

Università degli Studi della Calabria

Facoltà di Economia

Dipartimento di Scienze Aziendali

Anno Accademico 2007/2008

Tesi di Dottorato di Ricerca in Economia e Gestione Delle Amministrazioni  
Pubbliche XIX Ciclo

Settore Disciplinare SecsP/10 - Organizzazione Aziendale

L'IMPATTO DELLE LOGICHE MANAGERIALI SULLA  
COSTRUZIONE DELL'IDENTITÀ ORGANIZZATIVA NEL SETTORE  
PUBBLICO: LA NOTTINGHAMSHIRE PROBATION AREA

CANDIDATA

Ofelia A. Palermo

COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Andrea Lanza

SUPERVISORE

Chiar.mo Prof. Gaetano Luberto

## Indice della Tesi

<b>Introduzione .....</b>	<b>pag 1</b>
<b>Capitolo I – Il New Public Management e la Modernization Agenda .....</b>	<b>pag 13</b>
1.1 La teoria Istituzionale come ancora per spiegare l'adozione delle politiche di NPM negli altri paesi	
1.2 Lo sviluppo del NPM	
1.3 Reazioni, effetti ed implicazioni delle politiche di NPM	
1.4 Dal NPM alla Modernization agenda	
<b>Capitolo II – Le Prospettive Managerialiste nel Settore Pubblico .....</b>	<b>pag 45</b>
2.1 I principi del NPM	
2.2 Le specificità delle organizzazioni pubbliche	
<b>Capitolo III – Il National Probation Service .....</b>	<b>pag 67</b>
3.1 Origini dell'ente ed attuale organizzazione	
3.2 Approcci di fondo ed obiettivi del National Probation Service	
3.3 Effetti della modernizzazione sul National Probation Service	
3.4 L'approccio target-oriented performance	
3.5 Reazioni all'interno dell'ente	

**Capitolo IV – L’Identità Organizzativa nel Settore Pubblico ..... pag 94**

- 4.1 L’identità organizzativa: prospettive generali
- 4.2 La costruzione dell’identità organizzativa
- 4.3 L’impatto delle politiche di NPM e Modernization sull’identità organizzativa
- 4.4 L’identità organizzativa del National Probation Service in seguito alle politiche di riforma

**Capitolo V – Metodologia: L’Approccio Sensemaking alla Costruzione dell’Identità Organizzativa nella Nottinghamshire Probation Area ..... pag 115**

- 5.1 Ontologia, epistemologia e lo studio qualitativo
- 5.2 L’approccio Sensemaking
- 5.3 Disegno di ricerca e strumenti utilizzati

**Capitolo VI – La Nottinghamshire Probation Area: Dati e Discussione ..... pag 135**

- 6.1 La mission e la vision dell’organizzazione, le performance ed i target
  - 6.1.1 La gestione dei criminali
  - 6.1.2 La riduzione del rischio di recidività
  - 6.1.3 La protezione della comunità
- 6.2 Gli attori intervistati
- 6.3 La costruzione dell’identità organizzativa e le performance

6.3.1 Il rispetto dei target

6.3.2 Le associazioni tra le dinamiche di costruzione dell'identità organizzativa e l'andamento delle performance nell'NPA in termini di efficienza e di efficacia

6.3.3 L'asimmetria tra vertice politico-amministrativo ed operatori dell'NPA

**Conclusione ..... pag 176**

**Bibliografia ..... pag 179**

## Introduzione

Un aspetto che ha caratterizzato le politiche governative degli Anni Ottanta e Novanta, volte a disciplinare il Settore Pubblico, è stata la salienza attribuita al management. Il ricorso e l'applicazione di tecniche manageriali insieme all'introduzione di cambiamenti strutturali strettamente collegati ad esse sono stati interpretati come azioni fondamentali per lo sviluppo dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici.

I miglioramenti nell'efficienza e nella qualità sarebbero stati la conseguenza di meccanismi collegati tra loro ed accomunati da un migliore utilizzo delle risorse a disposizione. La competizione, la devoluzione delle attività (tipicamente) manageriali ed il management delle performance sono stati interpretati quali i fattori cruciali per rinnovare il Settore Pubblico.

Fra i movimenti spontanei di convergenza nel campo dell'intervento pubblico, il più rilevante è quello nato a partire degli Anni Settanta e definito negli Anni Novanta

come New Public Management. Nella descrizione di chi lo ha studiato, il New Public Management (Hood, 1991; Alford, 1993; Bennett e Ferlie, 1996; Barzelay, 2001; Ahmad e Broussine, 2003 per citarne solo alcuni) porta ad un vero e proprio cambiamento di paradigma nelle politiche di gestione della cosa pubblica. Originatosi e diffusosi capillarmente nei paesi anglosassoni, il New Public Management esercita oggi il suo impatto in tutto il mondo.

A seconda delle singole realtà nazionali, il New Public Management si presenta in modo differenziato. I contenuti prioritari delle politiche sono identificati da alcune parole chiave, ad esempio, in Regno Unito *private finance initiatives* e *competitive tendering* danno un'idea di ciò su cui si è voluto porre l'accento, ossia, il coinvolgimento dei finanziamenti privati nel Settore Pubblico e l'accentuazione delle logiche contrattuali sia all'interno della Pubblica Amministrazione che per disciplinare le relazioni con l'esterno. In Francia, l'attenzione è stata posta sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche e sulla revisione dei servizi

erogati. In Canada si è focalizzato sulla qualità dei servizi, sulla soddisfazione del cittadino e sulla pianificazione strategica. In Italia invece l'interesse è stato incentrato sull'aziendalizzazione, sul federalismo, sulla semplificazione e trasparenza e sul decentramento. Infine, gli Stati Uniti hanno focalizzato sul re-engineering e sulla semplificazione con l'obiettivo di ridurre gli sprechi della Pubblica Amministrazione, ripensare e reinventare il governo della stessa e aumentare l'efficacia dei servizi.

Così come sono stati diversi gli elementi su cui i vari Paesi hanno focalizzato, sono state altrettanto diverse le alternative di intervento e di attuazione delle politiche. Dalle logiche tipo top-down promosse dal Governo centrale attraverso leggi a cui potevano essere associati sistemi premianti e punitivi, alle logiche di tipo bottom-up caratterizzate dalla sperimentazione volontaria da parte dei singoli Enti Pubblici e dalla successiva diffusione nel sistema della Pubblica Amministrazione dei modelli emergenti. Dall'azione coordinata tra le politiche di sostegno promosse dal livello centrale e la promozione e diffusione dal basso di esperienze

innovative e best practice, ai progetti di qualità, premi innovazione (ad esempio i quality award promossi negli USA) e benchmarking sistematico sui risultati e sui processi.

Sebbene per i vari Paesi possa essere apparso più o meno immediato il piano da seguire al fine di realizzare l'obiettivo ultimo di maggiore efficienza ed efficacia dei servizi, la presenza di una molteplicità di interessi (Grandori, 2001) all'interno del Settore Pubblico implica l'attenzione ai processi di negoziazione tra gli attori coinvolti definendo un ulteriore parametro da considerare nell'analisi organizzativa.

L'abbandono di un modello di comportamento noto agli attori, con regole coerenti, anche se non più funzionali alla società, per abbracciare un nuovo modello di management pubblico di cui è difficile precisare i contenuti ha generato incertezza, confusione e contraddizioni nel Settore Pubblico (Borgonovi, 2004). Da un lato era necessario un ridimensionamento dell'intervento pubblico per ottenere una maggiore



efficienza, dall'altro, ai fini del ridimensionamento, alle pubbliche amministrazioni è stato richiesto di svolgere funzioni sempre più qualificate sotto il profilo dello sviluppo economico (nella logica di attivare e gestire network). Tutto questo ha portato le amministrazioni a dover rinunciare ad una serie di funzioni che erano abituate a svolgere, per impegnarsi, invece, in funzioni nuove e rispetto alle quali vi sono meno conoscenze consolidate (Borgonovi, 2004).

Gli studi in materia di NPM fino a questo momento hanno posto grande enfasi sulla riorganizzazione, sull'introduzione di competitività nel Settore Pubblico, sull'avvicinamento di agenzie operanti nello stesso settore, tuttavia, sembrano non aver dedicato molto a come gli attori organizzativi interpretino quanto accade a livello di contesto e come costruiscano la loro identità organizzativa alla luce delle loro interpretazioni. Essendo l'identità una variabile fondamentale nell'operato di tutte le organizzazioni (Albert and Whetten, 1985; Gioia et Al. 2000), e non solo di quelle private, porvi attenzione sotto nuove prospettive, alla luce del contesto pubblico, può

contribuire a comprenderne meglio il ruolo e l'impatto negli scenari attuali.

Questo lavoro di tesi presenta uno spaccato su come gli attori operanti nel Settore Pubblico costruiscano la loro identità organizzativa in seguito all'introduzione, all'applicazione ed al consolidamento (a volte dettato dall'alto) delle logiche manageriali che un tempo caratterizzavano esclusivamente il Settore Privato.

Per l'esplorazione di questo tema è stata condotta una ricerca all'interno della Nottinghamshire Probation Area – organizzazione afferente all'Ente National Probation Service, a sua volta facente parte del settore di Giustizia Penale di Inghilterra e Galles. Come contesto geografico è stata scelta l'Inghilterra in quanto Paese che ha dedicato e continua a dedicare molto allo studio del NPM ed agli effetti che esso produce. Invece, è stato scelto il National Probation Service poichè è un Ente su cui non sono state condotte molte ricerche (contrariamente a quanto è stato per il National Health Service - servizio sanitario - e per il settore dell'istruzione pubblica) e le cui dinamiche organizzative e manageriali, se approfondite, possono

dare spazio a nuove interpretazioni ed a nuovi spunti per gli studi in materia.

La tesi ha un duplice obiettivo. Anzitutto, spiegare come la ristrutturazione del National Probation Service (a livello nazionale) e della Nottinghamshire Probation Area (a livello locale), l'introduzione di logiche di mercato e le dinamiche di performance abbiano influenzato la costruzione dell'identità organizzativa degli attori operanti all'interno del servizio stesso e quali conseguenze ne derivano; secondariamente, che contributo può dare la comprensione delle dinamiche identitarie ai fini delle performance dell'Ente.

Il presente lavoro di tesi si fonda su paradigmi interpretativisti ed è di stampo qualitativo. Ciò che ha guidato la scelta dell'approccio è stata la considerazione secondo cui l'apparente solidità di fenomeni sociali quali "l'organizzazione" deriva dagli effetti stabilizzanti di processi discorsivi generici, piuttosto che dalla presenza di entità concrete aventi vita indipendente le une dalle altre. Terminologie come "l'organizzazione" non si

riferiscono a realtà extralinguistiche; piuttosto, sono astrazioni concettualizzate a cui noi siamo abituati a riferirci come ad entità a se stanti. Attraverso la regolarizzazione e la ricorrenza degli scambi sociali, la formazione ed istituzionalizzazione dei codici di condotta, le regole, le procedure e le pratiche, la realtà organizzativa acquista la sua apparente oggettività e stabilità strutturale ma non per questo deve essere studiata come tale (Boal, Hunt e Jaros, 2003). La prospettiva particolare sulla base della quale la ricerca viene condotta è il social-costruzionismo. La razionalità scientifica che caratterizzava il tipo di ricerca aziendale si bilancia con le teorie orientate all'analisi dei processi sociali di costruzione e condivisione dei significati, rinnovandone la prospettiva (Chua, 1986). Diversi autori (Chua, 1986; Covalleski & Dirsmith, 1990) sottolineano come anche gli aspetti aziendali sono simboli incorporati nella costruzione sociale della realtà e riconoscono la complessa interrelazione tra il ricercatore, il fenomeno studiato, il contesto sociale della ricerca ed i metodi di raccolta dei dati applicati di volta in volta. Nell'ambito

della prospettiva social-costruzionista utilizzata nella tesi, il sensemaking (Weick, 1995) rappresenta la chiave di lettura dei dati raccolti.

Il lavoro è suddiviso in sei capitoli. Nel primo capitolo vengono illustrati i fattori di sfondo del NPM in Gran Bretagna ma non solo. Viene, infatti, posto l'accento sullo sviluppo della Modernization Agenda altrettanto incisiva in relazione agli effetti delle politiche proposte e sviluppatasi a partire dal 1997, con l'ascesa del Partito Laburista al Governo britannico. Vengono illustrate, relativamente ad entrambi i fenomeni, le caratteristiche, le reazioni e gli effetti ed implicazioni che hanno generato. Al fine di comprendere le ragioni della diffusione delle politiche di New Public Management in altri Paesi, la prima sezione di questo capitolo è dedicata alla teoria Istituzionale. Quest'ultima non viene trattata in dettaglio ma ha il solo obiettivo di fornire una possibile chiave di interpretazione all'adozione delle nuove politiche manageriali da parte dei governi.

Nel secondo capitolo si evidenzia come la natura ibrida del NPM – a cavallo tra Stato e Mercato – renda difficile la combinazione di tutti gli elementi che lo caratterizzano in un unico approccio coerente (Ferlie et Al., 1996; Luberto, 2006) e adeguato alle esigenze del Settore Pubblico. Si mettono a confronto gli assunti del NPM e le specificità delle organizzazioni Pubbliche per illustrare come non sempre le logiche del NPM possano rispondere alle esigenze di tutti i contesti in cui vengono utilizzate risorse per perseguire obiettivi.

Nel terzo capitolo si mira ad informare il lettore di quanto interessa il contesto all'interno del quale il lavoro di tesi è stato condotto. La descrizione entra nel dettaglio dell'Ente oggetto dello studio, il National Probation Service, lasciando trasparire, tra le righe, l'impatto delle politiche a sfondo managerialista che sono state implementate negli ultimi decenni.

Nel quarto capitolo viene illustrata la ricerca condotta in ambito di identità organizzativa e sulla costruzione della stessa, valutandola alla luce del Settore Pubblico e

gettando le basi per discutere il contributo della tesi nei capitoli successivi.

Nel quinto capitolo viene illustrata la metodologia della ricerca. Si evidenzia la prospettiva ontologica ed epistemologica su cui essa si fonda, ossia la concezione della realtà da cui si è partiti e la descrizione delle relazioni tra gli elementi che fanno parte di questa realtà. Oltre a questi elementi vengono illustrati il disegno di ricerca, gli strumenti di ricerca e la tipologia di approccio (chiave di lettura) utilizzata ai fini della raccolta ed interpretazione dei dati.

Nel sesto capitolo, infine, si illustrano e discutono i risultati della ricerca condotta. Si introduce l'organizzazione all'interno della quale è stato effettuato lo studio, la Nottinghamshire Probation Area (NPA), e vengono spiegate sia la mission che la vision della stessa, insieme ad i target ed alle performance realizzate nel periodo in cui la raccolta dei dati ha avuto luogo. Vengono, successivamente, discussi tre fattori principali collegati all'indagine sul ruolo della costruzione dell'identità organizzativa: (1) in che misura l'NPA

rispetta i target prefissati, (2) la presenza di associazioni tra le dinamiche micro-comportamentali di costruzione dell'identità organizzativa e l'andamento delle performance disponibili dell'NPA e gli effetti delle stesse dinamiche sull'efficienza e sull'efficacia delle performance; ed infine, (3) le ragioni dell'asimmetria tra vertice politico-amministrativo ed operatori dell'NPA.



## Capitolo I

### Il New Public Management e la Modernization Agenda

#### 1.0 Introduzione

Fra i movimenti spontanei di convergenza nel campo dell'intervento pubblico, il più rilevante è quello nato a partire degli Anni Settanta e definito negli Anni Novanta come New Public Management. Nella descrizione di chi lo ha studiato, il New Public Management porta a un vero e proprio cambiamento di paradigma nelle politiche di gestione della cosa pubblica. Originatosi e diffusosi capillarmente nei paesi anglosassoni, il New Public Management esercita oggi il suo impatto in tutto il mondo.

I primi processi di modernizzazione sono iniziati nei sistemi di Pubblica Amministrazione "aperti", tipici di stati quali il Regno Unito, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. Verso la metà degli Anni Ottanta iniziò una prima sistematizzazione delle caratteristiche del New Public Management da parte di Università, centri di ricerca e dipartimenti dei Ministeri della

funzione Pubblica. Le logiche di New Public Management vennero estese in seguito dai sistemi aperti ai sistemi chiusi dei principali paesi europei – Francia, Germania, Italia e Spagna – e al Giappone.

Verso l'inizio degli Anni Novanta vennero effettuate le prime valutazioni dei sistemi di Pubblica Amministrazione aperti sugli effettivi risultati conseguiti con le logiche di New Public Management, successivamente, nello stesso periodo, tali logiche vennero estese ai settori della sanità e dell'educazione. Per verificare gli effetti delle nuove politiche sui diversi sistemi, venne costituito un osservatorio permanente a livello internazionale (PUMA) per l'organizzazione, la cooperazione e lo sviluppo economico, supportato dai ministeri della Funzione Pubblica e dell'Amministrazione Pubblica. Le esperienze avanzate dell'applicazione delle logiche di New Public Management permisero di sviluppare una revisione al neomanagerialismo portando all'introduzione del paradigma della Public Governance. Alcuni paesi, come gli Stati Uniti, svilupparono un processo autonomo di introduzione delle logiche di New Public Management denominate "Reinventing Government" e "National Performance Review" (Meneguzzo, 1997).

Alla fine degli Anni Novanta emersero nuove leve di azione del New Public Management che aprirono una valutazione nei diversi sistemi di Pubblica Amministrazione dei paesi che le adottarono. Le valutazioni guardavano agli effettivi risultati conseguiti in relazione ai costi sostenuti dai processi di modernizzazione. Successivamente le logiche di New Public Management vennero trasferite anche alle economie in transizione (programma SIGMA dell'Unione Europea) ed ai paesi emergenti ed in via di sviluppo. Per questi paesi il ruolo di promotori delle riforme venne assunto dalle Nazioni Unite e dalla Banca Mondiale.

Per la fine degli Anni Novanta le politiche di New Public Management avevano raggiunto un grado abbastanza elevato di diffusione, tuttavia il PUMA riconobbe la necessità di introdurre dei correttivi alle logiche neomanageriali che non si rivelarono come la soluzione adeguata a tutti i problemi delle Pubbliche Amministrazioni. Le politiche di New Public Management presero a dare crescente importanza alle specificità nazionali, ai processi di apprendimento e al confronto tra le diverse esperienze nazionali per settore.

A seconda delle singole realtà nazionali, il New Public Management si presenta in modo differenziato. I contenuti

prioritari delle politiche sono identificati da alcune parole chiave, ad esempio, in Regno Unito *private finance initiatives* e *competitive tendering* danno un'idea di ciò su cui si è voluto porre l'accento, ossia, il coinvolgimento dei finanziamenti privati nel Settore Pubblico e l'accentuazione delle logiche contrattuali sia all'interno della Pubblica Amministrazione che per disciplinare le relazioni con l'esterno. In Francia, l'attenzione è stata posta sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche e sulla revisione dei servizi erogati. In Canada si è focalizzato sulla qualità dei servizi, sulla soddisfazione del cittadino e sulla pianificazione strategica. In Italia invece l'interesse è stato incentrato sull'aziendalizzazione, sul federalismo, sulla semplificazione e trasparenza e sul decentramento. Infine, gli Stati Uniti hanno focalizzato sul re-engineering e sulla semplificazione con l'obiettivo di ridurre gli sprechi della Pubblica Amministrazione, ripensare e reinventare il governo della stessa e aumentare l'efficacia dei servizi.

Così come sono stati diversi gli elementi su cui i vari paesi hanno focalizzato, sono state altrettanto diverse le alternative di intervento e di attuazione delle politiche. Dalle logiche tipo top-down promosse dal Governo centrale attraverso leggi a cui

potevano essere associati sistemi premianti e punitivi, alle logiche di tipo bottom-up caratterizzate dalla sperimentazione volontaria da parte dei singoli Enti Pubblici e dalla successiva diffusione nel sistema della Pubblica Amministrazione dei modelli emergenti. Dall'azione coordinata tra le politiche di sostegno promosse dal livello centrale e la promozione e diffusione dal basso di esperienze innovative e best practice, ai progetti di qualità, premi innovazione (ad esempio i quality award promossi negli USA) e benchmarking sistematico sui risultati e sui processi.

In questo capitolo verranno illustrati i fattori di sfondo del NPM in Gran Bretagna ma non solo. Verrà infatti posto l'accento sullo sviluppo della Modernization Agenda altrettanto incisiva in relazione agli effetti delle politiche proposte e sviluppatasi a partire dal 1997, con l'ascesa del Partito Laburista al Governo britannico. Verranno illustrate, relativamente ad entrambi i fenomeni, le caratteristiche, le reazioni e gli effetti ed implicazioni che hanno generato. Al fine di comprendere le ragioni della diffusione delle politiche di New Public Management in altri Paesi, la prima sezione di questo capitolo sarà dedicata alla teoria Istituzionale. Quest'ultima non verrà trattata in dettaglio ma avrà il solo obiettivo di fornire una

possibile chiave di interpretazione all'adozione delle nuove politiche manageriali da parte dei governi.

### **1.1 La Teoria Istituzionale come ancora per spiegare l'adozione delle politiche di NPM negli altri Paesi**

L'istituzionalizzazione e' generalmente definita come il processo attraverso cui le azioni vengono ripetute e ad esse viene attribuito significato simile (Scott, 2001). A livello macro, le societa' moderne hanno molte regole istituzionalizzate che forniscono un ambito per la creazione ed elaborazione di organizzazioni formali (Scott, 2001). Gran parte di tali regole sono miti razionalizzati condivisi che pero' non possono essere testati. Vengono originati e sostenuti attraverso l'opinione pubblica, i sistemi di istruzione e la legge. Pertanto, molte delle forze di contesto che agiscono sulle organizzazioni si basano su pressioni e costruzioni sociali e culturali volte a conformare a determinate forme di struttura. Questo concetto e' alla base della Teoria Istituzionale. La maggior parte della moderna Teoria Istituzionale nasce dai lavori di Berger e Luckmann (1967), i quali affermano che la realta' sociale e' costruita dagli individui tramite l'interazione.

Sulla base della Teoria Istituzionale, le istituzioni operano in un ambiente in cui sono presenti altre istituzioni - definito appunto ambiente istituzionale - che si influenzano l'una con l'altra tendendo ad adottare simili linee d'azione (Di Maggio e Powell, 1983). L'ambiente istituzionale può fortemente influenzare lo sviluppo delle strutture formali di un'organizzazione, a volte in maniera più profonda rispetto alle pressioni di mercato. Per esempio, strutture innovative che migliorano l'efficienza tecnica delle organizzazioni che le adottano, e che in seguito vengono legittimate dall'ambiente istituzionale, possono raggiungere un ulteriore livello di legittimazione tale da far percepire come irrazionale la loro mancata adozione da parte delle altre organizzazioni. Pertanto, queste adotteranno la nuova forma strutturale, anche qualora non dovesse migliorare l'efficienza nei vari casi specifici, pur di ottenere legittimazione all'interno dell'ambiente istituzionale. Molta della ricerca nel campo della Teoria Istituzionale riguarda l'influenza diffusa che le istituzioni esercitano attraverso regole, norme ed altri fattori strutturali (Scott, 2001).

Vi sono diversi approcci all'istituzionalismo, Peters (2000) illustra i quattro principali. Il primo è l'approccio normativo avanzato da March e Olsen (1984;1989;1996) sulla base del quale

le persone hanno determinati comportamenti a causa di standard normativi che vengono acquisiti attraverso la partecipazione ad una o più istituzioni. Ciò che guida i comportamenti è il fatto di interpretare le istituzioni come i principali depositari di valori sociali.

