 800 municipalizzate, numerose Società per azioni!



***Il punto di vista dell'analisi
organizzativa.....(prima parte capitolo
4)***

La Burocrazia meccanica come assetto organizzativo privilegiato



Motivi di “superiorità tecnica” della burocrazia

□ Formalizzazione

- Precisione
- Univocità
- Uniformità
- Prevedibilità

□ Definizione di diritti, doveri e gerarchia

- Rapidità di reazione

□ Divisione del lavoro e attribuzione delle posizioni

- Economie di specializzazione
- Crescita specialistica

Il “limite esterno” della burocrazia meccanica

La burocrazia meccanica è adatta in ...

- Ambienti stabili e semplici
- Aziende mature
- Dimensione medio - grande
- Controllo esterno

La burocrazia meccanica non è ...

- Adatta in ambienti dinamici e/o complessi
- Per attività che richiedono pensiero e innovazione
- Per prendere decisioni condivise all'interno e all'esterno della organizzazione

Il “**limite interno**” della burocrazia meccanica

MERTON

- L'addestramento alla rigidità
- Spirito di corpo

GOULDNER

- Norma come strumento di negoziazione informale
- Conservazione dell'apatia

SELZNICK

- “Spirito di casta”:
- Divaricazione degli interessi (costruzione di fini propri potenzialmente in conflitto con quelli dell'organizzazione)

CROIZER

- L'uomo è un attore strategico che “gioca” nei margini di incertezza ²¹