Il secondo approccio a cui Peters (2000) fa riferimento è l'approccio razionale. La logica di base è che il comportamento dei membri delle istituzioni sia conseguenza delle componenti di fondo della struttura istituzionale, ossia regole ed incentivi. Mentre alla luce dell'approccio normativo le preferenze degli individui vengono modificate dall'appartenenza ad un'istituzione, alla luce dell'approccio razionale le preferenze degli individui sono ordinate e rimangono disancorate da qualsiasi tipo di coinvolgimento o appartenenza ad un'istituzione.

Un terzo approccio all'istituzionalismo a cui Peters (2000) fa riferimento è l'approccio storico. Alla base di esso vi è la concezione che le politiche e le scelte di struttura fatte all'inizio della vita di un'istituzione influenzeranno sistematicamente le sue scelte future (Steinmo, Thelen e Longstreth, 1992). Questo approccio consentirebbe di spiegare la persistenza nel mantenimento di alcune politiche da parte delle istituzioni,



tuttavia non puo' far luce sulle motivazioni che spingono al cambiamento di altre politiche e delle strutture.

Il quarto approccio a cui Peters (2000) accenna e' l'istituzionalismo empirico. Questo fa riferimento ad un insieme di studi che cercano di comprendere se le istituzioni possono influenzare le scelte e la stabilita' politica. La definizione di istituzione che tali studi forniscono enfatizza le strutture formali di governo – es. Presidenziale o Parlamentare – (Weaver e Rockman, 1993; Von Mattenheim, 1996).

Oltre ai diversi approcci possibili che sono stati illustrati brevemente al fine di comprendere i principali filoni di pensiero associati all'istituzionalismo, l'obiettivo di questa sezione e' capire come le istituzioni possano influenzare le organizzazioni e gli individui, dettando particolari corsi d'azione, prescrivendo alcuni comportamenti o definendo la gamma di possibili opzioni (Currie e Suhomilova, 2006).

I corsi d'azione sono dettati attraverso elementi regolatori che attribuiscono alle istituzioni la capacita' di stabilire regole, di ispezionare la conformita' delle organizzazioni ad esse e di manipolare le sanzioni al fine di influenzare i comportamenti futuri (Currie e Suhomilova, 2006).

I comportamenti invece vengono prescritti attraverso elementi normativi che comprendono valori e norme. Scott (2001) descrive i primi come “concezioni di obiettivi desiderabili” e i secondi come “definizioni di mezzi appropriati per perseguire fini che hanno valore”.

La gamma di possibili opzioni, infine, e' definita da elementi culturali e cognitivi che includono le concezioni condivise e le strutture attraverso cui vengono costruiti i significati (Currie e Suhomilova, 2006).

Come accennato all'inizio di questa sezione, l'isomorfismo istituzionale e' il risultato dell'influenza che le istituzioni esercitano sulle organizzazioni, ma puo' essere interpretato anche come l'adozione di strutture, procedure e pratiche simili. Quando le istituzioni intendono favorire il cambiamento all'interno dell'ambiente istituzionale possono farlo attraverso tre principali meccanismi, ossia quello coercitivo, quello normativo o quello mimetico (Di Maggio e Powell, 1991; Currie e Suhomilova, 2006). Secondo Currie e Suhomilova (2006), tali approcci corrispondono rispettivamente agli elementi regolatorio, normativo e cognitivo-culturale che caratterizzano le istituzioni.

L'isomorfismo coercitivo e' dato dall'imposizione o dall'incentivo ad adottare un determinato modello organizzativo affiche' le organizzazioni dell'ambiente istituzionale diventino simili a quella che per prima ha avuto successo adottando quel modello.

Invece l'isomorfismo normativo e' caratterizzato dalle regole che definiscono le condizioni ed i metodi volti a disciplinare il lavoro ed il grado di autonomia degli individui operanti all'interno di un'organizzazione. Tali regole vengono definite dai sistemi di istruzione e di formazione e dai network professionali. La loro finalità e' quella di assicurare similarità di comportamento tra gli attori che rivestono ruoli simili all'interno di un'organizzazione.

Infine, l'isomorfismo mimetico e' definito dalla presenza di incertezza, collegata sia all'ambiente che agli obiettivi, e dalla poca capacita' di gestire la tecnologia all'interno dell'organizzazione. Esso porta all'imitazione di altri modelli appartenenti ad organizzazioni operanti nello stesso settore.

La presenza di queste forze coercitive, normative e mimetiche influenza profondamente le organizzazioni. Un effetto dell'isomorfismo istituzionale potrebbe essere l'emergenza di similarita' nelle strutture organizzative, nei

processi e nei modelli cognitivi degli attori organizzativi, tuttavia, in realtà, le forze istituzionali possono anche causare differenze fra le organizzazioni che operano nello stesso settore e che sono soggette a pressioni ambientali simili (Currie e Suhomilova, 2006). L'affiorare di similarità potrebbe incentivare la collaborazione fra le organizzazioni, invece la presenza di differenze potrebbe bloccare tale potenziale. Nonostante le affinità derivanti dall'operare all'interno dello stesso ambiente istituzionale, il fatto che le forze presenti all'interno di esso agiscano diversamente sulle organizzazioni a seconda dei diversi gruppi di attori coinvolti potrebbe sortire diversi effetti a livello generale.

L'attenzione dedicata alla teoria istituzionalista mira ad illustrare alcune possibili premesse alla diffusione delle politiche di New Public Management e di Modernization nel Settore Pubblico di molti paesi. La concezione di conformarsi a determinate forme di struttura o a determinate regole con l'obiettivo di raggiungere efficienza potrebbe spiegare la diffusione di tali politiche nei vari paesi che le hanno adottate.

Data questa premessa, nella sezione successiva verrà posto l'accento sul New Public Management e sulle sue principali caratteristiche. Poiché si tratta di un orientamento sviluppatosi

in Gran Bretagna, larga parte della sezione prenderà a riferimento l'evoluzione del NPM in questo paese.

## **1.2 Lo Sviluppo del New Public Management**

Negli Anni Ottanta l'organizzazione e la gestione del Settore Pubblico Inglese subirono una notevole spinta al cambiamento proveniente dall'alto verso il basso. Ai classici paradigmi organizzativi e del settore subentrarono nuove forme, nuovi ruoli e nuove culture. La definizione di New Public Management nacque dal fatto che tali cambiamenti riguardarono il Settore Pubblico nella sua interezza (Bennet e Ferlie, 1996).

A partire dal 1979 l'amministrazione Thatcher introdusse cambiamenti di vasta portata che interessarono gli Enti Governativi sia nazionali che locali, dando vita così a profondi dibattiti sul ruolo della Pubblica Amministrazione. Le principali argomentazioni avanzate erano dominate dalla convinzione che i metodi manageriali del Settore Privato non solo potevano offrire una notevole ispirazione per gli amministratori pubblici, ma potevano anche essere sufficienti a guidarli nel miglioramento delle performance attraverso il miglioramento

della loro economia, della loro efficienza e della loro efficacia (Elcock, 1991). I cambiamenti introdotti passarono sotto il nome di New Public Management (NPM). L'ipotesi di fondo delle politiche di riforma da esso avviate era la convinzione che un maggior orientamento al mercato nel Settore Pubblico potesse generare una maggiore efficienza per i governi.

Centrali allo sviluppo del NPM in Gran Bretagna furono le dottrine di responsabilità pubblica e amministrazione pubblica, inizialmente mirate a limitare la corruzione, lo spreco e l'incompetenza riscontrabili nel Settore Pubblico (Hood, 1995; Lawton, 2005). Queste idee gettarono le basi della Progressive Public Administration (PPA), antecedente al NPM, che pose l'accento sia sulla chiara distinzione tra i settori Pubblico e Privato, che sulla limitazione della discrezionalità politica e amministrativa al fine di precludere favoritismi e corruzione.

Il NPM subentrò alla PPA. Secondo Hood (1995) vi sono diversi modi per spiegare la nascita del NPM in Gran Bretagna. Un primo motivo può essere ricondotto alla povera performance economica e allo sviluppo stagnante delle politiche di sussidio sociale (welfare) che caratterizzavano la Gran Bretagna verso la fine degli Anni Settanta (Castle, 1989); una seconda ragione può essere rappresentata dall'avvento di

Governi di Destra interessati a demolire il modello PPA al fine di eliminare con esso il modello dello Stato interventista, egualitario e sociale e sostituirlo con un Settore Pubblico ispirato a quello Privato (Pollit, 1993); una terza ragione che secondo Hood (1995) concorre a spiegare l'emergenza del NPM puo' essere rappresentata dalla necessita' di rispondere alla povera performance macroeconomica e allo stress fiscale possibilmente causati dai cambiamenti nel livello e nella distribuzione del reddito (Hood, 1995); infine una quarta ragione puo' essere rappresentata dal contesto iniziale da cui i diversi sistemi amministrativi prendono vita. In particolare, perche' un sistema amministrativo si sposti verso il NPM e' necessario che vi sia un Settore Pubblico smisurato ed ingestibile ed un forte stress fiscale accompagnati dall'opportunità dei politici di influenzare e riformare il Settore nella sua interezza (Hood, 1995).

Il NPM implica una concezione diversa di responsabilità pubblica rispetto alla PPA. Le basi del NPM hanno capovolto i due punti cardine della PPA mirando a diminuire o eliminare le differenze tra i settori Pubblico e Privato e spostando l'attenzione dai processi di responsabilità amministrativa ai risultati derivanti da tale responsabilità (Hood, 1991; 1995).

Il NPM e' stato associato con approssimativamente sette dimensioni di cambiamento (Hood, 1991;1995), ognuna di esse va a sostituire rispettivamente una dottrina della PPA. La tabella illustrata di seguito evidenzia le principali dimensioni del NPM individuate da Hood e la corrispondente dottrina di PPA che ognuna di esse va a rimpiazzare.

	<b>Dimensioni del NPM</b>	<b>Dottrine della PPA</b>
1.	Separazione delle organizzazioni pubbliche in unita' organizzate per prodotto, al fine di renderle più gestibili, individuare le responsabilità e distinguere input da output.	Supporto dell'idea di un Settore Pubblico uniforme ed inclusivo volto ad evitare ridondanze nell'uso delle risorse e sovrapposizioni di responsabilità.
2.	Acquisizione delle risorse basata maggiormente sulla concorrenza e sui contratti a termine. La competizione mira a ridurre i costi e migliorare gli standard, mentre i contratti a termine mirano a sviluppare standard di performance.	Contratti di impiego non dettagliati, acquisizione delle risorse non controllata e limitata.
3.	Enfasi sui modelli di gestione del Settore Privato per attuarne le politiche nel Settore	Enfasi sulle regole del Settore Pubblico e sul lavoro a tempo indeterminato.



	Pubblico	
4.	Enfasi sull'uso disciplinato e parsimonioso delle risorse per ridurre i costi diretti e aumentare l'efficienza.	Budget stabile, norme consolidate, standard di performance minimi e veto dei sindacati.
5.	Enfasi su un management con responsabilità specifiche e potere.	Management non proattivo.
6.	Standard espliciti, formali e misurabili; misure di performance e di successo riferite ad obiettivi stabiliti preventivamente e chiaramente; enfasi sull'efficienza.	Norme standard qualitative ed implicite.
7.	Enfasi sul controllo degli output per una completa e maggiore attenzione ai risultati.	Enfasi sulle procedure e sul controllo in relazione agli ordini del giorno provenienti <i>ad hoc</i> dai vertici dell'Ente.

Nonostante il NPM sia nell'agenda di molti Paesi vi è poca evidenza del fatto che l'implementazione delle sue strategie e politiche di riforma effettivamente producano i risultati desiderati (Christensen e Laegreid, 1999). Gli effetti e le implicazioni del NPM sono spesso presunti e promessi, sono difficili da misurare e ampiamente dibattuti. Barzelay (2001), nei suoi studi volti ad approfondire il tema del New Public Management, afferma che tale fenomeno debba essere esplorato

in ciascuna delle sue parti piuttosto che olisticamente. Suggestisce quanto sia necessario approfondire anche la ricerca empirica prima di teorizzare sull'argomento. Inoltre, pone l'accento sull'importanza di iniziare un dialogo interdisciplinare poiché tale tipo di confronto contribuisce a migliorare l'analisi dei casi. Il New Public Management viene considerato alla stregua di una politica pubblica in quanto si riferisce al cambiamento di regole istituzionali come la gestione e programmazione della spesa pubblica, il pubblico impiego, l'organizzazione e i sistemi di controllo e valutazione (Barzelay, 2001).

Gli effetti, le reazioni e le implicazioni generati dal NPM verranno illustrati nella prossima sezione al fine di garantire una più ampia prospettiva di interpretazione del fenomeno.

### **1.3 Reazioni, effetti ed implicazioni delle politiche di New Public Management**

Christensen e Laegreid (1999) sostengono che i processi di riforme nel Settore Pubblico tendono ad essere filtrati, interpretati e modificati attraverso la combinazione di due tipologie di fattori. Il primo è rappresentato dalla storia, dalla cultura, dalle tradizioni e dallo stile di governo collegati agli

aspetti politico-amministrativi sviluppati in modo evolutivo all'interno di un determinato contesto di analisi. L'altro fattore che contribuisce a filtrare, interpretare e modificare i processi di riforma nel Settore Pubblico e' dato dalle azioni strumentali intraprese dai leader politici ed amministrativi volte a conseguire gli obiettivi collettivi attraverso la progettazione e le politiche di intervento amministrativo. Entrambi i fattori implicano che le conseguenze del New Public Management varino in relazione al paese in cui le politiche di riforma vengono implementate (Christensen e Laegreid, 1999). Alcuni paesi scelgono di adottare le politiche di New Public Management per via della forte pressione internazionale ad intraprendere questa via. Ad ogni modo, i governi possono decidere se applicare le riforme solo relativamente a determinati settori, o se ridefinire le stesse per adattare ai contesti nazionali e conciliarle con gli obiettivi preesistenti, oppure addirittura possono manipolare intenzionalmente le riforme mostrando interesse nell'applicarle ma di fatto avendo poca volontà nel farlo (Brunsson, 1989). Un'ulteriore alternativa davanti alla scelta di adottare le riforme di New Public Management e' quella di alcuni leader politici che le adottano lasciandone, tuttavia, la responsabilità dell'implementazione ai

dirigenti amministrativi, al fine di adattare le riforme ai bisogni istituzionali e culturali del contesto (Christensen e Laegreid, 1999).

Pollitt e Bouckaert (2000) esprimono altrettanta convinzione nel fatto che le riforme associate al New Public Management non siano state poi molto uniformi nei vari paesi che le hanno adottate al contrario di come invece si potrebbe pensare. Diversamente da Christensen e Laegreid (1999), a cui va il merito di aver evidenziato alcune delle possibili ragioni che hanno portato i Paesi ad adottare le politiche di New Public Management, Pollitt e Bouckaert (2000) identificano quattro approcci specifici di base alle riforme: (1) una maggiore fiscalità nei meccanismi di controllo delle spese attraverso tagli ai budget, blocco delle assunzioni, ed azioni volte ad eliminare sprechi (Pollitt and Bouckaert, 2000; Gruening, 1998; Martin, 2002); (2) maggiori tentativi volti a modernizzare i sistemi amministrativi attraverso la combinazione delle strategie di management che caratterizzano il sistema privato con riforme volte ad ottenere organizzazioni proattive e più flessibili; (3) l'introduzione di meccanismi di mercato volti ad aumentare la competizione fra le organizzazioni del Settore Pubblico e gli altri operatori di servizi; (4) l'introduzione di strategie volte a

minimizzare la presenza dello Stato attraverso le privatizzazioni o l'esternalizzazione dei servizi pubblici (Pollitt and Bouckaert, 2000; Martin, 2002).

Pollitt e Bouckaert (2000) considerano come il New Public Management non debba essere interpretato al pari di un insieme di riforme che rendono obsolete le basi su cui si fondano le Amministrazioni Pubbliche. Al contrario, secondo la loro prospettiva, le barriere all'efficace implementazione delle riforme e l'influenza dei sistemi politici, amministrativi e legali rappresentano fattori che richiederebbero maggiore attenzione rispetto alla semplice e generica idea di riformare il sistema.

Nonostante il fatto che non ci sia molto a provare che diversi Paesi abbiano adottato, o stiano adottando, strategie e tecniche manageriali simili (Christensen e Laegreid, 1999), laddove i cambiamenti sono avvenuti, sono stati implementati ad hoc, a volte maturando come risposta ad eventi critici, a volte invece come conseguenza di cambiamenti all'agenda politica (Lawton, 2005). Tuttavia, occorre considerare che i vari Paesi, nell'implementare le riforme, devono fronteggiare le tensioni provenienti dalle decisioni fra (Lawton, 2005): (1) centralizzazione e decentralizzazione del potere governativo; (2) controllo dell'operato degli ufficiali pubblici e fiducia nella

loro integrità morale; (3) controllo dei manager attraverso regole ben definite e concessione di autonomia nella gestione; (4) esternalizzazione e internalizzazione dei servizi pubblici; (5) risorse disponibili e risorse necessarie per sostenere le aspettative della collettività; (6) audit interno o esterno; (7) meccanismi tradizionali di responsabilità e assunzione del rischio d'impresa. Queste sette tipologie di tensione possono essere viste come le conseguenze delle sette dimensioni di cambiamento suggerite da Hood (1995) ed evidenziate nella terza sezione di questo capitolo.

I cambiamenti dettati dal New Public Management (Hood, 1995) e le tensioni che da essi possono discendere (Lawton, 2005), generano delle implicazioni di carattere etico a livello sociale, governativo, organizzativo, ed individuale (Lawton, 2005). Alcune di queste implicazioni possono emergere da elementi quali la *nascita di regolamenti e figure di controllo* designate ad investigare ed a regolare l'appropriatezza dei comportamenti che vengono portati avanti all'interno del Settore Pubblico; il *cambiamento delle strutture organizzative*, delle relazioni e delle partnership – la struttura del Settore Pubblico sta diventando piu' frammentata e la struttura delle organizzazioni che ne fanno parte appare piu' piatta e meno

burocratica (Lawton, 2005); *l'etica del Settore Pubblico* – l'adozione di modelli che generalmente caratterizzano il Settore Privato tendono ad introdurre un sistema etico diverso per via delle diverse interrelazioni tra struttura, individui e ruoli organizzativi (Lawton, 2005); *il modo in cui la cultura organizzativa viene espressa dall'esperienza degli individui che operano all'interno dell'organizzazione* – sulla base della dottrina in uso all'interno del Settore Pubblico, la cultura organizzativa è prevalentemente procedurale e legale, al contrario, nel Settore Privato tende ad esprimere senso di comunità nel conseguimento degli obiettivi comuni (Lawton, 2005). Alla luce di queste differenze, la difficoltà maggiore consiste nel far conciliare i sistemi di valori, le regole, i codici, le strutture, la concezione di integrità e la cultura del Settore Pubblico con quanto caratterizza il cambiamento proposto dalle politiche di New Public Management.

Hood (1991) evidenzia ulteriori fattori che possono dare adito ad atteggiamenti critici nei confronti del New Public Management. Anzitutto, il fatto che il New Public Management di fatto non ha sostanza poiché l'avvento del nuovo managerialismo ha cambiato poco a parte il linguaggio ed il modo attraverso cui i manager si esprimono; i vecchi problemi

e le vecchie debolezze del Settore Pubblico tendono a rimanere. Secondariamente, le strutture di budget e di controllo introdotte dal New Public Management hanno destabilizzato la burocrazia e generato inefficacia nella produzione e nell'erogazione dei servizi per via dei tagli di costo. Il terzo fattore che secondo Hood (1991) genera dubbi sugli effettivi benefici che il New Public Management ha portato o potrebbe portare e' relativo al suo essere veicolo di vantaggi particolaristici, volti a promuovere gli interessi del top management piuttosto che dello staff e della collettività di utenti che si avvalgono dei servizi pubblici. Infine, le attuali politiche di New Public Management non producono gli stessi risultati in tutti i Paesi in cui sono adottate (Christensen e Laegreid, 1999) per via della diversità delle strutture, dei sistemi, dell'evoluzione del settore e della cultura.

A prescindere dalle critiche e dai meriti attribuiti al New Public Management, il dibattito sull'efficacia delle sue politiche andrebbe discusso alla luce delle esigenze e delle caratteristiche di ogni Paese, alla luce degli effetti prodotti nei molteplici contesti in cui sono state applicate e alla luce delle differenze e similarità. Come evidenziato da Christensen e Laegreid (1999), alcuni paesi adottano le politiche di New Public Management



per via delle forti pressioni internazionali; altri invece le adottano per dimostrare di averle implementate, senza di fatto alterare le dinamiche operative del vecchio sistema. I vari Paesi possono essere influenzati dal New Public Management in vari gradi, tuttavia le stesse politiche di New Public Management possono essere influenzate dai contesti in cui vengono applicate.

#### **1.4 Dal New Public Management alla Modernization Agenda**

Come discusso in precedenza, il New Public Management prese piede nel Regno Unito sulla scia delle politiche del governo Conservatore sviluppatesi nell'arco di circa un ventennio, dalla fine degli Anni Settanta alla fine degli Anni Novanta. Quando il governo Laburista subentrò a quello conservatore con una nuova agenda di riforme dei servizi pubblici, la Modernization venne annunciata come la strategia chiave per metterle in pratica. L'obiettivo della Modernization era quello di favorire l'adattamento alle nuove contingenze dell'ambiente esterno (Nellis, 1999).

Centrale a questa prospettiva era l'idea di porre in essere il rinnovamento attraverso la collaborazione, la partnership e

l'accorpamento di alcuni servizi (Ahmad e Broussine, 2003). La Modernization focalizza sia sul consolidamento delle relazioni tra il governo ed i servizi pubblici, sottoposti in passato ad un'eccessiva ondata di privatizzazione per mano dei Conservatori, sia alla costruzione di una nuova tipologia di rapporto tra i cittadini e lo Stato al fine di rivitalizzare l'immagine del Settore Pubblico agli occhi dei primi. Il rinnovamento proposto dalla Modernization mirava a coinvolgere sia le Istituzioni pubbliche, sia i Servizi Pubblici in quanto visti come fattori importanti nel favorire la trasformazione della società.

La Modernization viene abitualmente associata con il progresso in campo tecnologico e di conseguenza in campo sociale poiché il primo spinge ad uno sviluppo della civilizzazione (Nellis, 1999). La necessità di rimodernare è legata alla presenza di fattori relativi alle organizzazioni del Settore Pubblico che generano bassi livelli di efficienza, di dinamismo e di efficacia nei servizi erogati. La Modernization è stata indotta da alcuni elementi che caratterizzavano le organizzazioni pubbliche, ossia il fatto che tendevano ad operare in funzione degli erogatori del servizio piuttosto che degli utenti, l'eccessiva burocratizzazione, l'avversione al

rischio e allo sfruttamento di nuove possibili opportunità collegate all'eventuale migliore erogazione dei servizi, la mancanza di integrazione (Ahmad e Broussine, 2003). Le critiche alle organizzazioni pubbliche hanno di fatto dato il pretesto per focalizzare maggiore attenzione al *Welfare State* in sé. La strategia del governo Laburista mostra continuità con la visione dei Conservatori testimoniata attraverso il New Public Management. Tale visione mirava a spezzare la tradizione di uno Stato che promuoveva la cultura della dipendenza, dell'inefficienza e della burocrazia. Quando il governo Conservatore era in carica vennero attuate le prime privatizzazioni dei Servizi Pubblici sottoponendo invece alle regole del mercato quelli rimasti ancora in mano allo Stato. L'idea di fondo era fare in modo che la competizione stimolasse l'efficienza, la qualità del servizio e l'efficacia. I principali cambiamenti introdotti dal governo Conservatore all'interno del Settore Pubblico erano caratterizzati da uno stampo managerialista e neo-taylorista, prospettive queste particolarmente accentuate dalla definizione di obiettivi da raggiungere – *target-setting* –, dagli indicatori di performance e dalla convinzione che il management sia la soluzione valida sia per il Settore Pubblico che per quello Privato.

I cambiamenti nel Settore Pubblico hanno rappresentato l'inizio di un processo orientato a trasformare il potere, le relazioni, la cultura, il controllo e la responsabilità all'interno del Settore Pubblico. Che la Modernization rappresenti un cambiamento rispetto alle politiche di New Public Management o che rappresenti continuità rispetto alle stesse è un dibattito ancora in essere, tuttavia, pare che l'obiettivo di seguire valori orientati al mercato e anti-collettivisti sia ancora in auge nonostante il governo Laburista abbia spostato l'enfasi dalla "competizione" – introdotta nel Settore Pubblico dai Conservatori - alla "partnership" e alla "collaborazione".

Le riforme laburiste hanno posto l'accento su politiche volte a tener conto delle barriere professionali, organizzative e settoriali. Al contrario, le riforme conservatrici, seppur viste quali propulsori di efficienza ed efficacia, sono state criticate per il non considerare le suddette barriere nella formulazione ed interpretazione delle politiche di riforma.

Mitchell (2000) sostiene che i tre imperativi della Modernization sono: assicurare che le politiche siano formulate tenendo in considerazione i collegamenti e le interdipendenze all'interno delle organizzazioni operanti nel Settore Pubblico, al fine di garantire soluzioni congiunte alla risoluzione dei

problemi comuni; rendere i Servizi Pubblici più reattivi alle esigenze degli utenti; ed infine, raggiungere migliori standard di qualità e di efficienza nel Settore Pubblico.

L'enfasi posta sulla misurazione delle performance e sulla definizione degli standard è stata generata da una serie di elementi, nella fattispecie, dalle riserve verso le modalità di coordinamento dei servizi fra le aree del Settore Pubblico, dalla mancanza di chiari obiettivi che guidassero gli Enti, dalla mancanza di standard relativi alle performance attese (ossia, il livello di servizio che gli utenti potessero aspettarsi di ricevere in termini di qualità), dalla variabilità, disponibilità e qualità dei servizi su scala nazionale (ad esempio, lo stesso servizio potrebbe essere erogato diversamente a seconda dell'area geografica), dalla necessità di avere parametri che misurassero l'efficacia ed il successo dei servizi, e dalla mancanza di standard di efficienza omogenei per tutto il territorio nazionale (Ahmad e Broussine, 2003).

Tuttavia, quale risultante del misurare le performance e dello stabilire standard di erogazione dei servizi vi è stato l'insorgere di un sentimento condiviso tra le file dei dipendenti pubblici, ossia il sentirsi costantemente sotto osservazione e sotto controllo. Questa concezione diffusasi tra i dipendenti del

settore non ha fatto che rafforzare la convinzione dei fautori della Modernization Agenda relativa alla mentalità fordista degli impiegati pubblici caratterizzati da un'alta specializzazione, da poche skill e da una forte resistenza al cambiamento.

Quale conseguenza di ciò, la Modernization ha aumentato l'autonomia, le responsabilità e, in ultima analisi, il potere dei manager, decisione questa che testimonia che il governo Laburista ha tendenzialmente mantenuto continuità con gli assunti fondamentali dei governi Conservatori precedenti, accettando l'introduzione di sistemi più orientati al mercato, l'egemonia del datore di lavoro e i regimi "dominati" dal management (Pollitt, 1993; Clarke e Newman, 1997). Occorre riconoscere tuttavia che l'Agenda laburista pone altresì l'accento sulla qualità dei servizi, aspetto che non era particolarmente enfatizzato dai Conservatori.

Gli effetti delle riforme non hanno influenzato esclusivamente le organizzazioni Pubbliche nella loro struttura e nei loro meccanismi di coordinamento ma hanno prodotto un impatto anche sulle percezioni dei dipendenti di questo settore. Infatti, dalla prospettiva delle risorse umane, gli attributi più ricorrenti associati alle riforme sono relativi all'impossibilità di

poter agire autonomamente, al senso di non apprezzamento del lavoratore in quanto persona, al senso di perdita di ogni abilità e specialità fattori questi che hanno generato demoralizzazione intrasettoriale su vasta scala.

A prescindere dalla bontà dei suoi obiettivi, un aspetto negativo della Modernization che occorre ricordare è la sua influenza nel generare alienazione tra molti dipendenti operanti nel Settore Pubblico riducendo così la produzione dei risultati attesi di efficienza e qualità del servizio (Ahmad e Broussine, 2003).

### **1.5 Conclusione**

L'illustrazione dei caratteri principali del New Public Management e della Modernization Agenda mira a fornire al lettore un quadro più approfondito del contesto all'interno del quale opera l'Ente Pubblico sul quale è stato focalizzato l'interesse per la redazione della tesi: il National Probation Service.

Le riforme poste in essere sono state implementate nelle ultime decadi al fine di trasformare l'immagine di uno stato eccessivamente interventista nel Settore Pubblico e tali riforme hanno ampiamente interessato il National Probation Service ed

il suo operato. Una prospettiva più approfondita sugli effetti delle riforme in questo Ente verrà discussa nel capitolo successivo per completare la definizione del contesto all'interno del quale il presente studio si sviluppa.



## Capitolo II

### Le Prospettive Managerialiste nel Settore Pubblico

#### 2.0 Introduzione

La natura ibrida del NPM – a cavallo tra Stato e Mercato – rende difficile la combinazione di tutti gli elementi che lo caratterizzano (quali, lo spostamento di interesse dalla responsabilità sugli input alla responsabilità sugli output, la privatizzazione, la creazione di mercati interni ed esterni per i servizi pubblici, la decentralizzazione e la suddivisione tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo-gestionale) in un unico approccio coerente (Ferlie et Al., 1996; Luberto, 2006) e adeguato alle esigenze del Settore Pubblico.

L'obiettivo di questo capitolo è evidenziare tale aspetto mettendo a confronto gli assunti del NPM e le specificità delle organizzazioni Pubbliche per evidenziare come non sempre le logiche del NPM possono rispondere alle esigenze di tutti i contesti in cui vengono utilizzate risorse per perseguire obiettivi. Mentre nella prima sezione vengono descritti i miti (Adinolfi, 2005) del NPM, nella seconda sezione l'attenzione si

sposta sui caratteri che invece dovrebbero essere considerati nel gestire le organizzazioni del Settore Pubblico. Questo capitolo va interpretato come un completamento del capitolo precedente, in cui viene invece soltanto messa in luce l'evoluzione delle politiche di NPM e la loro diffusione nei vari Paesi.

## **2.1 I Principi del New Public Management**

Il New Public Management affonda le sue radici in varie teorie economiche quali la Public Choice e la Teoria dell'Agenzia. Centrale a queste teorie è l'idea che gli individui siano massimizzatori di interessi, prospettiva alquanto in contrasto con la filosofia della Pubblica Amministrazione che invece si sviluppa intorno alla diffusione del bene comune. Come intuibile da quanto discusso nel precedente capitolo, l'argomentazione che ha favorito l'applicazione delle logiche di NPM si basava sulla scarsa capacità del Settore Pubblico di conseguire livelli di efficienza quali quelli delle aziende del Settore Privato e sui forti vincoli imposti ai manager pubblici nel dirigere gli Enti e le organizzazioni. Secondo i sostenitori del NPM, sarebbe stato possibile conseguire performance

efficienti se ai manager fossero state riconosciute discrezionalità decisionale e responsabilità sulle azioni e sui risultati (Bhatta, 2003). Con il NPM si è affermata la consapevolezza che il principio di *economicità* della gestione (quale rapporto tra il valore economico delle risorse impiegate e il risultato ottenuto) non appartiene solo alle organizzazioni a scopo di lucro, ma, a causa della limitatezza e scarsità delle risorse disponibili per il raggiungimento degli obiettivi gestionali, esso si estende anche alle organizzazioni senza finalità di lucro (Mulazzani, 2001). Concatenati al principio di economicità della gestione sono i principi di *efficienza* – “quando la produzione e l’offerta di beni e servizi pubblici, in un certo periodo ed in una determinata area territoriale, è in linea con la domanda effettiva di beni e servizi pubblici manifestata dalla collettività residente in quel territorio” (Mulazzani, 2001, p. VIII) -, *rendimento* – relativo all’impiego delle risorse prossimo a quello standard predeterminato e ritenuto normalmente soddisfacente (Mulazzani, 2001) -, *produttività* – quale rapporto fra quantità di risultato ottenuto e quantità di risorse impiegate (Mulazzani, 2001) -, e *socialità* - che rispecchia la coerenza con i bisogni sociali della collettività - tutti quanti miranti a migliorare

l'amministrazione pubblica.

Come anticipato, i due principali filoni teorici che hanno ispirato il NPM sono stati la Teoria dell'Agenzia e la teoria della Public Choice.

La prima si riferisce alla disciplina della relazione tra principale e agente per cui quest'ultimo si adopera per il primo sulla base delle condizioni sancite dal contratto che vincola l'agente al principale relativamente a determinate materie. Tali contratti hanno l'obiettivo di motivare gli agenti a lavorare nell'interesse dei loro principali attraverso il perseguimento dei loro stessi interessi. Nel Settore Privato la relazione tra agente (o manager) e principale (o stakeholder) è molto chiara e diretta. Al contrario, nel Settore Pubblico la relazione tra manager e principali è complicata dalla difficoltà nell'individuare i maggiori principali e dalle loro contrastanti aspettative di accountability (responsabilità). Vi è accordo di vedute nell'individuare come maggiori principali i membri del pubblico che forniscono le risorse al governo. Tuttavia, tra i manager pubblici e i contribuenti vi sono diversi livelli di principali più immediati, tra cui le segreterie dipartimentali, i Ministri ed il Parlamento (Funnel and Cooper, 1998). L'effetto di

questi livelli interposti è quello di annacquare la forza della relazione tra impiegati pubblici e contribuenti. Pertanto, in ultima analisi, applicata nel Settore Pubblico tale teoria sarebbe definita dai ministri (principali) e dagli ufficiali pubblici (agenti).

Invece, la teoria della Public Choice permette di comprendere i problemi collegati alle burocrazie che agiscono guidate dall'asserzione che i soggetti siano massimizzatori di utilità in tutto ciò che svolgono. La teoria è caratterizzata da una prospettiva distinta sullo sviluppo della società, ossia che gli individui, agendo da soli o in combinazione con altri, sono decisori razionali focalizzati sul proprio interesse, ma non necessariamente disinteressati agli interessi altrui.

Sulla base della Public Choice applicata al Settore Pubblico, le azioni umane sono orientate ad ottenere benefici generalmente a spese degli altri individui o gruppi di individui. A meno che i forti gruppi di interesse non siano in grado di raggiungere un accordo per disciplinare le regole volte a limitare la propria libertà, si verificherà la stagnazione economica del Settore dovuta al fatto che lo Stato viene usato come mezzo per redistribuire ricchezza piuttosto che come

mezzo per migliorare la performance economica (Peacock, 1992).

Entrambe le teorie riconoscono l'importanza degli incentivi come mezzo per modificare i comportamenti, ciò giustifica l'orientamento prevalente del NPM ad incentivare i manager (Bhatta, 2003).

Tuttavia, a parte i filoni teorici appena delineati, al NPM vengono attribuiti cinque assunti di fondo, ossia, l'universalismo, il monocentrismo, il razionalismo, il tecnicismo e l'individualismo organizzativo (Adinolfi, 2005).

L'universalismo si riferisce all'applicabilità universale dei principi manageriali, qualsiasi sia il contesto, rappresentando quindi il rimedio per eccellenza a prescindere dal Paese, dal Settore, e dalla tipologia di organizzazione. Si tratta di un mito abbastanza diffuso nella letteratura manageriale. Mentre i fautori del NPM ritengono che il Settore Privato sia superiore a quello Pubblico, che sia fonte di ispirazione, standard di confronto, riserva di personale qualificato ed esperto, fonte di expertise neutrale (consulenti) e che le tecniche gestionali in esso esercitate siano trasferibili al Settore Pubblico, i suoi detrattori ritengono invece che il mito dell'applicazione del

managerialismo come rimedio di tutti i mali del Settore Pubblico debba essere superato per via dell'elevato grado di differenziazione delle organizzazioni pubbliche sia a livello inter-organizzativo che a livello intra-organizzativo (Adinolfi, 2005). I critici del NPM mettono in risalto come queste differenze riguardino l'esposizione delle organizzazioni al mercato, i vincoli formali e legislativi, l'influenza della politica, le relazioni tra organizzazioni e contesto e le caratteristiche organizzative (ad esempio, la complessità degli obiettivi, le relazioni di autorità, la performance e la struttura degli incentivi). La varietà di situazioni organizzative fanno propendere per l'adozione di un approccio differenziato anche all'interno del management pubblico (Adinolfi, 2005).

L'orientamento mono-centrico, quale secondo assunto del NPM, si riflette nella prospettiva secondo cui l'Amministrazione ricopre una posizione al di sopra delle parti ed in quanto tale ha il privilegio di pianificare ed imporre direttive di performance. Da ciò discende l'enfasi sulla gestione e implementazione delle politiche piuttosto che sullo sviluppo e sulla progettazione delle stesse (Dixon et Al., 1998; Adinolfi, 2005). Nel Settore Pubblico, la tendenza allo strategic planning

ed alla guida dell'organizzazione dall'alto verso il basso, attraverso piani dettagliati, sembra aver preso piede, nonostante appaia superata nel Settore Privato e nonostante possa essere più efficace per il Settore Pubblico ragionare in un'ottica di recupero e valorizzazione delle risorse integrate nell'organizzazione dando spazio alla ricerca, alla selezione, alla legittimazione e alla valorizzazione delle innovazioni che provengono dall'interno dell'organizzazione.

La concezione razionalistica vede l'Amministrazione Pubblica responsabile nei confronti degli stakeholders pertanto necessariamente impegnata a fornire standard adeguati di efficienza ed efficacia. Tale impegno implica, anzitutto, un'analisi razionale del rapporto costi-benefici e, di conseguenza, il bisogno di ricorrere alla misurazione degli obiettivi e del grado di raggiungimento degli stessi da parte dell'organizzazione. Questa concezione si è già dimostrata non ottimale nel settore privato dove numerosi studi hanno indicato le diverse circostanze che invalidano il processo di definizione degli obiettivi in modo chiaro e misurabile. Tra queste circostanze rientrano la necessità di lasciare un certo margine di flessibilità per poter far fronte agli imprevisti del mercato



(Mintzberg, 1994), la difficoltà nell'identificare strategie uniformi a causa della competizione che spesso si instaura tra le diverse parti dell'organizzazione per via di interessi contrastanti (Cyert e March, 1963), la soggettività dei manager nel formulare le strategie che poi saranno applicate per tutta l'organizzazione (Weick, 1979), ed infine i limiti cognitivi degli individui i quali non sono in grado di valutare completamente costi e conseguenze di tutte le possibili alternative a disposizione per perseguire gli obiettivi prefissati (Cyert e March, 1963). Alla luce di questi fattori, gli obiettivi dovrebbero, secondo alcuni studiosi (Adinolfi, 2005), essere definiti in modo da fornire un orientamento alle politiche di fondo dell'organizzazione ed essere subordinati alle sue norme ed ai suoi valori. Secondo i critici del NPM una prospettiva più ampia del concetto di efficacia, ovvero non il semplice raggiungimento degli obiettivi ma un processo di apprendimento continuo, sarebbe adeguata al Settore Pubblico per via della pluralità di soggetti con interessi, obiettivi e valori diversi (Adinolfi, 2005).

Un altro assunto ascrivibile al NPM è il tecnicismo, ossia la necessità di risolvere i problemi afferenti all'efficienza, alla

produttività ed ai costi nel Settore Pubblico ricorrendo ad esperti tecnici. Questo è dovuto alla concezione che tali difficoltà siano problemi tecnici complessi che possono essere risolti soltanto da persone competenti nel settore, nella fattispecie manager. Ne deriva che l'impostazione del NPM è manageriale e politicamente neutrale per favorire la responsabilità nei confronti dell'utenza piuttosto che nei confronti dei politici. Si parla così di managerial bargain in contrapposizione ad altri tipi di public service bargain che magari prevedono responsabilità nei confronti della classe politica. Rimangono dubbi sull'esercizio o meno di influenza occulta dei politici nei confronti dei manager e sulla presenza o meno di comportamenti opportunistici e di un'applicazione distorta del managerial bargain. Perché il managerial bargain abbia successo sarebbe necessaria una cultura abituata a situazioni di discrezionalità senza la necessità di applicare sanzioni per garantire il rispetto degli orientamenti di fondo. Il problema principale è che la perdita di controllo da parte dei politici spinge questi ultimi ad aumentare il controllo diretto sui manager le cui posizioni finiscono per diventare sempre più deboli in termini di policy-making. Anziché assistere alla presa

di posizione dei tecnici, in quanto predominanti nel sistema, (così come previsto da Weber nel caso della burocrazia) si assiste alla presa di posizione dei politici. La divisione tra politica e amministrazione risulta pertanto difficile da attuare (Adinolfi, 2005).

L'ultimo assunto generale del NPM è la convinzione della possibilità di scomporre il Settore Pubblico nelle sue varie componenti per poter esercitare controllo gerarchico, distribuire chiaramente autorità e responsabilità e, pertanto, puntare ad accrescere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle organizzazioni, trascurando i processi che si svolgono all'interno delle stesse. Tuttavia, la scarsa attenzione per le relazioni inter-istituzionali genera dei limiti che si sostanziano nella possibile ridondanza delle azioni svolte da parte di due o più organizzazioni, nella possibile omissione di attività che potrebbero essere importanti per il perseguimento degli obiettivi di più di un'organizzazione, nella divergenza delle azioni delle varie organizzazioni che invece dovrebbero essere accomunate da obiettivi simili, e nel conflitto tra le azioni delle organizzazioni qualora queste operassero in isolamento, ossia senza una logica di networking (Adinolfi, 2005).

## **2.2 Le Specificità delle Organizzazioni Pubbliche**

L'applicazione delle politiche di NPM sembra aver prescinduto dalla considerazione di quelle che sono le specificità delle organizzazioni pubbliche. Le differenze fondamentali tra le organizzazioni pubbliche e quelle private rappresentano l'argomentazione principale dei critici del NPM in merito al mito universalistico. Le organizzazioni pubbliche e quelle private divergono in termini di pianificazione per via dei diversi processi di decisione, programmazione e responsabilizzazione (Savoie, 1995), pensare di poter trasferire le politiche che governano le prime sulle organizzazioni pubbliche è opinabile.

Ciò che accomuna le due tipologie di organizzazioni è che entrambe utilizzano risorse con l'obiettivo di produrre valore per gli attori presenti nel loro contesto, nonostante questo differiscono per via delle tipologie di valori, della natura delle risorse utilizzate, delle capacità produttive e dell'ambiente all'interno del quale operano.

Vi sono quattro principali ragioni che possono chiarire le differenze tra la gestione nel Settore Pubblico e la gestione nel

Settore Privato. Anzitutto, i manager impegnati nel Settore Pubblico hanno l'obiettivo di produrre public values, ossia: (1) fornire un quadro governato dalla legge e dall'ordine che crei e preservi le condizioni atte a garantire il funzionamento del mercato; (2) evitare situazioni di fallimento del mercato attraverso la produzione di beni pubblici, l'intervento per contrastare le esternalità negative, la minimizzazione dei costi di transazione e flettere l'eventuale eccessiva forza del mercato; (3) la promozione dell'equità (Alford, 1993; Nozick, 1974; Stokey e Zeckhauser, 1978; Stone, 1988).

In secondo luogo, vi è differenza di contesto per quanto riguarda la produzione dei public values rispetto alla produzione dei prodotti delle imprese private. Gli attori del contesto pubblico sono più numerosi e vari rispetto agli stakeholders del Settore Privato, per questa ragione i manager pubblici, ogniqualvolta adottano modalità alternative di produzione di valore, devono essere coscienti degli effetti sui diversi interessi coinvolti tenendo anche presente che gli stakeholders possono spesso organizzarsi in gruppi di interesse aventi forte capacità di influenza.

In terzo luogo, ciò che distingue i due settori, pubblico e

privato, è la natura delle risorse utilizzate. Mentre nel Settore Privato le risorse sono economiche, nel Settore Pubblico, accanto alle risorse di natura economica, vi è anche la legittima autorità dello Stato che permette di ricorrere alla forza di quest'ultimo per perseguire gli obiettivi governativi (Alford, 1993).

Infine, vi sono differenze tra pubblico e privato anche in termini di capacità produttive (ad esempio, lavoro, materie prime, attrezzature). Nel Settore Privato tali capacità vengono attinte all'interno dell'organizzazione, mentre invece nel Settore Pubblico è possibile che una parte di queste sia tratta dall'esterno (ad esempio da altri enti o da altre organizzazioni).

Dai quattro principali fattori che determinano le differenze tra il Settore Privato e il Settore Pubblico si può risalire alle specificità che definiscono quest'ultimo, ovvero, il policentrismo, la polirazionalità, l'attenzione ai valori extra-economici e il recupero della dimensione inter-organizzativa. Queste specificità mettono in evidenza come le politiche di NPM non abbiano tenuto in piena considerazione ciò che caratterizza il Settore Pubblico e suggeriscono sotto quale prospettiva interpretarne il ruolo.

Il policentrismo enfatizza l'importanza dell'integrazione con l'ambiente socio-politico. In un sistema basato sul networking, il governo diventa mediatore tra la i vari attori presenti sul mercato con l'obiettivo di promuovere la cooperazione ed individuare nuove modalità di produzione di valore pubblico.

La polirazionalità, invece, enfatizza come non sia possibile nel Settore Pubblico una razionalità programmatica espressione di un'unica volontà e di interessi univoci, pertanto un processo decisionale unico. Poiché il Settore Pubblico è caratterizzato da una molteplicità di organizzazioni connesse tra di loro, da una pluralità di interessi e da una pluralità di obiettivi non necessariamente definiti in modo puntuale – anzi, in alcuni casi vaghi e conflittuali tra organizzazioni -, non è possibile pensare a meccanismi decisionali tipici del Settore Privato. Nel Settore Pubblico l'autorità è più dispersa, i politici esercitano influenza sulla definizione degli obiettivi ed infine i manager non sempre tengono conto delle esperienze decisionali pregresse per evitare errori futuri. Tutto questo porta ad una modificazione delle intenzioni, alla perdita di rilevanza dei piani, e alla messa in secondo piano della coerenza, in quanto impedimento alla risoluzione delle crisi e dei problemi che si

possono presentare (Prasser, 1990). La natura del Settore Pubblico basata sul networking mette in crisi la possibilità per un qualsiasi singolo attore di possedere tutte le informazioni, le conoscenze e le risorse necessarie per prendere decisioni capaci di risolvere problemi diversi e complessi. In virtù di questo, diventa anche difficile individuare la responsabilità – o accountability - di ogni attore sulle performance e sui risultati prodotti. Se tali difficoltà impediscono l'attribuzione di responsabilità dopo la produzione di un risultato, di conseguenza gli attori non sono motivati ad agire responsabilmente prima di realizzare lo stesso output (Adinolfi, 2005). Pertanto, se l'accountability non è specifica di una sola istituzione ma vale per l'insieme delle istituzioni che fanno parte del network, allora la responsabilità degli interventi è suddivisa tra gli attori, sia pubblici che privati, che partecipano alla creazione di valore (Kooiman, 1993).

Un ulteriore fattore che indebolisce le logiche di NPM è la focalizzazione sulle variabili economiche. Essendo il Settore Pubblico caratterizzato da una serie di network complessi, le interazioni tra di essi chiamano in causa valori non necessariamente economici, quali, ad esempio, la



legittimazione, la legalità e l'equità (Adinolfi, 2005).

Infine, i critici del NPM sottolineano come un ulteriore debolezza sia l'eccessiva attenzione alle dinamiche ed al management intra-organizzativo. Così come accennato precedentemente, l'importanza delle relazioni tra organizzazioni pubbliche e tra queste ultime e gli stakeholders esterni non consente di ridurre l'interesse per i rapporti inter-organizzativi e non consente di focalizzare esclusivamente sul management interno. Piuttosto che trovare soluzioni ottimali di management interno e proporre una struttura amministrativa unitaria, l'obiettivo, nel Settore Pubblico, dovrebbe essere quello di trovare soluzioni più efficienti ed efficaci per gestire le reti di organizzazioni interdipendenti che ne fanno parte nell'ambito di un contesto pluralistico.

Ciò che occorre considerare ulteriormente nel Settore Pubblico è la prospettiva da cui inquadrare i soggetti che vi sono coinvolti. A questo proposito torna utile citare LeGrand (2003). Uno degli assunti iniziali del Welfare State era che coloro i quali vi lavoravano fossero fondamentalmente altruisti - cavalieri - mentre coloro i quali ne beneficiavano fossero riceventi passivi - pedine. Conseguentemente, i servizi erogati

erano di bassa qualità, devoluti trattando gli utenti con condiscendenza e sleali nell'output. Tuttavia, i servizi progettati sulla base di assunti diversi – interpretando gli ufficiali e professionisti pubblici quali furfanti e gli utenti come regine – risultavano altrettanto problematici in quanto vedevano lo sfruttamento degli impiegati pubblici e l'abuso da parte degli utenti.

LeGrand (2003) riconosce che nella realtà alcune classi di utenti non possono comportarsi da regine (situazione più auspicabile dato che permette di essere padroni delle proprie scelte) a causa di vincoli economico sociali. Per tale ragione qualsiasi forma di governance dovrebbe essere accompagnata da sistemi di supporto che aiutino il processo di empowerment.

Questo approccio favorirebbe l'erogazione di servizi di migliore qualità e maggiore equità rispetto agli approcci fondati su assunti semplicistici quali motivazione e agenzia. Lo studio di LeGrand (2003) mostra altresì come, contrariamente alla mitologia popolare, le politiche che offrono scelta e competizione all'interno del settore pubblico (ad esempio nell'istruzione o nella sanità) possono arrivare al punto da offrire eccellenza del servizio ed equità a patto che tali aspetti

siano tenuti in considerazione nella formulazione e nell'attuazione delle politiche volte a cambiare il funzionamento e la struttura del Settore Pubblico.

### **2.3 Conclusione**

L'analisi organizzativa è un problema non strutturato e caratterizzato da conflitti significativi tra gli interessi dei diversi attori coinvolti (Grandori, 2001).

La prima condizione implica che il processo decisionale relativo alla scelta della forma organizzativa adatta al caso si basi su molto più che la semplice valutazione di costi e benefici di ognuna alternativa. Un passo obbligato, antecedente a questo calcolo, è la ricerca delle combinazioni di risorse, attività, e modelli strutturali più adeguati. Nella maggior parte degli approcci di ricerca, l'analisi organizzativa è considerata come la scelta fra vari tipi di struttura – dati – al fine di governare un certo tipo di attività ed un certo numero di relazioni. Tuttavia, questa prospettiva ignora l'opportunità di valutare fino a che punto le attività svolte siano efficienti relativamente alle risorse attraverso cui vengono realizzate ed ignora le relazioni di interdipendenza tra le stesse attività e le risorse. Un'eventuale

inefficienza in tale ambito potrebbe generare elevati costi indipendentemente da quali siano i meccanismi di coordinamento adottati. Oltretutto, l'identificazione di alternative strutturali pensate ad hoc per governare particolari combinazioni di risorse ed attività potrebbe risultare più efficiente delle soluzioni organizzative standard suggerite dalla norma (Grandori, 2001).

La presenza di una molteplicità di interessi all'interno del Settore Pubblico implica l'attenzione ai processi di negoziazione tra gli attori coinvolti definendo un ulteriore parametro da considerare nell'analisi organizzativa.

Una tendenza di diversi studi è quella di effettuare le valutazioni di analisi organizzativa dando per scontata la presenza di una gerarchia delle competenze e preferenze degli attori. Tutto questo per soddisfare il bisogno di operazionalizzazione nella scelta delle alternative organizzative più convenienti. Tuttavia, ciò si traduce nel dare per scontate le preferenze degli individui che invece andrebbero testate empiricamente piuttosto che assunte aprioristicamente (Grandori, 2001).

L'abbandono di un modello di comportamento noto, con

regole coerenti, anche se non più funzionali alla società, per abbracciare un nuovo modello di management pubblico di cui è difficile precisare i contenuti ha generato incertezza, confusione e contraddizioni nel Settore Pubblico (Borgonovi, 2004). Da un lato era necessario un ridimensionamento dell'intervento pubblico per ottenere una maggiore efficienza, dall'altro, ai fini del ridimensionamento, alle pubbliche amministrazioni è stato richiesto di svolgere funzioni sempre più qualificate sotto il profilo dello sviluppo economico (nella logica di attivare e gestire network). Tutto questo ha portato le amministrazioni a dover rinunciare ad una serie di funzioni che erano abituate a svolgere, per impegnarsi, invece, in funzioni nuove e rispetto alle quali vi sono meno conoscenze consolidate (Borgonovi, 2004).

Gli assunti del NPM sono stati confrontati alle specificità del Settore Pubblico con l'obiettivo di mettere in luce come la volontà di perseguire l'efficienza - sia attraverso la definizione di obiettivi chiari e coerenti, sia attraverso la misurazione delle performance - e di stabilire un sistema di responsabilità debba tener conto della natura del settore all'interno del quale tale svolta di orientamento deve essere posta in essere. La mancata

contestualizzazione del NPM in un settore caratterizzato da elementi quali policentrismo, polirazionalità, e attenzione ai valori extra-economici, conduce ad incertezza, inefficacia e contraddizioni che non permettono alle politiche di NPM di sfruttare le potenzialità che altrimenti avrebbero come strumento di gestione.

## Capitolo III

### Il National Probation Service

#### 3.0 Introduzione

Il presente capitolo mira ad informare il lettore di quanto interessa il contesto all'interno del quale il lavoro di tesi è stato condotto. Insieme all'exkursus sul New Public Management messo in luce precedentemente, la descrizione riportata qui di seguito entra nel dettaglio dell'ente oggetto dello studio, il National Probation Service, lasciando trasparire, tra le righe, l'impatto delle politiche a sfondo managerialista che sono state implementate negli ultimi decenni.

Nella prima sezione viene affrontato il tema relativo alle origini storiche dell'ente al fine di favorire la comprensione della natura dello stesso e delle leve che ne hanno giustificato l'esistenza e l'operato nel corso del tempo.

Nella seconda sezione del capitolo, invece, vengono messi in evidenza gli approcci di fondo e gli obiettivi del

National Probation Service, per comprendere come i principali filoni sottostanti alla filosofia dello stesso siano cambiati considerevolmente dall'origine ad oggi e con quale prospettiva l'ente si trova ad affrontare le attuali necessità sociali che si presentano.

Nella terza e nella quarta sezione l'accento viene posto specificatamente sulle logiche di New Public Management e modernizzazione che hanno pervaso il National Probation Service, mettendo particolare enfasi sull'orientamento alle performance e su come questo abbia influenzato il paradigma di fondo del servizio.

Infine, nella quinta sezione vengono illustrate le principali reazioni che sono partite dall'interno dell'ente in merito al profondo cambiamento in cui lo stesso è incorso in seguito all'introduzione delle logiche managerialiste da parte del governo.

La sezione conclusiva raccoglie i principali elementi che definiscono il National Probation Service ad oggi, alla luce della sua storia, dell'evoluzione della sua filosofia e dei suoi obiettivi e alla luce dei cambiamenti introdotti dal governo. Questa sezione solleva la principale argomentazione che sarà poi oggetto del capitolo



successivo, e che rappresenta altresì il nodo cruciale del presente lavoro, evidenziandone l'importanza ed il contributo alla ricerca.

### **3.1 Origini dell'Ente ed Attuale Organizzazione**

Il National Probation Service é un ente afferente alla giustizia penale di Inghilterra e Galles<sup>1</sup> prevalentemente responsabile della supervisione dei criminali all'interno della comunità affinché questi possano assolvere agli obblighi derivanti dalle sentenze attribuite loro dal tribunale penale. Venne istituito nella sua forma attuale dal Criminal Justice and Court Service Act nell'aprile 2001, tuttavia esso esisteva già dal 1907 come insieme di servizi locali interagenti con il governo centrale.

Il probation service fonda le sue radici nella pratica di Common Law di rilasciare i criminali a condizione che essi mantenessero un comportamento consono alle regole della società e che si presentassero a giudizio qualora convocati. Verso la fine del diciannovesimo secolo, alcune società di volontariato afferenti alla Church of England

---

<sup>1</sup> La Scozia e l'Irlanda del Nord hanno un loro Probation Service autonomo dal governo centrale.

Temperance Society, che aveva l'obiettivo di promuovere la moderazione nel consumo di alcolici, designarono un gruppo di missionari alle stazioni di polizia di Londra. La loro funzione iniziale di riabilitare gli alcolisti venne in seguito estesa alla riabilitazione dei criminali in generale. Da qui si sviluppò il sistema di rilasciare i criminali a condizione che si mantenessero in contatto con i missionari accettando il loro ruolo guida.

Nel 1907 tale ruolo di supervisione dei criminali venne regolarizzato dalla legge e ciò permise ai tribunali di designare ed impiegare degli ufficiali. Questi vennero formalmente autorizzati a lavorare con i criminali svolgendo nei loro confronti una funzione di consiglio e di assistenza. Da allora agli ultimi decenni, i maggiori sviluppi si verificarono in seguito, con il coinvolgimento degli ufficiali preposti al probation nelle attività del tribunale, sempre afferenti alla riabilitazione dei criminali attraverso servizi alla società.

Dal 1970 in poi vennero iniziate delle partnership con altre agenzie collegate all'ambito della giustizia penale risultanti in sistemi cautelari, alternative di custodia, riduzione della criminalità, programmi speciali e

l'equivalenza del *probation order*<sup>2</sup> alla sentenza del tribunale.

Il Criminal Justice and Court Service Act<sup>3</sup> del 2000 rinominò il probation service con l'appellativo di National Probation Service of England and Wales e rimpiazzò i cinquantaquattro comitati di probation, esistenti sul territorio fino ad allora, con quarantadue collegi di amministratori. Questo provvedimento legislativo stabilì inoltre che il 100% del finanziamento al National Probation Service provenisse dal Home Office<sup>4</sup>, creò la figura del Direttore Generale del probation e regolamentò quelle dei dirigenti delle quarantadue aree locali. Infine, stabilì che i collegi di amministratori di ogni area venissero nominati dal Segretario di Stato.

Attualmente, il National Probation Service fa parte del National Offender Management Service<sup>5</sup> (da qui in avanti NOMS), di competenza del Home Office, e le quarantadue aree locali di cui si compone sono coincidenti con quelle della Polizia. Tali aree sono finanziate dal NOMS e sono

---

<sup>2</sup> Intimazione emanata dal Probation Service piuttosto che dal tribunale.

<sup>3</sup> Provvedimento legislativo volto a disciplinare aspetti relativi alla giustizia penale, equivalente ad una nostra legge.

<sup>4</sup> Dipartimento degli Affari Interni Britannico.

<sup>5</sup> Servizio Nazionale di Gestione dei Criminali.

responsabili nei confronti dei rispettivi collegi di amministratori - questi ultimi composti fino ad un massimo di quindici delegati nominati dal Segretario di Stato - per quanto concerne le questioni di ordinaria amministrazione, e nei confronti del NOMS stesso per quanto riguarda accordi di servizio e performance.

Il personale a livello nazionale è di diciannovemila unità ed il numero di criminali gestiti ogni anno ammonta a centosettantacinque mila. Le principali attività svolte dal probation sono l'analisi del retroscena dei criminali, la collaborazione con i tribunali nella definizione della sentenza più appropriata, e la riabilitazione dei criminali attraverso l'inserimento nel mondo del lavoro.

### **3.2 Approcci di Fondo ed Obiettivi del National Probation Service**

L'evoluzione storica del probation service ha ovviamente influenzato molto la definizione e l'aggiustamento dei suoi obiettivi. L'ideale missionario degli albori venne gradualmente messo in secondo piano quale mezzo principale per riabilitare i criminali, a causa dell'intemperanza di questi ultimi. Pertanto, la

coercizione, sotto questa prospettiva, iniziò ad essere pensata come alternativa plausibile e legittima per rimuovere un tale “impedimento” alla riabilitazione. Il percorso attraverso cui l’ideale missionario venne messo da parte coinvolse l’azione dei tribunali e rese l’attività di lavoro sociale del probation più tecnica. Infatti, mentre inizialmente per poter assolvere al compito di ufficiale di probation era necessario zelo nell’aiutare il prossimo, in seguito ai provvedimenti delle corti e del Home Office (1936), lo spettro di competenze richieste a coloro i quali operavano nel settore si allargò ed il loro modo di lavorare divenne più scientifico (McWilliams, 1983). La tipologia di conoscenza teoretica ed empirica e la filosofia che caratterizzò il probation service da quel momento in avanti fu quella dell’assistenza sociale, tuttavia, anche questa venne contestata perché non completamente efficace nell’inquadrare la gestione del rapporto tra gli ufficiali di probation ed i criminali da riabilitare. Ciò condusse allo sviluppo di una prospettiva nuova, orientata al pragmatismo, particolarmente influenzata dall’ottica manageriale e secondo cui il riabilitante dovesse essere gestito sulla base di un sistema di regole e

politiche e non secondo un sistema diagnosi-trattamento, fondamento, questo, della prospettiva precedente (Pease, 1999).

Riassumendo, i principali filoni sottostanti alla filosofia del probation service che ne hanno determinato di volta in volta l'approccio di fondo sono stati, rispettivamente, la fede, la psicologia e la scienza manageriale. In virtù di questi, le giustificazioni all'azione avvicendatesi nel tempo sono state la moralità, la fattualità e l'efficienza mentre i mezzi attraverso cui l'obiettivo di riabilitazione veniva realizzato sono stati la riforma morale, il trattamento scientifico ed il controllo sociale. Questi in tribunale venivano tradotti rispettivamente come un appello alla compassione, come una diagnosi associata ad un piano di trattamento e come l'applicazione di una disposizione all'interno di una politica volta alla riduzione dei provvedimenti di custodia.

Attualmente, l'approccio pragmatico manageriale resiste mentre la natura altruistica non sottende più il servizio, né a livello individuale, in quanto chi vi lavora è esposto a dinamiche organizzative politiche che favoriscono percorsi di carriera spesso animati da

competizione e talvolta da cinismo, né a livello del servizio nella sua interezza, a causa dell'abolizione dell'iniziale tono apertamente morale quale anima dello stesso (Pease, 1999).

Alla luce di questa filosofia, l'obiettivo principale dell'ente rimane la riabilitazione dei criminali all'interno del tessuto sociale, tuttavia, esso é affiancato da altri obiettivi affini ossia la protezione del pubblico, la riduzione dei crimini da parte di chi ne aveva già commessi in precedenza e il rendere i criminali consapevoli del danno arrecato alle vittime ed al pubblico.

### **3.3 Effetti della Modernizzazione sul Probation Service**

Nei suoi cento anni di storia il probation service é stato sottoposto a diverse riorganizzazioni e cambiamenti di orientamento, tuttavia, la graduale politicizzazione delle risoluzioni della Giustizia Penale, a partire dagli Anni Novanta, ha fatto sí che il ritmo dei cambiamenti si intensificasse. I tentativi volti a trasformare il servizio sono stati piú radicali ma le giustificazioni fornite per l'attuazione degli stessi sono state spesso insoddisfacenti. Nel 1996 il servizio sembrava minacciato dalla volontà del

governo Conservatore di dimostrare come occorresse usare delle misure forti contro il crimine rafforzando l'idea che l'unica soluzione riabilitativa fosse quella dei penitenziari (Robinson and Raynor, 2006). Il processo di modernizzazione del servizio iniziò formalmente nel 1997 quando l'Home Office annunciò l'inizio di un lavoro di valutazione di quanto veniva svolto sia dalla prigione che dal probation service nel settore della giustizia penale. Questa valutazione aveva l'obiettivo di identificare e valutare le opzioni per una collaborazione più vicina ed integrata tra i penitenziari ed il probation service di Inghilterra e Galles.

A livello del probation service, sin da allora molte critiche vennero avanzate evidenziando come la complessità e l'ambiguità del servizio, anche in termini organizzativi, dovevano essere considerate al fine di garantire un effetto positivo delle riforme di modernizzazione (Cannings, 1997). La necessità di modernizzare venne ad ogni modo ritenuta fondamentale per il probation service al fine di garantire (1) una struttura che potesse essere pubblicamente ritenuta responsabile del suo operato, (2) una struttura che reagisse



prontamente alle politiche governative, (3) una struttura dalla voce unanime e professionale ed infine (4) una struttura all'interno della quale gli interventi locali venissero risolti localmente, senza il coinvolgimento del centro. Nonostante quest'ultimo punto, la riforma prevedeva la centralizzazione di molte decisioni riducendo la concreta possibilità delle aree locali di adeguare i loro servizi alle esigenze del territorio (Wargent, 2002). Tale proposta provocò una resistenza diffusa ed una richiesta di mitigare i rischi derivanti da un'eccessiva centralizzazione, suggerendo particolare attenzione alle modalità di implementazione. Un fattore cruciale a tal proposito era considerato lo stile manageriale che sarebbe stato adottato a seguito della riorganizzazione ed in particolare il suo ruolo in fatto di creare un rapporto bilanciato tra la direzione centrale e l'autonomia locale. Il credo di base che ha guidato le scelte è stato quello di applicare discipline manageriali al settore della giustizia penale con l'intento di produrre un approccio più razionale sia relativamente alle politiche che all'implementazione delle stesse. L'obiettivo dell'efficienza era interpretato dal governo anche come il

potenziale per depoliticizzare il settore, convincere l'opinione pubblica dell'esperienza professionale di coloro i quali vi operavano e diminuire l'impatto dell'idea, supportata dai governi precedenti, che le maniere forti fossero l'alternativa migliore alla riduzione del crimine. Infatti, secondo il nuovo orientamento di giustizia penale, i soggetti in custodia non erano visti come individui con specifici bisogni e stili di comportamento, ma come componenti di specifiche categorie criminali o sociali ai quali potevano essere applicate azioni risolutorie standardizzate guidate dal parametro dell'efficienza. Ciò subordinava il concetto di riabilitazione alla prevenzione e alla gestione del rischio e ridefiniva la giustizia stessa non più come ideale morale o come procedura legale, ma come strategia ed insieme di tattiche per bloccare il crimine (Nellis, 1999).

La scelta del filone managerialista ha portato anche all'introduzione del concetto di *contestability* nel servizio. Sulla base di questa idea, il governo consente a fornitori diversi rispetto al probation service di competere per l'erogazione di servizi che fino ad ora erano stati portati avanti da quest'ultimo. Il fine principale dell'introduzione

della contestability è avere la sicurezza di poter gestire i criminali nella massima efficienza.

La creazione del National Probation Service nel 2001 costituì un decisivo cambiamento di governo del servizio ed un decisivo atto di centralizzazione che, pur garantendo all'ente una voce unanime e forte a livello nazionale ed un più marcato profilo politico, continua a destare dubbi sulla capacità di raggiungimento di un equilibrio decisionale tra centro e aree locali.

A livello di gestione della collaborazione tra prigionieri e probation service (ulteriore obiettivo della politica di modernizzare il settore della giustizia penale) il dibattito era e rimane contraddittorio. Infatti, benché il governo abbia deciso di riunificare sotto un unico ente di gestione della criminalità (NOMS) le due agenzie, i retroscena culturali e di valori delle stesse sono concettualmente diversi. Mentre la cultura e l'esperienza dei penitenziari si sono sviluppate intorno al concetto di punizione, quelle del probation service si sono storicamente sviluppate intorno all'imperativo morale di riabilitare i criminali per tenerli il più possibile lontani dalla prigione. In passato il probation service è stato incoraggiato ad inquadrarsi nella

prospettiva opposta a quella dei penitenziari. Parte di ciò che significava il probation service era lo scetticismo nei confronti della detenzione come soluzione alla riduzione del crimine (Nellis, 1999). Le politiche di modernizzazione hanno superato, almeno formalmente, questa divergenza di identità organizzativa tra i due enti proponendo come ragione del loro avvicinamento la similarità della natura della loro impresa, argomentazione questa che chiaramente va in contraddizione con l'evoluzione e la ragion d'essere degli stessi.

### **3.4 L'Approccio Target-Oriented Performance**

Le attività del probation service sono state modificate per riflettere – e successivamente implementare – una nuova direzione nell'amministrazione del settore penale moderno. Gli standard nazionali sono parte di un piano più vasto mirato ad aumentare le responsabilità dell'ufficiale di probation nel punire i criminali anche al di fuori delle mura del penitenziario. Tuttavia, al di là dei confini degli ambienti (fisici) di custodia, la possibilità di controllare é incerta e i termini di responsabilità tra

ufficiale e criminale sono aperti alle interpretazioni individuali. Gli standard nazionali sono protocolli disposti a controllare, regolare, monitorare e valutare sia i criminali che i loro ufficiali responsabili e le agenzie di cui questi ultimi fanno parte. La riforma del probation service è stata esplicitamente guidata dal governo centrale nella figura del Home Office e le conseguenze sono state il trasformare l'orientamento del servizio dal "supportare, assistere e consigliare" all' "affrontare, controllare e monitorare" gli utenti (Worrall, 1997).

Tutto questo affonda le sue radici nella volontà di modernizzare l'amministrazione pubblica. Lentamente il governo centrale ha introdotto linee guida e servizi standardizzati a cui il probation service sarebbe dovuto adeguarsi nell'espletamento della sua attività. Il supporto di iniziative manageriali, quali le politiche di New Public Management, ha fatto in modo che fosse possibile favorire le preferenze del Home Office a scapito della relativa indipendenza di cui il probation service aveva goduto fino a quel momento. Nella riconfigurazione dell'ente si è verificato un cambiamento nella sua natura che dall'essere una *problem solving organization* è diventato una

*performance organization* (Sparrow et Al., 2002) all'interno della quale è stato rimarcato il concetto di responsabilità al punto da allineare sempre di più le disposizioni interne con gli ideali pubblici. Da qui si evince la ragion d'essere degli standard nazionali, ossia il fornire un parametro di confronto attraverso cui il governo centrale può valutare la performance del probation service; a differenza di quanto accadeva in passato a causa dell'assenza di responsabilità formale del servizio e di assenza di un centro decisionale comune a tutte le aree all'interno delle quali il probation service era ed è presente. Gli standard nazionali non solo forniscono un indirizzo generale relativamente all'orientamento del servizio, ma entrano persino nel dettaglio disponendo istruzioni precise sulla redazione degli ordini di probation dimostrando quanto la centralizzazione coinvolga anche ciò che un tempo era considerato dominio della discrezionalità professionale. La complessità delle attività di probation è stata ridotta ad una serie di azioni formalizzate all'interno di una serie di istruzioni prescrittive mirate allo sviluppo di un prodotto standard da parte di tutte le agenzie che compongono il servizio. Queste azioni prescrittive vogliono garantire

l'esclusività dello Stato nel decidere e nell'amministrare le pene per la riabilitazione dei criminali. Tuttavia, ciò che è sotto costante osservazione, piuttosto che il comportamento dei criminali nella società, sono le performance del probation service e dei suoi ufficiali. L'operato di questi ultimi è costretto all'interno di una serie di obiettivi, tuttavia, ad essi è richiesto di agire in un ambito molto incerto - ora per l'illimitata propensione al crimine dei loro utenti, ora per le vicissitudini del contesto locale in cui agire - che, al contrario, richiederebbe maggiore autonomia professionale. Agli occhi di molti degli ufficiali operanti nel servizio, tale tipo di controllo sui processi lavorativi e sulla formazione dei dipendenti ha ridotto il ruolo dei professionisti a quello di meri operatori nel settore della giustizia penale, interessati soltanto agli aspetti tecnici di ciò che appare sempre più come un lavoro al pari di tanti altri piuttosto che una vocazione (Sparrow et Al., 2002). L'intensificazione del managerialismo e l'attenzione alla performance nel probation service hanno portato alla burocratizzazione e standardizzazione del concetto della riabilitazione nella comunità. Ciò ha generato lo spostamento dell'interesse

del probation service dal trattamento dei singoli individui in funzione di quelli che erano i crimini commessi, il retroscena familiare, il grado di istruzione ed il contesto sociale, alla sorveglianza dei gruppi, poiché il primo approccio era considerato eccessivamente inefficiente. Il passaggio dalla riabilitazione dei singoli criminali alla gestione strategica della punizione nella comunità ha significativamente risagomato il probation service. La tradizione di facilitare la pratica degli ufficiali di probation attraverso la guida ed il dibattito è stata sostituita dall'idea che tale tipo di lavoro debba riflettere in maniera più specifica ed esplicita le intenzioni delle politiche implementate a livello governativo, senza spazio per il giudizio. Gli standard nazionali forniscono dei termini di paragone sempre più precisi in relazione ai quali dovrebbe essere possibile valutare se l'attività di "punizione all'interno della comunità" è efficiente o meno. Ciò mira ad ottenere un output (generalmente associabile alla riduzione del crimine nella società) misurabile e generalizzabile per favorire l'oggettività, la trasparenza e la comparabilità delle misure di performance.



Nonostante dall'introduzione dell'orientamento managerialista ad oggi la produttività del probation sia aumentata del 18%, equivalente a sedici milioni di sterline in più all'anno, soltanto diciotto delle quarantadue aree nazionali ispezionate dall'ufficio di revisione nazionale hanno riportato miglioramenti nella produttività dello staff come diretta conseguenza delle nuove politiche aziendali.

La tabella riportata di seguito illustra gli indicatori di performance ed i livelli di performance raggiunti per ogni indicatore. I dati comparano i risultati conseguiti nel 2001/2002 con quelli relativi al 2006/2007.

<i>Indicatori di performance</i>	<i>Performance al 2001-2002</i>	<i>Performance al 2006-2007</i>
Esecuzione delle vertenze del tribunale entro 10 giorni dall'emanazione	70%	92%
Presenza e partecipazione dei criminali agli incontri settimanali con gli ufficiali	Non disponibile	82%
Valutazione dei casi ad alto rischio	Non disponibile	93%
Valutazione dei casi recidivi	Non disponibile	95%
N° di programmi riabilitanti	10.000	13.661

<i>Indicatori di performance</i>	<i>Performance e al 2001- 2002</i>	<i>Performance al 2006-2007</i>
Adempimento di lavori sociali	Non disponibile	40.634
N° di tossicodipendenti riabilitati	3.135	4.178
N° di riabilitanti formati al lavoro	Non disponibile	40.976
N° di riabilitanti che hanno completato con successo la formazione	Non disponibile	8.119
Accuratezza nella raccolta dei dati etnici sui criminali	Non disponibile	97%
Contatti con le vittime	Non disponibile	93%
Rispetto delle scadenze per la presentazione dei report al tribunale	Non disponibile	78%
Assenze per malattia (giorni pro-capite)	11,85	11,6
Livello di impiego all'interno del probation	Non disponibile	132%

Sulla base di questi dati è possibile individuare alcuni indicatori di efficienza (rapportati all'organico numerico del personale, 17.000 al 2001/02 e 19.000 al 2006/07) riportati di seguito:

<i>Indicatori di Performance</i>	<i>Indicatori di efficienza 2001-2002</i>	<i>Indicatori di efficienza 2006-2007</i>
N° di programmi riabilitanti	0.59	0.72

Adempimento di lavori sociali	Non disponibile	2.14
N° di tossicodipendenti riabilitati	0.18	0.22
N° di riabilitanti formati al lavoro	Non disponibile	2.16
N° di riabilitanti che hanno completato con successo la formazione	Non disponibile	0.43

Due fattori importanti emergono dalle tabelle. Il primo evidenzia, laddove sia possibile effettuare le comparazioni, come si sia verificato un miglioramento delle performance e dell'efficienza del probation service dalla sua formalizzazione, nel 2001, ad oggi. Il secondo fattore che emerge riguarda l'assenza dei valori relativi ad alcuni dei parametri di performance, giustificato dal fatto che negli anni 2001-2002 l'organizzazione era ancora impegnata ad attuare un sistema che permettesse di raccogliere i dati delle singole aree. E' comprensibile come un rinnovamento del sistema fosse stato necessario per poter individuare le responsabilità del probation a livello nazionale e per poter incrementare l'efficacia del servizio.

Le reazioni agli interventi governativi vengono illustrate nella sezione successiva.

### **3.5 Reazioni all'Interno dell'Ente**

Come ampiamente discusso nelle precedenti sezioni di questo capitolo, le riforme del governo in materia di probation service possono essere ricondotte a: la volontà di integrare l'attività del probation service con quella delle prigioni, al fine di evitare che l'iter dei criminali venisse interrotto dalla presenza di un gap burocratico tra le due organizzazioni; la volontà di introdurre il concetto di *contestability* per promuovere la distinzione tra l'ente produttore di un servizio e l'ente utilizzatore dello stesso; e infine la volontà di estendere il controllo centralizzato e stabilire un sistema di responsabilità relativamente all'attività del probation service. Nonostante l'intenzione positiva del governo di poter assistere ad un miglioramento in termini di qualità e coerenza per quel che riguarda la supervisione dei criminali, le reazioni all'interno dell'ente non sono state molto supportive. Le maggiori preoccupazioni sono riconducibili all'eccessiva

velocità dei cambiamenti ed alla ancor presente intenzione di effettuarne di ulteriori (Hough et Al., 2006).

La risposta che è partita dall'interno del servizio ha considerato anzitutto le implicazioni strutturali a cui le iniziative governative possono dare o hanno dato vita. Ne è un esempio l'implementazione della contestability. Infatti, la presenza di più fornitori afferenti a settori diversi (pubblico, privato o associazioni di volontariato) nella corsa ad accaparrarsi l'erogazione di servizi che inizialmente erano realizzati dal probation service, potrebbe portare ad una frammentazione di quest'ultimo che a lungo andare potrebbe addirittura scomparire. Gli assunti di base che giustificano le decisioni del governo, sono considerati, da chi vi opera, senza fondamento. Sempre per rimanere nell'ambito della contestability, l'idea che essa insieme all'orientamento competitivo siano in grado di rendere più efficiente il settore pubblico non spiega come tutto ciò possa ridurre il crimine o contribuire in qualsiasi altro modo al raggiungimento degli obiettivi del probation service, inclusa la protezione dei cittadini (NAPO, 2005). Mentre per quanto riguarda le cooperazioni tra agenzie, chi opera all'interno del

probation service tende a supportare i principi di cooperazione e partnership (riconoscendo che un incremento di queste possa rivelarsi vantaggioso per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali del servizio), per quanto riguarda l'implementazione della contestability non vi sono le stesse prospettive.

Quest'ultima è vista come una minaccia alle politiche di coesione ed integrazione; è vista come elemento capace di aumentare il gap tra i vari stakeholders compromettendo la riabilitazione di chi è costretto ad assoggettarvisi; è vista come fattore che mette a repentaglio sia la potenzialità di scambio di *best practices* e di conoscenza tra le agenzie della giustizia penale, sia la possibilità di gestire l'iter dei criminali senza strozzature e colli di bottiglia nel servizio; ed infine, è vista come potenziale causa dell'aumento dei costi, della burocrazia e del rischio di assenza di trasparenza nelle procedure di attribuzione dei servizi alle agenzie che partecipano alla competizione (NAPO, 2005).

Come evidente, le perplessità che provengono dall'interno del servizio sono molte e ruotano soprattutto intorno al concetto di contestability ed ai suoi effetti potenziali, mettendo in discussione la possibilità di

generare una performance di successo ma soprattutto la possibilità di non perdere di vista la missione dell'ente, che fondamentale è quella di riabilitare e ridurre la criminalità con metodi alternativi alla custodia.

Tuttavia, la contestability non rappresenta l'unica causa di contrasti per il probation service. Infatti, occorre considerare altresì le reazioni dell'ente alla centralizzazione della maggior parte delle decisioni in materia di probation in seno al governo. Relativamente a questo orientamento, dall'interno dell'ente si leva unanime la voce di protesta per via della riduzione di flessibilità nel gestire le necessità locali a cui tale indirizzo conduce.

Il problema principale che viene evidenziato da chi opera all'interno del probation service è il perdere di vista gli obiettivi per cui l'ente ha senso di esistere. Il focalizzare eccessivamente sulle performance, sulla competizione e, in generale, sulle logiche di mercato può condurre ad una dislocazione dei fini, mettendo questi fattori in primo piano e dimenticando tralasciando le finalità del servizio.

### 3.6 Conclusione

In questo capitolo sono stati passati in rassegna la storia e l'evoluzione degli obiettivi di fondo del National Probation Service, questi ultimi alla luce delle politiche di modernizzazione che hanno animato il governo britannico negli ultimi decenni. Inoltre, si è posto l'accento sulle reazioni generate all'interno dell'ente dalla ristrutturazione e sulle conseguenze a cui la stessa ha condotto. Alla luce di tutto questo, ciò che si intende evidenziare di questo capitolo è l'impatto che le politiche di cambiamento hanno causato in termini di natura ed obiettivi del National Probation Service. L'importanza rivestita da questo elemento sta nel fatto che fino ad oggi non sono stati condotti studi approfonditi sull'influenza che l'identità organizzativa del National Probation Service ha subito sia in seguito ai cambiamenti nel corso della sua storia, sia alle politiche di rinnovo promosse dal governo in periodi più recenti.

Tutto questo introduce bene il focus del prossimo capitolo e soprattutto il tema principale del presente lavoro di tesi. In particolare, introduce bene le domande (a cui questo studio intende rispondere): (1) come la



ristrutturazione del National Probation Service, l'introduzione di logiche di mercato e le dinamiche di performance hanno influenzato la costruzione dell'identità organizzativa da parte degli attori operanti all'interno del servizio stesso e quali conseguenze ne derivano; e (2) che contributo può dare la comprensione delle dinamiche identitarie ai fini delle performance dell'ente.

Fino a questo momento, a parte l'enfasi sulla riorganizzazione, sull'introduzione di competitività nel settore pubblico, sull'avvicinamento di agenzie operanti nello stesso settore (i.e. Prigioni e probation service), gli studi in materia non hanno messo in evidenza come gli attori organizzativi interpretino quanto accade a livello di contesto e come costruiscano la loro identità organizzativa alla luce delle loro interpretazioni. Essendo l'identità una variabile fondamentale nell'operato di tutte le organizzazioni (Albert and Whetten, 1985), non solo di quelle private, porvi attenzione sotto nuove prospettive può contribuire a comprenderne meglio il ruolo e l'impatto negli scenari attuali.

## Capitolo IV

### L'identità Organizzativa nel Settore Pubblico

#### 4.0 Introduzione

L'identità organizzativa è diventata un fondamento teorico importante per spiegare la relazione tra gli attori e l'organizzazione all'interno della quale operano ed è stata altresì definita come il collegamento cognitivo tra la definizione dell'organizzazione e la definizione della persona (Dutton et Al., 1994).

In termini generali l'identità organizzativa si sviluppa quando l'individuo incorpora le sue percezioni dei valori dell'organizzazione nel suo sistema di convinzioni, creando, in questo modo, compatibilità tra ideali individuali ed ideali organizzativi (Pate, Beaumont e Price, 2003).

La letteratura accademica focalizza chiaramente su diversi aspetti dell'identità organizzativa collegati all'identificazione dei suoi antecedenti, delle sue conseguenze e degli elementi che ne determinano la costruzione da parte degli individui. L'obiettivo del presente capitolo è quello di illustrare la ricerca condotta in ambito di identità organizzativa, valutarla alla luce

del settore pubblico e gettare le basi per discutere il contributo della tesi nei capitoli successivi.

La seconda sezione passa in rassegna le prospettive generali sull'identità organizzativa al fine di dare una visione della letteratura presente al momento. La terza sezione, invece, focalizza sulla costruzione dell'identità organizzativa per porre l'accento su quelle che sono le dinamiche da cui nella maggior parte dei casi nasce e si diffonde il senso di identità e successivamente illustra brevemente le ragioni che possono spingere a resistere al cambiamento della stessa. La quarta sezione guarda a come l'identità organizzativa viene costruita nel settore pubblico in seguito alle politiche di NPM e di Modernization per chiarire come essa si inserisca nel contesto della tesi. La quinta sezione restringe il focus sul probation service, l'ente oggetto della ricerca, ponendo in risalto i due fondamentali cambiamenti che hanno inciso sulla costruzione della sua identità organizzativa. Infine, la sezione conclusiva evidenzia i principali aspetti di questo capitolo che verranno ripresi in seguito in quanto importanti ai fini dell'argomentazione di fondo dello studio.

#### **4.1 L'identità Organizzativa: Prospettive Generali**

Albert e Whetten (1985) possono considerarsi i fautori dei filoni di ricerca sull'identità organizzativa. Nel loro studio seminale definiscono l'identità come ciò che è centrale, distintivo e permanente all'organizzazione. Tutto quello che è stato scritto in merito al tema si è fondato su tale definizione.

L'identità organizzativa viene generalmente considerata come il modo in cui gli individui operanti all'interno dell'organizzazione interpretano le caratteristiche che distinguono la stessa da altre organizzazioni (Albert e Whetten, 1985). Sulla base di questa prospettiva l'identità è una visione detenuta dalla collettività che supporta gli attori nell'interpretare ed attribuire significato al loro contesto di riferimento (Weick, 1995). Benchè l'identità sia detenuta a livello oggettivo – ossia ha una vita a sè rispetto agli individui – essa è costruita soggettivamente (Scott e Lane, 2000). Si presume che gli elementi fondamentali dell'identità resistano alle mode ed ai tentativi di cambiamento in virtù dei loro legami con la storia e la natura dell'organizzazione (Gioia et Al., 2000).

Negli studi organizzativi l'identità viene distinta dall'immagine, che generalmente si associa a come gli attori

organizzativi credono che la loro organizzazione sia percepita dall'esterno, oppure a come il management vuole che gli esterni vedano l'organizzazione o, infine, all'impressione generale che l'organizzazione veicola all'esterno (Scott e Lane, 2000). Il filo conduttore tra le varie definizioni di immagine organizzativa è che quest'ultima riflette le valutazioni degli attori esterni. Al contrario, l'identità rappresenta le percezioni degli attori interni.

La ricerca suggerisce che l'identità individuale degli attori sia legata all'identità organizzativa, e allo stesso modo l'immagine; tuttavia, non sono ancora stati elaborati modelli tali da articolare la natura delle relazioni tra le suddette entità ed il significato che queste relazioni possono avere per le azioni strategiche dell'organizzazione.

Come accennato nell'introduzione di questo capitolo, l'identità organizzativa è una parte importante di come l'individuo identifica se stesso attraverso la sua relazione con l'organizzazione all'interno della quale opera. Il processo di identificazione si verifica attraverso la costruzione dell'identità sociale che avviene, inizialmente, per mezzo di comparazioni sociali tra l'individuo ed i suoi gruppi di riferimento. Successivamente, subentra la sua consapevolezza di appartenere

a determinati gruppi sociali che sono caratterizzati da emozioni e valori che assumono particolare significato sia per lui che per gli altri che ne fanno parte (Pate, Beaumont e Price, 2003). In sostanza, gli individui definiscono se stessi facendo parte di gruppi sociali che per loro hanno significato ed importanza. Nella definizione dell'identità sociale, avviene un secondo processo di comparazione, ossia tra gruppi. Coloro i quali condividono lo stesso gruppo sociale vengono percepiti come simili e con un sistema di riferimento - di norme e valori - condiviso. Conseguentemente, le differenze con gli altri vengono amplificate distinguendo gli "interni al gruppo" dagli "esterni al gruppo" (Pratt, 1998).

Quanto appena descritto rappresenta quindi il processo di identità sociale di cui l'identità organizzativa è particolare manifestazione. Quest'ultima emerge dalla condivisione di credo, convinzioni e valori organizzativi piuttosto che dal mero uniformarsi agli stessi. L'identità organizzativa dell'attore si sviluppa intorno alla domanda "chi sono e fino a che punto mi posso definire attraverso l'organizzazione?". Ciò fa risaltare una differenza importante tra identità organizzativa e commitment nei confronti dell'organizzazione. Perché si verifichi la prima è necessario che l'individuo definisca se

stesso attraverso la sua relazione con l'organizzazione; invece, perchè ci sia commitment è solo necessario che l'individuo decida di continuare a lavorare per l'organizzazione (Sparrow e Cooper, 2003).

Ad oggi, gli studi sull'identità organizzativa sono incentrati su due principali temi: gli antecedenti dell'identità e le sue conseguenze ed implicazioni. Relativamente al primo tema, la ricerca ha dimostrato che vi sono specifici fattori che accrescono l'identità organizzativa, nella fattispecie, (1) lavorare per organizzazioni che hanno un elevato status a livello esterno (Ellemers, 1993); (2) avere colleghi simili a se stessi in fatto di preferenze e valori di fondo (Turner et Al., 1987); (3) l'essere parte di gruppi di piccole dimensioni (Brewer, 1991); (4) vi è ridotto conflitto tra le identità dei vari gruppi (Pratt, 1998); (5) aumenta l'importanza del ruolo del gruppo (Dutton et Al., 1994); (6) i tratti della personalità degli individui suggeriscono una maggiore propensione o disposizione ad identificarsi con l'organizzazione (Meal e Ashforth, 1995); (7) i valori organizzativi rispecchiano i valori individuali (Tajfel, 1982).

Relativamente al secondo tema, ossia le conseguenze e le implicazioni dell'identità organizzativa, la ricerca ha mostrato come l'identificazione con l'organizzazione sia associata

positivamente con la performance, la job satisfaction, il senso di appartenenza, mentre negativamente con il potenziale e l'effettivo turnover (Abrams et Al., 1998; Bhattacharya et Al., 1995; Haslam, 2001).

Perchè l'identità organizzativa abbia significato, una larga parte degli individui deve essere convinta che l'organizzazione di fatto possiede caratteristiche che la distinguono dalle altre e che continueranno a definirla indipendentemente dalle varie situazioni, decisioni, azioni e politiche implementate nel corso del tempo (Alvesson e Empson, 2006).

#### **4.2 La Costruzione dell'Identità Organizzativa**

Un problema di fondo degli studi attuali è il dare per scontata l'esistenza dell'identità organizzativa qualsiasi sia il contesto di riferimento dell'organizzazione e qualsiasi siano gli interessi dei soggetti che vi operano (Alvesson e Empson, 2006). Ebbene, non tutte le organizzazioni vengono interpretate come altamente distinte dalle altre, positive e significative da tutti i loro dipendenti. Allo stesso modo, non tutte le organizzazioni sono facilmente descrivibili in termini di poche caratteristiche chiave. In più, in alcuni casi le organizzazioni addirittura non ispirano affatto i loro dipendenti ad interpretare positivamente



le loro caratteristiche. Inoltre, nonostante la maggior parte delle persone si senta affiliata al proprio lavoro, non tutti si definiscono identificandosi con la loro organizzazione. Vi è notevole varianza tra individui relativamente a questo tema e tale varianza non può essere ignorata (Alvesson, 2003; Brown e Humphries, 2002).

Sebbene la ricerca in ambito di identità organizzativa sia molto ricca, emerge poco in materia di dimensioni chiave attraverso cui questa viene costruita. Una parte considerevole di letteratura si fonda sul fornire studi teoretici miranti a generare strutture per comprendere l'identità e l'identificazione. Tali studi spesso operano ricorrendo a categorie generali ed astratte formulando ipotesi su modelli tendenzialmente prescrittivi. Nonostante i frequenti riferimenti alla natura "costruita" dell'identità organizzativa, il ragionamento si basa spesso su una logica quantitativa. Idee che vedono l'identità come qualcosa di chiaro, misurabile, identificabile e di cui possono essere facilmente stabilite relazioni di causa-effetto sono ampiamente diffuse in letteratura. Il problema, tuttavia, rimane quello di esaminare la sostanza dell'identità, come, ad esempio, gli attributi che intervengono nella costruzione della distintività, della coerenza

e della durata (fattori di fondo dell'identità nella definizione di Albert e Whetten, 1985).

Per approfondire il discorso sull'identità organizzativa è quindi necessario entrare in dettaglio e comprendere cosa gli individui associno ad essa. Uno studio recente di Alvesson ed Empson (2006) ha provato ad individuare cosa sottenda alla domanda "chi siamo come organizzazione?" evidenziando l'emergenza di quattro categorie principali rispettivamente relative a (1) qual'è la conoscenza posseduta dagli attori organizzativi e come questa viene applicata; (2) come l'organizzazione viene gestita e come gli attori si rapportano alla gestione della stessa; (3) come gli attori si inquadrano in termini di categoria di persone rispetto al contesto dell'organizzazione; e, infine, (4) come gli attori pensano di essere percepiti dall'esterno e come percepiscono gli altri. Le quattro dimensioni a cui queste categorie possono essere fatte risalire sono dunque la knowledge work, il management ed il senso di appartenenza, l'orientamento personale e l'interfaccia con l'esterno.

Le quattro dimensioni tendono a rappresentare il punto di riferimento rispetto al quale gli attori comparano la loro organizzazione con le altre presenti nel contesto e definiscono

se stessi differenziandosi dagli attori di altre organizzazioni (Alvesson e Empson, 2006). Benchè queste quattro dimensioni siano enfattizzate in modo diverso a seconda delle organizzazioni ed a seconda degli attori, esse rappresentano il risultato di un'analisi più accurata dei fattori attraverso cui l'identità organizzativa viene costruita.

In linea generale, l'identità organizzativa viene costruita dagli individui in modo da generare un concetto di sè positivo, facendo leva o su aspetti emotivi o su aspetti cognitivi. L'incentivo è principalmente quello di dare una spinta positiva all'autostima, mobilitando l'entusiasmo e lo spirito di comunità piuttosto che entrando veramente nel merito del "chi siamo come organizzazione" (da cui non necessariamente scaturiscono risposte motivanti per il singolo). La tendenza degli individui ad essere critici o meno nell'autovalutazione e nella costruzione dell'identità varia in funzione al contesto ed alla situazione.

L'obiettivo di questa sezione è quello di guardare l'identità organizzativa in modo critico, pertanto nè rinnegandone l'esistenza, nè dando per scontato che si tratta di un' entità sempre presente, facilmente identificabile, misurabile e per cui possono essere tracciate chiaramente delle relazioni di causa-

effetto rispetto ad altri fattori. Tenendo presente che l'identità può essere costruita dagli attori organizzativi in modi diversi (sulla base del contesto e della situazione in cui operano, o sulla base della volontà di ognuno di tener testa alle sfide lavorative), la prossima parte di questa sezione focalizza sulle ragioni che potrebbero portare gli individui a resistere al cambiamento dell'identità organizzativa.

Le ragioni che possono spingere il management di un'organizzazione a cambiare i tratti dell'identità organizzativa (Illia, 2005) possono essere diverse, tuttavia, in letteratura vengono principalmente ricondotte alla volontà di correggere una differenza tra l'identità percepita e quella desiderata (Reger et Al., 1994) .

Tuttavia, quando il cambiamento è percepito come una minaccia, tende a diffondersi tra gli attori un atteggiamento di resistenza. Ciò che viene minacciato in generale sono i tratti identitari che fino a quel momento caratterizzavano l'organizzazione e che grazie ai quali gli attori potevano definire se stessi in termini della loro relazione con l'organizzazione.

Le spinte al cambiamento dell'identità organizzativa provenienti dal management portano all'emergenza di meccanismi di difesa da parte degli attori. Tra questi meccanismi emergono la re-interpretazione (Elsbach e Kramer, 1996), la negazione e la razionalizzazione dell'identità organizzativa passata (Brown e Stakey, 2000) , oppure l'idealizzazione dello stato attuale delle cose (Brown e Stakey, 2000).

Poichè l'identità organizzativa - pur avendo vita a sè rispetto all'individuo - è costruita soggettivamente, in situazioni di cambiamento la minaccia viene tradotta dagli individui come una minaccia ai propri tratti identitari (Dutton et Al., 1994; Elsbach e Kramer, 1996). Conseguente alla minaccia percepita, le reazioni possibili degli individui che sono state individuate in letteratura sono riconducibili a (1) comportamenti anti-sociali (Aquino e Duglas, 2003); (2) stress psicologico (Reger et Al., 1994); e (3) ansia nell'affrontare il cambiamento identitario (Brown e Starkey, 2000). Queste reazioni testimoniano generalmente la volontà di riaffermare e conservare l'identità passata (Elsbach e Kramer, 1996).

### **4.3 L'Impatto delle Politiche di New Public Management e Modernization sull'Identità Organizzativa**

Si pensava che valutare la legittimità delle attività del settore pubblico sulla base degli output e dell'efficienza, piuttosto che relativamente all'aderenza a regole burocratiche e all'appropriatezza delle procedure potesse fornire una nuova logica di base al settore che gradualmente avrebbe sostituito la tradizionale razionalità amministrativa trasformando radicalmente la pubblica amministrazione (Hood, 1991; Kettl, 2000; Pollitt, 2003). Tuttavia, in accademia è ancora aperto il dibattito sull'effettivo passaggio dalla tradizionale logica amministrativa alla nuova logica manageriale. Il problema fondamentale che si presenta davanti ad un tale cambiamento è la necessità di intervenire anche sulla percezione dell'identità organizzativa degli attori. Tutto questo rende l'implementazione delle politiche di NPM e Modernization un progetto di costruzione di una nuova identità (Du Gay, 1996; Meyer e Hammerschmid, 2006).

Le istituzioni tendono a mettere a disposizione degli attori un vocabolario da cui essi possono attingere per comunicare la loro identità organizzativa all'esterno (Scott e Lyman, 1968; Meyer, 2004; Suddaby e Greenwood, 2005). Con l'introduzione

di nuove categorie, nuovi ideali e nuovi modelli di riferimento anche il vocabolario utilizzato per definire l'identità subisce un cambiamento, addirittura ancor prima del cambiamento degli altri fattori (Sahlin-Andersson, 1996; Rao et Al., 2003) e questo accade proprio per favorirne la "presa" all'interno delle organizzazioni.

In teoria, il cambiamento dell'identità organizzativa si rende necessario davanti alla volontà di cambiare la logica istituzionale. Nuove norme e regole, nuove procedure, tecnologie o processi non sono sufficienti se non associati ad una spinta a ricostruire una nuova identità che li giustifichi (Skålén, 2004). Piuttosto che al livello astratto delle nuove logiche di fondo, la trasformazione si effettua al livello dell'identità organizzativa. Infatti, è questa che induce gli attori a ridefinire i loro ruoli se non riescono ad arrivare ad una percezione positiva di se stessi basandosi esclusivamente sull'identità di ruolo fornita formalmente dall'organizzazione (Rao et Al., 2003). Tuttavia, qualora la nuova logica istituzionale fosse in contrapposizione con il vecchio orientamento, gli attori reagirebbero affiancando alcuni aspetti più tradizionali a quelli nuovi, dando vita ad un insieme ibrido di valori attraverso cui ricostruire l'identità organizzativa (Rao et Al., 2003).

In linea generale, gli studi sull'effetto delle politiche di impronta managerialista sull'identità organizzativa nel settore pubblico hanno sortito effetti diversi. Alcuni sono giunti alla conclusione secondo cui le politiche di NPM hanno colonizzato le routine organizzative e di conseguenza hanno trasformato l'identità organizzativa in un'identità omogenea di business (Meyer, 1994; Power, 1997). Altri studi, invece, hanno spiegato come l'implementazione di tali politiche non abbia affatto intaccato l'identità (Brunsson e Hagg, 1992; Brunsson e Olsen, 1997). Infine, nel panorama della letteratura vi è anche la posizione intermedia, secondo cui le riforme di NPM e Modernization hanno solo aggiunto nuovi caratteri identitari a quelli già esistenti (Selander, 2001). Considerando quest'ultima prospettiva, dunque, non solo l'identità organizzativa può essere incrementata di nuovi caratteri ma essa ha una natura adattiva. Ciò significa che i valori distintivi, centrali e durevoli (Albert e Whetten, 1985) a cui essa è ancorata piuttosto che essere rigidi sono in continua evoluzione e vengono rinegoziati e ricostruiti dagli attori nel vivere la loro esperienza all'interno dell'organizzazione (Gioia et Al., 2000). Questa flessibilità può far coesistere più di una identità organizzativa (Gioia et Al., 2000; Meyer et Al., 2002). La molteplicità di identità deriva dai



processi di interazione attraverso cui gli attori interpretano la relazione che li lega all'organizzazione e di conseguenza definiscono se stessi (Weick, 1995). In altri termini, l'interazione tra gli individui, pertanto, contribuisce a generare diverse costruzioni di identità organizzativa da cui gli attori traggono significato per comprendere il loro ruolo nell'organizzazione (Weick, 1995).

Per integrare tutto questo nel panorama delle politiche manageriali, l'introduzione delle riforme di NPM e Modernization ha creato identità organizzative eterogenee, conflittuali e dinamiche piuttosto che una nuova identità orientata al business. Questo ha rappresentato di fatto un impedimento al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia considerato l'obiettivo fondamentale delle politiche di riforma (Skálén, 2004).

La ristrutturazione del settore pubblico é stata definita, come anticipato in questa sezione, come un progetto di trasformazione dell'identità (Du Gay, 1996). Sostanzialmente, l'orientamento e l'etica del servizio pubblico dovevano essere sostituiti dalla logica del management pubblico corredata di propria identità e struttura etica. I cambiamenti, invece, hanno influenzato profondamente gli attori rispetto ai loro ruoli, alla

tipologia di lavoro svolto, alle modalità di controllo e all'approccio con il pubblico e non è stato sufficiente proporre soltanto un nuovo paradigma ed un nuovo vocabolario da cui attingere i termini per ridefinire l'identità organizzativa. La perdita di specificità ed il cambiamento di ruolo e di modalità operativa del settore pubblico hanno portato alla necessità degli attori di regolare l'identità organizzativa ai nuovi stimoli rappresentati dalle politiche di riforma (Horton, 2006). Ogni tentativo di imporre una struttura identitaria deve considerare la naturale tendenza degli attori alla resistenza, dovuta prevalentemente al loro sperimentare pressione ed incertezza sui significati da attribuire alla novità (Thomas e Davies, 2005).

La concezione delle politiche di riforma come progetto di trasformazione dell'identità è contraddittoria. Benché l'identità organizzativa sia detenuta a livello oggettivo, come anticipato in questo capitolo, essa è costruita soggettivamente, pertanto l'attribuzione di essa "dall'alto" è una contraddizione concettuale. Gli attori si basano su giudizi soggettivi nell'accettare, respingere o adattare quanto accade nel contesto organizzativo (Thomas e Davies, 2005) indipendentemente da quanto le politiche di NPM e Modernization abbiano cercato e cerchino di imporre loro. I processi di costruzione dell'identità

organizzativa e la resistenza derivante dalle tensioni dovute al cambiamento di paradigma del settore pubblico danno spazio a diverse interpretazioni che difficilmente possono essere previste e re-indirizzate.

#### **4.4 L'Identità Organizzativa del National Probation Service in Seguito alle Politiche di Riforma**

L'identità organizzativa del probation service é stata influenzata sotto due punti di vista. Il primo riguarda la riorganizzazione del servizio ed il suo inserimento nel NOMS (National Offender Management Service), mentre il secondo riguarda l'introduzione della prospettiva orientata alla performance.

Relativamente al primo aspetto, da quando nel 2001 il National Probation Service é stato riorganizzato sottoforma di un servizio centralizzato più in contatto con le altre agenzie della Giustizia Penale, la sua funzione sociale ne ha risentito. Le riforme manageriali hanno accresciuto l'ansia relativa alla manipolazione politica del servizio e, in un clima in cui l'aspetto punitivo era visto dal governo come la strategia più appropriata, é aumentata la paura di perdere completamente la tradizionale vocazione alla riabilitazione attraverso il dialogo

che rappresentava un tratto identitario del probation service (Bhui, 2001). La possibilità di continuare ad agire nella direzione della riabilitazione é legata alla possibilità per il probation service di mantenere non solo principi distinti rispetto a quelli delle altre agenzie operanti nel NOMS (nella fattispecie, Polizia e Prigioni), ma anche un linguaggio che richiami il senso del lavoro sociale (Bhui, 2001). La riorganizzazione del servizio ha minato tali possibilità, spostando volontariamente l'attenzione del probation service verso un orientamento più punitivo e motivando tale scelta con la necessità di equilibrare la funzione sociale del servizio con la capacità di disciplinare.

Per quanto riguarda le logiche di performance, nell'ultima decade lo sviluppo di approcci orientati all'efficienza è diventato una prerogativa delle politiche del probation service. Tuttavia, tale sviluppo è stato oggetto di profonde critiche alimentate sia dall'idea che la nuova ottica avrebbe stravolto la natura del servizio, sia dalla considerazione che le nuove direttive siano state attuate senza dimostrarne l'efficacia a priori (Raynor, 2003). Termini ed espressioni come "efficienza", "efficacia", "misurabilità degli obiettivi", "target da raggiungere" e "clienti" trovano ampio spazio anche nel

probation service denotando un contesto competitivo al pari del settore privato e impattando sulla costruzione dell'identità organizzativa. Nel processo di costruzione di quest'ultima, gli attori si trovano a dover conciliare i valori precedenti all'introduzione dell'impronta manageriale nel probation service – prevalentemente orientati al supporto sociale ed alla riabilitazione - con quelli successivi ad essa – la cui enfasi invece è espressa dai termini sopracitati. Lo sforzo di conciliare due paradigmi così diversi porta a stati di crisi identitaria.

#### **4.5 Conclusione**

L'obiettivo di questo capitolo è stato triplice. Anzitutto, introdurre il tema dell'identità organizzativa quale mezzo attraverso cui gli attori attribuiscono significato al loro ruolo, alla loro organizzazione e anche alla relazione tra se stessi e quest'ultima. Secondariamente, definire l'identità come un insieme di significati che vengono costruiti attraverso le interazioni tra attori, piuttosto che come un'entità immutabile indipendentemente dal contesto, facilmente identificabile e misurabile. Infine, considerare come i cambiamenti imposti al contesto e alla natura di un'organizzazione influenzano la costruzione dell'identità.

Questi tre elementi sono stati attualizzati al settore pubblico ed in particolare al contesto del National Probation Service. Tuttavia, le considerazioni sulle relazioni tra dinamiche di costruzione dell'identità organizzativa e la logica di performance del probation service, introdotta in seguito alle politiche di riforma, saranno illustrate nel sesto capitolo in modo da chiarire il rapporto tra identità e performance, efficienza, efficacia, target e loro gestione. L'obiettivo è dimostrare come i processi di costruzione dell'identità organizzativa sono rilevanti per comprendere gli output lavorativi in termini di efficienza ed efficacia.

Il capitolo successivo, invece, sarà metodologico e sarà finalizzato a mostrare al lettore quali strumenti di ricerca sono stati utilizzati per reperire i dati e attraverso quale chiave di lettura gli stessi sono stati interpretati.

## Capitolo V

### **Metodologia: L'Approccio Sensemaking alla Costruzione dell'Identità Organizzativa nella Nottinghamshire Probation Area**

#### **5.0 Introduzione**

La metodologia della ricerca definisce come procedere nello studio di un determinato fenomeno e come valutarne la progressione. Vi sono diversi metodi di ricerca generalmente collegabili alle diverse prospettive ontologiche presenti nel panorama della letteratura in materia. La metodologia si riferisce a molto più che alla semplice serie di metodi che possono essere utilizzati per la raccolta dei dati. Essa riguarda il fondamento logico e gli assunti filosofici che sottendono uno studio.

Nella prima sezione di questo capitolo vengono illustrate la prospettiva ontologica ed epistemologica su cui si fonda la ricerca, ossia la concezione della realtà da cui si parte e la descrizione delle relazioni tra gli elementi che fanno parte di questa realtà, insieme alla tipologia di approccio utilizzata ai

fini della raccolta ed interpretazione dei dati.

Nella seconda sezione viene spiegato l'approccio particolare, all'interno del paradigma ontologico scelto, tramite il quale è stato studiato il fenomeno della costruzione dell'identità organizzativa all'interno dell'organizzazione oggetto della ricerca.

Subito dopo, nella terza sezione, viene illustrato il disegno di ricerca insieme agli strumenti utilizzati per raccogliere i dati e una breve descrizione degli stessi ai fini della validità dello studio effettuato.

### **5.1 Ontologia, Epistemologia e lo Studio Qualitativo**

Al fine di posizionare questo studio nel panorama delle alternative che la ricerca può offrire, questa prima sezione sarà dedicata a chiarire la prospettiva di riferimento della tesi ed il metodo utilizzato nel corso della raccolta ed analisi dei dati.

A parte le radici empiriciste e positiviste della ricerca tradizionale, sono diversi i paradigmi ontologici ed epistemologici attraverso cui guardare la realtà e stabilire cosa conta come conoscenza (Myers, 2000; Kuhn, 1970). Questi



paradigmi forniscono sia un fondamento filosofico, teoretico, strumentale e metodologico per condurre la ricerca, sia una prospettiva, per il ricercatore, da cui interpretare il mondo e la realtà (Morgan, 1983). Il paradigma empirico e positivista assume l'esistenza di fatti oggettivi che possono essere misurati indipendentemente gli uni dagli altri, la possibilità di rilevare e misurare le relazioni tra di essi e l'esistenza di una relazione di causa che regola questi rapporti (Cook, 1983). Attraverso l'oggettività scientifica, il ricercatore può studiare con neutralità i fenomeni collegati a tali fatti oggettivi e derivarne conoscenza. Sulla base di questa prospettiva il "conoscitore" (o ricercatore) è completamente differenziato da ciò di cui egli viene a conoscenza (Allen et Al., 1986). L'approccio di misurare e quantificare i fenomeni come fatti distinti e separati analiticamente è il fondamento della ricerca quantitativa e permette di formulare inferenze relativamente alla totalità basandosi sull'analisi separata delle sue parti. La realtà è concettualizzata come bidimensionale e spiegata attraverso relazioni di causa-effetto. Questo modo di studiare e conoscere i fenomeni è deduttivo ed enfatizza l'osservazione della verità come una realtà singola ed oggettiva (Myers, 2000).

Invece i paradigmi di stampo interpretativista mirano a comprendere la realtà dal punto di vista di chi vi partecipa, attraverso la descrizione dettagliata delle loro azioni cognitive e simboliche e attraverso la ricchezza di significati associati a comportamenti osservabili (Wildemuth, 1983). Questa prospettiva respinge i costrutti di causa-effetto e le leggi universali prive di qualsiasi contestualizzazione storico-sociale, e inoltre riduce la separazione tra ricercatore e oggetto della ricerca. Su questi paradigmi si fonda la ricerca non sperimentale il cui vero valore sta nel suo legame con la realtà e nella capacità di criticare razionalmente le descrizioni effettuate (Kemmis, 1980). Centrale agli approcci interpretativisti è la convinzione che gli individui attribuiscono significati al mondo oggettivo, che le loro esperienze siano situate in un contesto storico e sociale e che vi possano essere molteplici realtà (Benoliel, 1984; Tesch, 1990).

La metodologia qualitativa discende da questi approcci. Essa è utile per diverse tipologie di investigazione e fornisce analisi in profondità e descrizioni particolareggiate atte a rivelare e rilevare fenomeni complessi. I due principali obiettivi di questa prospettiva sono la veridicità dei risultati ottenuti e la

responsabilità del ricercatore.

Nonostante i vari aspetti positivi della metodologia qualitativa, essa è stata criticata come carente nel fornire oggettività e generalizzabilità dei risultati prodotti. La mancanza di oggettività si riferisce al fatto che essa ammette che i risultati siano frutto dell'interpretazione del ricercatore piuttosto che condividere la capacità di quest'ultimo a mantenere distacco rispetto al fenomeno che sta esaminando. La generalizzabilità, invece, si riferisce al grado di applicabilità dei risultati riscontrati sul contesto di studio all'intera popolazione (Myers, 2000). Mentre gli studi qualitativi non sono generalizzabili nel senso tradizionale del termine, nè ammettono di esserlo, essi permettono ad esempio di generalizzare parzialmente su popolazioni dalle caratteristiche simili. Ad ogni modo, la generalizzabilità non è lo scopo primario della ricerca qualitativa e i problemi relativi ad essa ed al campionamento possono avere poca rilevanza ai fini dell'obiettivo di osservare la realtà di una situazione. Lo scopo delle prospettive interpretativiste e della ricerca qualitativa può essere focalizzare su un fenomeno contemporaneo per cui un'analisi puntuale e delle descrizioni in dettaglio sarebbero

componenti essenziali del processo di studio. Il dettaglio e la profondità di analisi delle narrazioni permettono di allargare l'orizzonte della conoscenza della condizione umana (Weick, 2007).

La missione della ricerca qualitativa è scoprire significati ed interpretazioni piuttosto che verificare la verità assoluta o prevedere il risultato di un fenomeno. Poiché essa si basa su determinati fondamenti epistemologici, offre una sua prospettiva di contribuzione alla conoscenza della società. Non è soltanto la generalizzabilità tipica degli approcci positivisti a dare rispettabilità ai contributi di una ricerca.

Il presente lavoro di tesi si fonda su paradigmi interpretativisti ed è di stampo qualitativo. Ciò che ha guidato la scelta è stata la considerazione secondo cui l'apparente solidità di fenomeni sociali quali "l'organizzazione" deriva dagli effetti stabilizzanti di processi discorsivi generici, piuttosto che dalla presenza di entità concrete aventi vita indipendente le une dalle altre. Terminologie come "l'organizzazione" non si riferiscono a realtà extralinguistiche; piuttosto, sono astrazioni concettualizzate a cui noi siamo

abituati a riferirci come ad entità a se stanti. Attraverso la regolarizzazione e la ricorrenza degli scambi sociali, la formazione ed istituzionalizzazione dei codici di condotta, le regole, le procedure e le pratiche, la realtà organizzativa acquista la sua apparente oggettività e stabilità strutturale ma non per questo deve essere studiata come tale (Boal, Hunt e Jaros, 2003).

La prospettiva particolare sulla base della quale la ricerca viene condotta è il social-costruzionismo. La vocazione del social-costruzionismo consiste nel rivelare come il “dato per scontato” diventi tale. La specificità del social-costruzionismo negli studi organizzativi è focalizzare sui processi di costruzione in cui le persone sono impegnate durante gran parte della loro vita. Si tratta di un approccio volto a rivelare ciò che è stato dimenticato o ciò su cui non è stata prestata attenzione. Il social-costruzionismo non mira a formulare leggi o previsioni, nè a generalizzare, poichè i significati che svela sono legati al contesto storico-sociale. Le previsioni sono proiezioni di significati storici nel futuro che hanno successo solo nel caso in cui il mondo rimanga uguale. Le leggi, che

siano volte a stabilire relazioni di causalità o di successione, sono strumenti retorici per convincere il lettore. Coloro che apprezzano l'opportunità di creare la propria opinione ed il proprio giudizio non supportano la formulazione di leggi e generalizzazioni (Czarniawska, 2003).

L'idea della costruzione sociale della realtà è stata discussa molto in alcuni rami della sociologia e della filosofia ma da relativamente poco tempo (fine anni '80) è stata estesa alle discipline puramente aziendali. La razionalità scientifica che caratterizzava il tipo di ricerca aziendale si bilancia con le teorie orientate all'analisi dei processi sociali di costruzione e condivisione dei significati, rinnovandone la prospettiva (Chua, 1986). Diversi autori (Chua, 1986; Covalski & Dirsmith, 1990) sottolineano come anche gli aspetti aziendali sono simboli incorporati nella costruzione sociale della realtà e riconoscono la complessa interrelazione tra il ricercatore, il fenomeno studiato, il contesto sociale della ricerca ed i metodi di raccolta dei dati applicati di volta in volta.

Non vi è una specifica configurazione che definisce il social-costruzionismo, tuttavia, tutte le prospettive che partono da esso sono accomunate dai seguenti assunti:

- 1) *Un atteggiamento critico nei confronti della conoscenza "data per scontata"*. Il social-costruzionismo ci invita ad essere critici rispetto all'idea che le nostre osservazioni del mondo ci trasmettano la sua natura senza difficoltà e ci spinge a sfidare i punti di vista secondo cui la conoscenza si basa su osservazioni oggettive e non pregiudizievoli. Tale paradigma si contrappone nettamente al positivismo e all'empiricismo. Le categorizzazioni attraverso cui noi individui percepiamo il mondo non necessariamente corrispondono a vere suddivisioni (Burr, 1995).
- 2) *L'attenzione alla specificità storica e culturale*. I modi attraverso cui generalmente interpretiamo il mondo, le categorie ed i concetti che usiamo sono specifici sia storicamente che culturalmente al nostro contesto. Il nostro categorizzare il mondo in termini di uomini e donne, o di musica pop e musica classica, o di vita urbana e vita rurale, oppure di passato e futuro, dipende sempre dal momento storico e dal luogo geografico in cui viviamo (Burr, 1995).
- 3) *La conoscenza è sostenuta dal processo sociale*. Gli individui costruiscono la conoscenza tra di loro, attraverso le interazioni sociali nel corso della loro vita. L'interazione sociale di tutti i

tipi e il linguaggio in particolare, diventano centrali per il social-costruzionismo perché in essi vengono costruite le versioni condivise di conoscenza. Ciò che interpretiamo come verità è un prodotto dei processi sociali in cui siamo costantemente coinvolti (Burr, 1995).

- 4) *La conoscenza e l'azione sociale procedono parallelamente.* Le interpretazioni che negoziamo nei processi sociali possono assumere diverse forme e le versioni della realtà saranno tante quante sono queste diverse forme. Tuttavia, ogni singola costruzione implica diverse tipologie di azione da parte degli individui a seconda delle diverse interpretazioni (Burr, 1995).

Chiariti gli aspetti relativi alla prospettiva utilizzata - nel guardare al contesto, raccogliere ed interpretare i dati - e all'approccio qualitativo, nella sezione successiva verrà posto l'accento sulla prospettiva del sensemaking quale particolare punto di vista assunto, partendo dal paradigma social-costruzionista, per effettuare lo studio.

## **5.2 L'Approccio Sensemaking**

Il termine *sensemaking* significa letteralmente attribuire significato a qualcosa. Gli individui costruiscono nelle loro



menti eventi sensati ed eventi a cui possono dare senso. Oggetto dell'approccio sensemaking è comprendere cosa, perché, come e con quali effetti gli individui costruiscono gli eventi e vi attribuiscono significato (Weick, 1995). Le caratteristiche che definiscono il sensemaking sono (1) la costruzione di una struttura, (2) la comprensione, (3) la costruzione di significati, (4) l'interazione al fine di raggiungere la condivisione dei significati costruiti, e (5) il costruire modelli (Weick, 1995).

Un chiarimento che occorre fare riguarda il non confondere il sensemaking con l'interpretazione. Benché l'utilizzo indiscriminato dei termini interpretazione e sensemaking quali sinonimi non sia un errore eccessivo, esso potrebbe creare confusione nel cogliere alcune distinzioni decisamente importanti per chi voglia comprendere le sottigliezze del concetto nei contesti organizzati (Weick, 1995). L'interpretazione è solo una componente del sensemaking. Mentre essa riguarda la comprensione dei contenuti, il sensemaking riguarda anche la costruzione degli stessi.

Volendo entrare più in dettaglio, il sensemaking è visto come un processo:

- 1) *Basato sulla costruzione dell'identità.* Il sensemaking parte da una persona che attribuisce significato, tuttavia, dietro questa persona ci sono molteplici definizioni che concorrono a plasmarne l'identità. Il sensemaking è fortemente influenzato da ciascuna delle componenti identitarie degli individui. Maggiori sono le dimensioni del "sé" a cui una persona ha accesso, maggiori saranno i significati che quella persona può estrapolare da, o attribuire ad una situazione. Nonostante questo, bisogna riconoscere che maggiori sono i significati attribuibili, maggiori saranno le difficoltà a trovare consistenza all'interno di tutte le proprie concezioni del sé.
- 2) *Retrospektivo.* Il sensemaking è un processo di creazione di significato sulla base di quello che è già accaduto nella vita di una persona. Tutto ciò che accade in un determinato momento, però, influenza la re-interpretazione dei fatti passati che vengono richiamati alla mente nel processo di sensemaking di un evento presente, dunque, cambia il significato attribuito alla memoria. La retrospezione implica che si venga a conoscenza dello stimolo ad una risposta comportamentale solo dopo la manifestazione di quest'ultima, in virtù del fatto che un'azione può diventare oggetto di interesse soltanto dopo che si è

manifestata. Una volta notata l'azione, vi sono diversi possibili antecedenti che ad essa possono essere attribuiti e la scelta dello stimolo (all'azione) influenza il significato che si associa all'azione stessa.

3) *Generante contesti ed ambienti all'interno dei quali gli individui agiscono.* Secondo la prospettiva del sensemaking le persone non agiscono all'interno di ambienti prefissati ed indipendenti da loro. Al contrario, in qualsiasi situazione gli individui sono strettamente collegati ad i loro ambienti. Nell'agire creano i vincoli e le opportunità davanti a cui si troveranno. Sostanzialmente, per quanto complesso possa sembrare, l'attività degli individui dipende dallo stimolo che ricevono solo fino ad un certo punto; infatti, quella stessa attività contribuisce a creare la situazione che causa la necessità di espletare l'attività stessa. Dunque, l'attività è influenzata da, ed influenza l'ambiente.

4) *Sociale.* Sebbene il termine sensemaking possa spingere a pensare ad un livello di analisi individuale, esso si realizza anche attraverso le dinamiche sociali. Infatti, il sensemaking è un processo sociale che plasma le interpretazioni e l'attività stessa dell'interpretare.

- 5) *In corso*. I flussi sono una costante del sensemaking, gli individui sono sempre al centro di eventi già iniziati che si delineeranno come tali nel momento in cui essi li avranno già vissuti. Per comprendere il sensemaking occorre prestare attenzione ai modi in cui gli individui spezzano i flussi per estrapolarvi indizi.
- 6) *Basato su, e generato da indizi estrapolati*. Appare molto più semplice osservare le conseguenze del sensemaking piuttosto che il processo attraverso cui esso si realizza. Per ovviare a questa limitazione si tende a guardare agli indizi che gli individui estrapolano dalla loro esperienza e dalle loro conoscenze al fine di comprendere come essi attribuiscono significato agli eventi che vivono.
- 7) *Guidato dalla plausibilità piuttosto che dall'accuratezza*. Uno dei punti di forza del sensemaking deriva dal fatto che non si basa sull'accuratezza ma sulla plausibilità, sulla pragmatica, sulla coerenza, sulla ragionevolezza, sulla creazione, sull'invenzione e sulla funzionalità. L'accuratezza passa in secondo piano sia per via della tendenza umana a filtrare e distorcere la realtà nella selezione dei dati che servono per agire, sia per via della presenza di molteplici significati e molteplici interpretazioni

collegabili ad uno stesso indizio estrapolato.

Queste sette caratteristiche hanno mostrato avere implicazioni pratiche quando, all'interno delle organizzazioni, le identità sono state destabilizzate per cause quali il downsizing. Ognuna di esse si collega alle altre ed ognuna incorpora azioni e contesto, entrambi aspetti fondamentali del sensemaking. Possono inoltre essere rappresentate in sequenza - ad esempio, gli individui preoccupati da questioni sull'identità in contesti diversi dal loro, traggono spunto da eventi in corso da cui estraggono indizi e a cui in seguito attribuiscono significato retrospettivamente, stabilendo per tutto il tempo un ordine sequenziale o di priorità agli eventi stessi. Questa sequenza omette la ricorsività del feedback, i processi simultanei e la considerazione che dopo qualche tempo una delle fasi potrebbe non fare più parte del processo.

Le sette caratteristiche hanno l'obiettivo di guidare la comprensione dell'approccio sensemaking e, in particolare, suggerire come esso funzioni e quali possano essere le potenziali faglie (Weick, 1995).

Il sensemaking consiste nella scoperta di se stessi e del

proprio contesto di riferimento, dunque, è strettamente collegato alla costruzione dell'identità, alla luce di quanto illustrato nel capitolo precedente in merito a quest'ultima. La prospettiva attraverso cui nel presente studio si guarda alla costruzione dell'identità organizzativa si basa sul sensemaking perché esso può ben descrivere il processo attraverso cui avviene la definizione delle dimensioni che costituiscono il *sé organizzativo* di ogni individuo e vi danno significato.

### **5.3 Disegno di Ricerca e Strumenti Utilizzati**

Il disegno di ricerca rappresenta il collante dell'intero progetto di ricerca. Esso ha l'obiettivo di fornire una struttura atta a mettere in luce tutte le parti fondamentali dello studio, quali l'oggetto della ricerca, gli strumenti utilizzati per raccogliere i dati e il metodo di interpretazione degli stessi. Tutto questo alla luce delle argomentazioni principali e del contributo che lo studio vuole dare alla letteratura in materia.

Ai fini della ricerca è stato utilizzato un *case study* all'interno del Nottinghamshire Probation Service. Questo metodo è ideale per investigazioni olistiche e da condurre in profondità. I case study sono progettati per far emergere i dettagli dal punto di

vista dei partecipanti attraverso il ricorso a diverse fonti di dati. Il loro contributo sta nel fornire spiegazioni alternative di fenomeni osservabili nella realtà offrendo una visione di essa non immediatamente percepibile (Siggelkow, 2007).

Vi sono varie tipologie di case study – esplorativi, esplicativi e descrittivi (Yin, 1993), oppure intrinseci (quando il ricercatore ha un particolare interesse nel caso studio), strumentali (quando il caso viene usato per comprendere di più rispetto a quanto viene colto dall'osservatore) e collettivi (quando vengono effettuati una serie di case study) (Stake, 1995). Il case study utilizzato per la ricerca ha natura esplorativa poiché l'obiettivo della ricerca è indagare la costruzione dell'identità organizzativa e valutare se, ed eventualmente come, essa incida sulla performance dell'organizzazione oggetto dello studio.

Per garantire la validità interna del caso sono stati utilizzati tre diversi strumenti di ricerca, ossia, l'intervista semi-strutturata, l'osservazione non partecipativa e l'accesso ai documenti formali dell'organizzazione.

L'intervista semi-strutturata, caratterizzata da domande che consentono una comunicazione rilassata ma allo stesso tempo focalizzata tra il ricercatore e l'intervistato, ha permesso di

ottenere informazioni sui temi principali oggetto dello studio - nella fattispecie, le caratteristiche identitarie degli intervistati, le aspettative di performance dell'organizzazione, i target, i meccanismi di performance appraisal e di performance management - favorendo anche l'individuazione di ulteriori fattori collegati a quelli critici ed inizialmente non completamente considerati dal ricercatore nella formulazione iniziale dello schema di intervista - quali ad esempio i meccanismi di controllo. Il numero di interviste effettuate ammonta a quaranta. Queste sono state condotte nell'arco di un anno, periodo di tempo che il ricercatore ha passato all'interno dell'organizzazione.

Il secondo strumento attraverso cui sono stati raccolti dati è l'osservazione non partecipativa (Line, 1971). Sulla base di questa, il ricercatore, pur essendo presente nel contesto, non ha partecipato ad esso - ad esempio, lavorandovi come impiegato a tempo determinato. L'obiettivo dell'osservazione è stato quello di comprendere meglio sia l'ambiente all'interno del quale il Nottinghamshire Probation Service agisce, che i processi e le routine poste in essere dagli attori organizzativi.

Infine, tramite l'accesso ai documenti formali è stato possibile



raccogliere le informazioni che definivano l'orientamento dell'organizzazione sia a livello locale che a livello governativo, le informazioni che mettevano in risalto l'approccio comunicazionale in essere nell'organizzazione (formale vs. informale), gli obiettivi formali ed i target.

Quanto illustrato sugli strumenti di ricerca mira altresì a garantire la validità interna; la validità esterna, invece, sebbene più difficile da dimostrare in un unico case study esplorativo, è garantita dall'attuazione attenta dello stesso e dal rispetto delle convenzioni di base necessarie per rendere una ricerca affidabile (ad esempio, comportamento etico del ricercatore nel non manipolare le risposte degli intervistati).

#### **5.4 Conclusione**

L'obiettivo di questo capitolo è stato duplice. Da un lato, ha fornito al lettore una chiave di interpretazione della ricerca e dei dati ad essa collegati. L'illustrazione della prospettiva social-costruzionista ha permesso di posizionare lo studio ontologicamente ed epistemologicamente, mostrando la cornice generale ed i punti di riferimento da cui partire per poterne comprendere l'essenza. Inoltre, la sezione dedicata al

sensemaking è servita ad inquadrare più in dettaglio come verrà trattato lo studio dell'identità organizzativa dell'Ente di riferimento.

Dall'altro lato, il capitolo ha enunciato il disegno di ricerca e gli strumenti ad esso collegati per effettuare la raccolta dei dati.

Il capitolo successivo focalizzerà sull'analisi dei dati e fornirà ulteriori aspetti caratterizzanti lo studio.

## Capitolo VI

### La Nottinghamshire Probation Area: Dati e Discussione

#### 6.0 Introduzione

L'obiettivo di questo capitolo è illustrare e discutere i risultati della ricerca condotta. Nella prima sezione si introduce l'organizzazione all'interno della quale è stato effettuato lo studio, la Nottinghamshire Probation Area. Vengono spiegate sia la mission che la vision della stessa, insieme ad i target ed alle performance realizzate nel periodo in cui la raccolta dei dati ha avuto luogo.

Nella seconda sezione vengono descritti i ruoli ricoperti dagli attori intervistati, poichè per ragioni di privacy e di accordi presi con l'ente non è stato possibile fornire ulteriori dettagli riguardo ad essi. Come anticipato, sono state condotte interviste semistrutturate per poter cogliere ampiamente la versione della realtà di ogni intervistato. I dati raccolti attraverso le osservazioni sono stati registrati sulla base di una cronologia storica al fine di renderli di facile accesso, mentre i documenti formali (altra fonte di dati a disposizione del ricercatore) sono

stati prevalentemente i rapporti annuali ed i resoconti dei meeting condotti nell'anno in cui la ricerca è stata condotta.

Nella terza sezione vengono discussi tre fattori principali collegati all'indagine sul ruolo della costruzione dell'identità organizzativa: (1) in che misura l'NPA rispetta i target prefissati, (2) la presenza di associazioni tra le dinamiche micro-comportamentali di costruzione dell'identità organizzativa e l'andamento delle performance disponibili dell'NPA e gli effetti delle stesse dinamiche sull'efficienza e sull'efficacia delle performance; ed infine, (3) le ragioni dell'asimmetria tra vertice politico-amministrativo ed operatori dell'NPA. Per discutere questi fattori vengono riportati degli estratti di interviste anche al fine di mostrare al lettore la tipologia di dati raccolti.

La quarta sezione riassume gli aspetti più importanti relativi ai risultati emersi dalla ricerca.

### **6.1 La Mission e la Vision dell'Organizzazione, le Performance ed i Target**

La Nottinghamshire Probation Area (da qui in avanti NPA) rappresenta una delle quarantadue aree che insieme formano il National Probation Service di Inghilterra e Galles.

L'organizzazione, in qualità di rappresentante di area del servizio nazionale, si occupa della gestione e supervisione dei criminali all'interno della comunità. Ad oggi, l'NPA supervisiona approssimativamente seimila soggetti. L'organizzazione pubblicizza quale sua mission "la protezione della comunità della contea del Nottinghamshire attraverso la punizione e riabilitazione dei criminali" (tradotto da: <http://www.nottinghamshire-probation.co.uk/>). Già guardando alla terminologia usata nel definire la mission, si comprende come la natura sociale dell'ente sia stata, anche a livello locale, accoppiata alla natura punitiva, tipica delle Prigioni. Ciò comunica come il servizio si impegni a seguire i criminali ma non per questo non contribuendo alla loro punizione, rimanendo in linea con le politiche governative discusse nel terzo capitolo.

Oltre alla mission, l'NPA pubblicizza fortemente anche la sua vision, ossia quello a cui l'organizzazione aspira: "saremo una *top-performing organization* relativamente alla riduzione del crimine ed al network di protezione del pubblico, servendo la comunità del Nottinghamshire". La mission e la vision dell'NPA contribuiscono a definire l'immagine che l'ente vuole

trasmettere al pubblico. La cosa interessante da notare è come questa organizzazione di supporto alla comunità faccia risaltare in primo piano l'aspetto competitivo della sua attività (top-performing organization).

La mission dell'NPA può essere riassunta in tre punti fondamentali che saranno esaminati in dettaglio di seguito. Essi sono la gestione dei criminali, la riduzione delle possibilità di ricommettere un crimine da parte di chi ne aveva già commessi in precedenza e, infine, la protezione della comunità. Si tratta dei tre obiettivi caratteristici del National Probation Service che vengono assimilati poi da ogni ente a livello locale. In questa sede si esamina come gli obiettivi vengono interpretati dall'NPA.

#### *La gestione dei criminali.*

L'NPA è stata recentemente confermata come la top-performing area dell'intero servizio nazionale in fatto di velocità nell'applicazione del processo End to End, che segue il criminale dall'emanazione dell'ordine di custodia da parte del tribunale fino al momento dell'udienza. Questo processo si realizza attraverso il lavoro degli ufficiali all'interno di piccoli

team chiamati Offender Management Units e composte da ufficiali di probation (probation officers), che si occupano dei criminali pericolosi, ufficiali di servizio (probation service officers), che si occupano di gestire i criminali meno rischiosi, e ufficiali di amministrazione (case administration officers) che hanno il compito di garantire l'esecuzione efficiente dei casi di volta in volta oggetto dell'End to End. Il processo garantisce ai criminali di essere seguiti nel loro rapporto con la giustizia, dall'inizio alla fine, dallo stesso team, indipendentemente dalle sentenze emanate dal tribunale. In tal modo gli ufficiali di probation e i criminali possono sviluppare una relazione produttiva volta a ridurre la recidività. Nel 2006 l'NPA ha realizzato e completato l'End to End nel 96% dei casi nell'arco di dieci giorni dall'inizio dello stesso, superando di gran lunga il target del 90% fissato in sede di programmazione annuale.

A parte l'attuazione completa ed i tempi di attuazione del processo, nell'ambito della gestione dei criminali, un altro target importante introdotto recentemente è quello che misura la collaborazione degli stessi (compliance). Esso, in particolare, misura il numero di incontri con gli ufficiali di probation a cui i soggetti in custodia dovrebbero partecipare settimanalmente

nei primi sei mesi dall'emanazione della sentenza del tribunale nei loro confronti. Al fine di raggiungere il target, agli ufficiali di probation è stato richiesto di focalizzare sui criminali per cui il rischio di venire meno all'ordine del tribunale è più alto. Ciò ha portato ad avere oltre agli incontri stabiliti nelle sedi dell'NPA presso cui i soggetti si devono recare, anche delle visite a domicilio da parte degli ufficiali. Dalle interviste condotte all'interno dell'organizzazione emerge che gli effettivi risultati collegati a questo target siano stati manipolati dall'organizzazione al fine di raggiungere formalmente il successo. Infatti, nel periodo oggetto dello studio (2006-07), quando i criminali saltavano gli appuntamenti settimanali, agli ufficiali era richiesto di telefonarli per fissare un nuovo appuntamento facendo figurare che i soggetti in custodia avessero spostato l'appuntamento ad un giorno diverso della settimana (come "per imprevisti"), piuttosto che considerare l'assenza come il venir meno all'impegno preso con il tribunale. Ovviamente, questo meccanismo ha nascosto gli effettivi risultati ed ha inciso a favore del raggiungimento del target.

Sempre nell'ambito dell'obiettivo di gestione dei criminali, l'NPA (1) ha degli ufficiali che operano all'interno delle



prigioni, per preparare i condannati alla riabilitazione che avverrà successivamente quando saranno rilasciati; (2) opera con le vittime, per supportarle ed avvalersi delle loro informazioni al fine di tracciare il profilo dei criminali; ed infine, (3) opera con i tribunali, redigendo i fascicoli volti a fornire informazioni ai giudici che emaneranno le sentenze (ad esempio, circostanze del crimine, fattori coinvolti, tipo di rischio che il criminale costituisce per il pubblico). Tali documenti indicano anche delle alternative di sentenza per supportare i giudici nella decisione di quelle più adeguate. Nel 2006 il 97% dei rapporti è stato redatto dall'NPA entro i termini stabiliti dal tribunale, superando anche in questo caso il target del 95% stabilito dall'organizzazione in sede di programmazione.

*La riduzione del rischio di recidività.*

Per la realizzazione di questo obiettivo, l'NPA opera in quattro aree. La prima riguarda il lavorare di concerto con il servizio sanitario (NHS – National Health Service) al fine di identificare i bisogni fisici e psichici dei criminali. I team mappano i servizi attualmente offerti dall'NHS e valutano le

necessità dei criminali in modo da garantire loro le cure di cui hanno bisogno. La seconda area riguarda la gestione degli alloggi da attribuire ai soggetti in custodia. Al momento vi sono tre alloggi nella contea - uno per i criminali molto pericolosi, un altro per chi si proclama innocente e l'ultimo per chi è su cauzione ed attende la condanna. La terza area riguarda la gestione dei recidivi, in questo caso i team dell'NPA lavorano di concerto con la Polizia, le Prigioni e le associazioni di riabilitazione dei tossicodipendenti. Infine, la quarta area riguarda l'occupazione, la formazione e l'istruzione dei criminali. A questo proposito i team di probation lavorano al fine di identificare le barriere a tali attività (in genere legate alla mancanza di qualifica e di abilità), al fine di migliorare le possibilità di impiego dei criminali (facendo leva su fattori formativi ma anche psicologici, quali l'autostima e la self-confidence) e al fine di mettere i soggetti nelle condizioni di trovare un lavoro e mantenere uno stile di vita corretto. Nel 2006 l'NPA ha collocato 344 individui sul mercato del lavoro vincendo il secondo posto ai National Justice Awards per il lavoro ammirevole condotto con i soggetti in custodia.

*La protezione della comunità.*

In merito all'attuazione dell'obiettivo di protezione del pubblico, nella contea del Nottinghamshire sono stati posti in essere degli accordi inter-agenzia sulla base di un protocollo guida in cui vengono indicate le procedure che i soggetti coinvolti devono seguire. Le agenzie legate dal protocollo sono l'NPA, la Polizia, il Comune e la Contea, e il servizio di sanità. In particolare il protocollo sancisce che, qualora vi sia un individuo che rappresenta un pericolo per la collettività, tutte le agenzie coinvolte devono: (1) condividere informazioni, (2) valutare insieme quali rischi vi siano per il pubblico, (3) considerare l'imminenza di tali rischi, (4) identificare potenziali vittime, (5) valutare se altre agenzie debbano essere coinvolte, e (6) accordarsi sulle azioni che ogni agenzia deve intraprendere al fine di scongiurare rischi.

Analizzati in dettaglio i tre obiettivi che costituiscono la missione dell'NPA, di seguito vengono illustrati gli indicatori di performance specifici all'area:

1. individuazione degli intervalli temporali e delle scadenze necessarie a completare le valutazioni dei

soggetti in custodia e attinenza alle stesse

2. riduzione dei tempi necessari a redigere e fornire i fascicoli al tribunale
3. esecuzione degli ordini del tribunale
4. presenza regolare dei soggetti in custodia agli incontri con gli ufficiali (compliance)
5. conformità agli ordini del tribunale
6. completamento dei lavori socialmente utili
7. completamento dei programmi di riabilitazione per i tossicodipendenti
8. completamento di programmi specifici
9. posizionamento sul mercato del lavoro
10. registro accurato di informazioni razziali ed etniche

Alcuni di questi indicatori riguardano l'attività amministrativa dell'organizzazione (ad esempio il punto numero 1), altri invece devono essere adempiuti dai soggetti in custodia. Per questi target l'NPA ha la responsabilità di garantirne l'attuazione. Tra il mese di aprile ed il mese di giugno 2006 l'NPA risultava la seconda area, su quarantadue in totale, in fatto di performance e di target raggiunti.

## **6.2 Gli Attori Intervistati**

Questa sezione ha lo scopo di offrire un profilo più dettagliato dei partecipanti allo studio. Come accennato nell'introduzione, per ragioni di privacy e di accordi presi con la Nottinghamshire Probation Area, non verranno svelate le identità degli intervistati ma verranno illustrati i ruoli che essi rivestono all'interno dell'organizzazione. Questo permetterà al lettore di comprendere meglio la prospettiva dei partecipanti alla luce del loro contesto di riferimento.

Ai fini della ricerca sono state intervistate quaranta persone su un organico di quattrocento. I soggetti da intervistare sono stati scelti sulla base di un criterio di rappresentanza secondo cui venivano considerati il genere (maschi/femmine), l'etnia (bianchi caucasici, afro-caraibici, indo-pachistani) ed i ruoli lavorativi. Per ragioni di convenienza, i partecipanti alle interviste sono descritti sulla base del ruolo svolto, dunque, amministrativi, ufficiali di probation e di servizio, manager di linea, direttori e membri del Consiglio di Amministrazione. Ciascuna di queste categorie di ruolo viene illustrata di seguito.

### *Gli Amministrativi*

In questa categoria rientrano tutti coloro i quali svolgono attività di supporto all'espletamento dei servizi dell'NPA. In particolare, chi opera nelle varie aree funzionali, quali, finanza, comunicazione, risorse umane, ed ICT.

### *Gli Ufficiali di Probation (Probation Officers)*

Questi ufficiali possono ricoprire la posizione solo dietro conseguimento di un titolo di studio specialistico che li qualifica appunto come ufficiali di probation. Inoltre, sono sottoposti ad un periodo di formazione di due anni in virtù della peculiarità delle mansioni che sono chiamati a svolgere. Essi sono in diretto contatto con il tribunale e non solo si occupano della redazione dei rapporti ante-sentenza, ma sono chiamati ad esprimere un giudizio sulle migliori alternative di trattamento dei criminali, suggerendo anche le sentenze più adeguate da sottoporre all'attenzione del giudice al momento della decisione. Tra le altre responsabilità degli ufficiali di probation, rientrano:

1. l'assicurazione che i criminali seguano fedelmente gli

ordini del tribunale impartiti loro, soprattutto nell'esecuzione dei lavori socialmente utili

2. la supervisione dei criminali durante e dopo l'esecuzione delle sentenze
3. la formazione dei criminali al fine di modificare in meglio il loro approccio alla società.

*Gli Ufficiali di Servizio di Probation (Probation Service Officers)*

Chi ricopre questo ruolo ha una parte importante nel supportare i soggetti che sono in custodia ed a cui sono state attribuite sentenze che implicano l'esecuzione di lavori socialmente utili. Gli ufficiali di servizio coordinano i programmi di riabilitazione anche per chi ha terminato il periodo di custodia e deve reinserirsi nella società. Diversamente dagli ufficiali di probation, gli ufficiali di servizio supervisionano soltanto i criminali a basso rischio. Le loro mansioni variano in funzione alla filiale dell'NPA a cui sono assegnati (vi sono sei grandi filiali, tre nella città di Nottingham, ed altre tre in città vicine facenti parte del territorio della contea del Nottinghamshire, rispettivamente, Newark, Worksop e Mansfield). In linea generale si occupano di:

1. redigere rapporti informativi anteriori alla sentenza da inviare al tribunale e contenenti informazioni relative alle possibilità di cauzione per i soggetti interessati
2. supervisionare le attività socialmente utili a cui i soggetti vengono attribuiti
3. gestire i referti relativi a problematiche quali la salute ed il lavoro dei soggetti
4. organizzare di programmi volti a correggere il comportamento dei criminali
5. fornire supporto alle vittime ed alle loro famiglie.

Gli ufficiali di servizio lavorano in diverse unità ed in diversi contesti di custodia quali le prigioni e gli alloggi in cui vengono ospitati i criminali. Nell'esecuzione del loro lavoro, devono evitare di essere pregiudizievoli relativamente ai criminali, essere accurati nel registrare le informazioni, ed essere ottimi comunicatori sia al fine di creare relazioni positive con i soggetti di cui sono responsabili, sia al fine di poter interagire con il tribunale. Gli ufficiali di servizio non hanno le qualifiche richieste agli ufficiali di probation, per questa ragione hanno un spettro d'azione più limitato rispetto a questi ultimi.



### *I manager di linea*

Chi riveste questo ruolo, in generale, era entrato a far parte dell'organizzazione come ufficiale di probation. Tale "provenienza" incide molto sulla modalità di gestione dei dipendenti. Non a caso i manager di linea tendono ad avere un approccio più supportivo che autoritario nei confronti dei loro subordinati. Questo aspetto ha rappresentato, per chi ricopre tale posizione, un limite all'accettazione ed all'adozione delle nuove logiche manageriali – derivanti dalle politiche governative di riforma – nell'organizzazione.

Le principali responsabilità del manager di linea riguardano:

1. assicurare l'erogazione e l'integrazione di servizi di alta qualità da parte del team supervisionato
2. assicurare la best-practice relativamente all'espletamento del lavoro
3. garantire il raggiungimento degli obiettivi
4. costituire il collegamento tra i vertici dell'organizzazione ed i dipendenti supervisionati attraverso la partecipazione e l'organizzazione di meeting in cui vengono discussi gli obiettivi e lo stato

di avanzamento del lavoro

5. coordinare la gestione dei fondi destinati all'area supervisionata
6. valutare annualmente le performance dei dipendenti
7. formare i nuovi membri dello staff alla luce degli della mission e della vision dell'organizzazione ed alla luce dei principi guida del suo team
8. contribuire allo sviluppo delle abilità dello staff supervisionato.

Ai manager di linea è richiesta l'abilità di costruire e mantenere relazioni sia con gli stakeholders interni che con quelli esterni e di influenzare e negoziare.

### *I Direttori*

Nell'NPA vi sono quattro direttori, tre dei quali sono responsabili di tre diverse aree (programmazione, interventi, e comunicazione e contatti con l'esterno), il quarto invece è responsabile della supervisione dell'intera organizzazione. Con l'introduzione delle nuove politiche governative, ispirate dal

New Public Management e dalla Modernization, e soprattutto con l'introduzione del progetto di ristrutturazione del National Probation Service (aprile 2005) è stato introdotto un nuovo pool di direttori nell'NPA con l'intenzione di apportare all'organizzazione una ventata di freschezza e di innovazione e con l'obiettivo di rendere i risultati dell'organizzazione più efficienti. Le mansioni principali dei direttori sono:

1. mediazione con l'Home Office
2. redazione dei piani organizzativi alla luce delle direttive governative
3. definizione dei piani di sviluppo dello staff
4. rappresentanza della divisione di cui sono a capo
5. definizione degli standard di performance e dei target che devono essere raggiunti.

Dal momento in cui i nuovi direttori dell'NPA sono entrati in carica, hanno deciso la ristrutturazione dell'organizzazione. I cambiamenti sono avvenuti sia a livello strutturale (soppressione o accorpamento di alcune unità, creazione di altre, revisione delle mansioni) che a livello coordinativo (riduzione del potere e dell'autonomia dei manager di linea,

accentramento della responsabilità). I direttori hanno agito per due motivi fondamentali. Il primo era relativo all'applicazione delle direttive governative in materia di probation, ossia quelle che prevedevano maggiori contatti con le altre agenzie della giustizia penale, maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi, introduzione della contestability (competizione tra il probation service e le organizzazioni private o di volontariato nell'erogazione di servizi che un tempo spettavano solo al probation, come indicato nel capitolo della tesi dedicato al National Probation Service). Il secondo, invece, era collegato al fatto che l'NPA risultava all'ultimo posto della classifica governativa in fatto di performance; in sostanza, l'organizzazione era operativamente inefficiente ed inefficace ed era costantemente esposta alle visite degli ispettori governativi.

#### *Il Consiglio di Amministrazione (Board)*

Questo organo ha il compito di supervisionare tutta l'attività svolta dell'NPA. I membri che lo compongono sono selezionati nell'ambito della comunità locale ed ognuno proviene da diversi contesti, generalmente, tutti collegati al management di

alto livello gerarchico. Il CdA si riunisce mensilmente per valutare l'andamento del servizio e pianificare eventuali aggiustamenti al fine di raggiungere gli obiettivi di fondo.

Nella sezione successiva vengono discussi i principali risultati della ricerca alla luce dei dati raccolti.

### **6.3 La Costruzione dell'Identità Organizzativa e le Performance**

Questa sezione si pone tre principali obiettivi. Il primo riguarda il verificare in che misura l'NPA rispetti i target prefissati; il secondo riguarda verificare la presenza di associazioni tra le dinamiche micro-comportamentali di costruzione dell'identità organizzativa e l'andamento delle performance disponibili dell'NPA e gli effetti delle stesse dinamiche sull'efficienza e sull'efficacia delle performance; ed infine, il terzo mira alla comprensione delle ragioni dell'asimmetria tra vertice politico-amministrativo ed operatori dell'NPA.

### 6.3.1 Il rispetto dei target.

Per verificare fino a che punto l'NPA stia rispettando i target prefissati possono essere presi in considerazione gli esiti delle interviste ed i documenti formali a cui è stato possibile accedere. Di seguito sono riportati due passaggi di due delle interviste condotte; essi sono comunque rappresentativi dei due punti di vista prevalenti nell'organizzazione. I passaggi non sono stati tradotti dall'inglese al fine di evitare che si perdesse l'enfasi della terminologia utilizzata dai partecipanti. Ogni intervista rappresenta la versione della realtà del soggetto dal quale è stata rilasciata; questo spiega la rilevanza delle parole usate, delle pause e delle esitazioni.

*“I think that things to do with, you know, targets and performance are already doing that so we can ensure our, emh... performance is good and we are doing what we're supposed to do. So I think that's all good. I think we were... emh, probably not before, I think before we were, emh... we weren't hitting the targets before. I think we were gradually improving, there was a kind of slow cultural change that was happening but nobody was saying “you have to do this to improve” and I think that that should have happened. In some way*

*that is what the directors are doing but the way they're doing it is kind of meaning that... you know people feel that they can't say anything because they feel frightened, and it's almost like they're saying "we have to get at the top of the league table at the cost of everything" it doesn't matter what else goes, as long as we hit those targets"*

[Ruolo dell'intervistato: manager di linea; sesso: F]

Da questo passaggio emergono due punti importanti. La persona intervistata, anzitutto, chiarisce come la performance sia positiva ed i target vengano raggiunti, al contrario con quanto accadeva in passato, prima dell'avvento dei nuovi direttori. Tuttavia, essa fa anche notare come direttori dell'NPA pretendano il raggiungimento dei livelli di performance prestabiliti ad ogni costo, ignorando quanto questo possa ledere l'interesse dei singoli. Addirittura, l'intervistata parla di impossibilità per gli operatori di manifestare la propria opinione a causa di un clima di paura che pervade gli ambienti organizzativi, dovuto all'approccio autoritario adottato dai direttori.

Il tema della performance viene, invece, argomentato in

modo diverso dai direttori.

*“When I first came here as a director this was a failing service, there was no doubt about it, the performance was poor, people weren't meeting the targets, offenders weren't properly supervised, there were high profile cases in the news where the probation service had clearly not done the job properly. People under probation committed crimes and newspapers got on to it, through investigations we found out that probation wasn't doing what it was supposed to do, which is protecting the public. Of course we're in a complete different situation now, and we haven't been under special measures for nine months now. Some people call it special measures but if you say that to the Home Office it would be very reluctant to agree that those were special measures, but we certainly were being scrutinized more heavily... emh, and my view is that for the last nine months because we have climbed from number 37 to number 11 in the performance tables, and that means a lot to people, their attention isn't on us any more, and they're satisfied, we're performing well”*

[Ruolo dell'intervistato: direttore; sesso: M]

Questo intervistato puntualizza come al momento del suo trasferimento presso l'NPA, l'organizzazione si distingueva per la scarsità della performance realizzata, subendo le



conseguenze negative che ne derivano (ad esempio, la comunicazione negativa dei media). Prima di andare avanti nel commento a questo passaggio, occorre specificare che in virtù della scarsa performance, l'organizzazione occupava il 37° posto nella classifica nazionale del National Probation Service (si ricorda al lettore che in totale le aree sono quarantadue quindi la posizione dell'NPA era tra le ultime). Questo aveva spinto l'Home Office ad inviare mensilmente degli ispettori presso l'organizzazione per tenerne sotto stretta sorveglianza l'operato. Un provvedimento di questo genere passa sotto l'espressione tecnica di "special measures" (misure speciali), tuttavia, nel linguaggio dell'Home Office e del National Probation Service tale terminologia era bandita perchè troppo dura (e troppo chiara) nel definire la situazione in cui versava il servizio. L'utilizzo della definizione avrebbe gettato un'organizzazione che si occupa della protezione del pubblico in cattiva luce, allarmando la comunità (a livello di sicurezza, un conto è mettere sotto "special measures" un'azienda di trasporto pubblico, un altro conto è mettervi un'organizzazione che dovrebbe ridurre la criminalità nella società. L'effetto di scandalo e di panico sarebbe sicuramente più forte nel secondo

caso). Tornando all'estratto dell'intervista, quello che il partecipante fa notare è come nei primi nove mesi dall'avvento del nuovo top management l'organizzazione è salita all'undicesimo posto della classifica nazionale. Al tempo in cui questo studio veniva condotto, l'NPA era ascesa al secondo posto.

Come anticipato, questi passaggi sono tratti da interviste che ricalcano le due prospettive prevalenti all'interno dell'organizzazione. Da un lato vi sono lo staff ed i manager di linea, dall'altro vi sono i direttori ed i membri del consiglio di amministrazione. Per i primi l'enfasi smisurata sulla performance porta al raggiungimento degli obiettivi ma ad un costo troppo elevato per gli operatori, ossia la mancata possibilità di dare un feedback e di partecipare a causa dell'instaurazione di un clima di timore. Per i secondi invece, in particolare per i direttori, l'attenzione alle performance e la necessità di raggiungere i target sono un bene che supera qualsiasi altro interesse. Nessun accenno viene fatto dai direttori al clima di timore e di agitazione che si è riscontrato essere diffuso nell'organizzazione. Quando si è cercata la loro

opinione sulle terminologie che circolavano tra gli operatori dell'NPA (quali clima di paura, ansia, pressione, stress) hanno tutti ammesso che non si tratta, nei fatti, di un fenomeno diffuso, bensì di pochi soggetti che esprimono la loro disapprovazione per il sistema attraverso il vittimismo. Relativamente ai membri del Consiglio di Amministrazione, due degli intervistati su tre hanno manifestato la loro preoccupazione per l'utilizzo di un approccio centralizzato e forte nei confronti dei dipendenti, sebbene tutti e tre abbiano espresso sia la necessità per l'organizzazione di migliorare la performance rispetto al passato, sia la soddisfazione di vedere la stessa all'undicesimo posto, prima, ed al secondo, poi, nell'arco di poco tempo.

Dai documenti formali, invece, emerge il successo netto dell'NPA nel raggiungimento dei target prefissati. Di seguito sono elencati i target chiave ed i risultati conseguiti nel 2006/07 dall'organizzazione.

1. Formazione dei soggetti in custodia: sono stati formati 1135 individui su un target di 1099 (3.27% in più)
2. Occupazione dei soggetti in custodia: è stato trovato

impiego per 556 individui su un target di 344 (62% in più)

3. Occupazione per almeno quattro settimane consecutive: è stato possibile far mantenere l'impiego a 396 individui sui 275 del target (44% in più)
4. Completamento dei programmi di riabilitazione per i criminali ad alto rischio: sono stati fatti completare il 97% dei programmi rispetto al 90% del target prefissato
5. Velocità nel fornire le documentazioni al tribunale: il 91% delle documentazioni necessarie al tribunale per emanare le sentenze è stato fatto pervenire prima della scadenza su un target del 90%
6. Lavori socialmente utili: sono state fatte completare 1487 attività socialmente utili su un target di 1316 (13% in più)
7. Esecuzione degli ordini del tribunale: il 98% degli ordini del tribunale è stato eseguito nell'arco di dieci giorni lavorativi dall'emanazione su un target stabilito del 90%
8. Partecipazione dei criminali agli incontri con gli

ufficiali di probation: è stata garantita la partecipazione dei soggetti agli incontri nell'83% dei casi su un target dell'85% (in questo caso il target non è stato raggiunto)

9. Riabilitazione dei tossicodipendenti: sono stati riabilitati con successo 158 individui su un target di 144 (9.7% in più)

10. Programmi di rieducazione: sono stati completati con successo 456 programmi su un target di 261 (75% in più)

11. Monitoraggio dell'etnia dei soggetti in custodia: il monitoraggio dei dati etnici è stato completato nel 97% dei casi su un target di 95%

12. Assenze per malattia: le assenze per malattia degli impiegati sono state in media corrispondenti ad undici giorni per individuo su un target di nove giorni (mancato raggiungimento del target).

Solo due dei dodici target non sono stati raggiunti dall'organizzazione, ossia, quello collegato alla partecipazione sistematica dei soggetti in custodia agli incontri con gli ufficiali

di probation e quello collegato alle assenze per malattia. Quest'ultimo punto sarà ripreso nella sezione successiva in cui verranno illustrate le dinamiche di costruzione dell'identità organizzativa alla luce delle performance.

*6.3.2 Le associazioni tra le dinamiche di costruzione dell'identità organizzativa e l'andamento delle performance nell'NPA in termini di efficienza e di efficacia.*

Per verificare la presenza di associazioni tra le dinamiche di costruzione dell'identità e le performance dell'organizzazione vengono presi in considerazione sia gli esiti delle interviste condotte che i dati osservativi. Si ricorda al lettore che i dati sono stati raccolti durante un periodo di un anno. Le osservazioni sono state possibili grazie alla disponibilità dell'organizzazione ad accettare il ricercatore all'interno di essa. I dati sono stati raccolti partecipando ad incontri formali ma soprattutto informali, prestando attenzione alle dinamiche d'interazione all'interno dell'ente, osservando la composizione dei gruppi di interesse e la distribuzione sostanziale della leadership ed, infine, ascoltando gli attori fuori dal contesto

delle interviste semi-strutturate.

Il primo estratto riportato di seguito pone l'accento sui sentimenti diffusi tra gli attori organizzativi.

*"They don't particularly want it (l'intervistato qui si riferisce al fatto che i direttori non vogliono il feedback dello staff), I had direct experience with that. Sorry, I can't tell you cause I'll be identified. There is no explanation, no discussion. You could argue but when a decision is made there is nothing to do. There is a feeling that you shouldn't raise your head above the parapet too much"*

[Ruolo dell'intervistato: amministrativo/formatore; sesso: M]

Comprendere l'ambiente organizzativo e i sentimenti che lo pervadono permette di inquadrare le fonti da cui gli individui attingono per costruire l'identità organizzativa. In questo caso viene evidenziata la mancata possibilità di partecipare alla vita dell'organizzazione con il feedback a causa dell'incombenza del pericolo. Durante l'intervista il partecipante non ha specificato quali siano esattamente i pericoli a cui un operatore andrebbe incontro manifestando la propria opinione, nonostante i continui solleciti del ricercatore a chiarire le sue affermazioni.

Nel prossimo estratto emerge ancora ed in modo più specifico l'attuale senso di coinvolgimento e di partecipazione dei soggetti nell'organizzazione. Si vuole far notare al lettore come anche in questo estratto traspare il timore dell'intervistata di essere identificata e di subire le conseguenze dell'aver espresso un'opinione non in linea con il top management.

(Legenda. R: ricercatore; I: intervistata)

*R: are you usually involved in new initiatives? In changes?*

*I: well, I used to be... but not anymore. I'm not sure about, emh... how much of this interview could be, emh, could be... identified as me? Who will see this?*

*R: oh, no problem, I will be the only person to listen to this you can be sure that nobody will be able to track anything back to anyone.*

*I: so, can I be free to say what I feel?*

*R: absolutely.*

*I: right... how it used to be it was that I felt very involved in the organization and in the things that happened. I felt free to give suggestions about how the community service could have improved, you know... I was consulted, I felt part of it. And now we have a different management than the one we had before. Now we've got the chief with the three directors. Now we have an extra layer. What that*



*does, I think partly because of the new layer and partly because of the management to achieve goals... means that people like me are considered as non important and therefore I have no faith in organizational change... I feel that all this has been done to me rather than with me. I worked in this organization for 18 years and I feel that... therefore I've got a lot of experience and yet it feels like... you're treated like "well, it doesn't matter, because from now everything is new"*

[Ruolo dell'intervistato: ufficiale di probation; sesso: F]

Due punti importanti meritano nota relativamente a questa intervista. Il primo riguarda la creazione di un nuovo livello gerarchico composto dai direttori ed il secondo riguarda l'approccio manageriale per obiettivi. Entrambi i fattori vengono visti come la causa dell'estromissione dell'intervistata dalle decisioni organizzative, per quello a cui essa poteva contribuire con la sua esperienza. Sotto il profilo dell'identità organizzativa inizia a trasparire la spaccatura tra passato dell'organizzazione e presente. Il passato viene visto come terreno comune, il presente come contesto imposto.

Nell'estratto riportato di seguito, invece, viene messa in

evidenza la diversità di conoscenza tra top management e operatori.

*“The new team of managers aren't probation people and they don't know what we're doing, and therefore it kind of shows that in their view often we're seen as a sausage factory, they think that we are involved in making sausages, but what we do is to try and meet these targets”*

[Ruolo dell'intervistato: ufficiale di servizio di probation;

sex: M]

Un elemento che emerge da questa intervista è la convinzione di non essere apprezzati e capiti quali operatori specializzati. Il lavoro di probation implica la riabilitazione attraverso il dialogo con i soggetti in custodia e pensare di poter misurare questo tipo di performance (difficilmente misurabile a causa dell'incertezza sull'effettivo successo nel convincere i criminali a non commettere più crimini nel corso della loro vita) risulta alquanto forzato per chi conosce la natura del servizio. L'intervistato, in questo caso, esprime chiaramente la sua convinzione di essere considerati dal top management lavoratori impegnati in una catena di montaggio.

Nel prossimo estratto emerge ancora come l'imposizione di

determinati target non può avvenire se chi li impone non è al corrente della tipologia di lavoro portato avanti dagli operatori e della possibilità di misurare lo stesso.

*“People who manage us should know what we’re doing... it isn’t professional to impose certain amounts of targets, and it’s not going to lead to good work. But it seems to be that everything comes down to how ridiculous this is and that we have no choice in it, and if you don’t do something or if it turns that something goes wrong your responsible”*

[Ruolo dell’intervistato: manager di linea; sesso: M]

Anche in questo caso nell’intervista si fa riferimento ai target ed ai dubbi che essi possano generare la qualità del servizio erogato. L’intervistato pone l’accento sulla responsabilità di chi opera sottolineando come in ultima analisi, a prescindere dall’essere d’accordo o meno con i target, qualora qualcosa non dovesse andare come da programma sarà l’operatore a doverne dare spiegazione.

L’estratto di intervista che viene riportato di seguito enfatizza, invece, il senso di condivisione tra gli attori.

*“Everybody feels the same across the service but it’s positive*

*because it means that it's real and there is also this feeling that we're all in this together and that... before middle managers were seen closer to managers but now we all feel the same, there is us and them, we're in this together"*

[Ruolo dell'intervistato: manager di linea; sesso: F]

L'importanza di questo estratto non sta solo nell'enfasi sul senso di condivisione diffuso tra lo staff dell'NPA, ma anche nella divisione dichiarata tra top management (i direttori) e tutti gli altri attori. Nonostante la dicotomia "noi/loro" possa essere comune nelle organizzazioni, a simboleggiare la netta divisione tra gli interessi degli attori coinvolti, in questo caso viene considerata importante per spiegare la presenza di due principali prospettive di costruzione dell'identità all'interno dell'NPA, ossia, quella dei direttori e quella del resto dello staff. Per mostrare, in particolare, l'orientamento dei direttori, si riportano gli ultimi due estratti di seguito.

*"The probation service has a history of being able to adapt and to adopt new ways of working [...]. Probation service, yes, I think we are skilled, now, in terms of work with orders and commands from the centre"*

[Ruolo dell'intervistato: direttore; sesso: M]

*“The philosophy and culture of the probation service has been almost on a continuous journey of adaptation, over the previous 5 possibly 10 years. And I think it would be hard to actually put your finger on what the identity is. I have my own views of what the identity of the probation is and it would hang around things like protecting the public, reducing offending, rehabilitation in the community... those kinds of things”*

[Ruolo dell'intervistato: direttore; sesso: F]

Queste due interviste mettono in luce l'adattamento come una qualità del probation service, o meglio, come un tratto distintivo (Albert e Whetten, 1985). Inoltre, evidenziano come il servizio sia ormai abitudinario all'esecuzione degli ordini, dunque, sminuendo indirettamente eventuali diatribe sull'opportunità di aver introdotto un cambiamento così radicale nel servizio. L'ultimo aspetto che appare evidente è l'associazione dell'identità alla mission dell'organizzazione da parte dei due direttori intervistati.

Alla luce di quanto esposto e sulla base dei dati raccolti, si osserva come relativamente all'identità organizzativa ci siano, anzitutto, due principali prospettive (come anticipato sopra)

quella dei top manager e quella di tutti gli altri operatori. Per i primi, i fattori coinvolti nella costruzione dell'identità sono fondati sulla mission e sulla vision dell'organizzazione. Per i secondi, invece, i fattori principali coinvolti sono tre, rispettivamente, (1) il clima di ansia diffuso all'interno dell'organizzazione, (2) il livello di partecipazione alla vita organizzativa attraverso le opinioni ed il feedback, piuttosto che attraverso il lavoro svolto, ed infine, (3) la natura dell'ente collegata alla tipologia del servizio erogato ed al senso di comprensione ed apprezzamento del proprio lavoro da parte dei direttori.

Gli attori comprendono se stessi quali operatori dell'NPA attraverso la loro interpretazione delle tre tipologie di fattori sopra elencati. Sebbene la performance dell'ente abbia superato in meglio qualsiasi aspettativa (si veda la lista dei target conseguiti elencata alle pagg. 7-8 di questo capitolo), l'identità sviluppatasi, seppur molto forte, va in una direzione diversa rispetto alla mission e alla vision dell'azienda, che al contrario sono materiale attraverso cui il top management costruisce la sua l'identità (e sono prevalentemente guidate dall'ottica della competizione).

Quello che emerge dai dati, relativamente agli operatori, è un'identità confusa da un passato orientato al servizio sociale ed un presente orientato alla performance ed al successo. Nonostante l'attuale successo nella performance, la mancanza di un'identità organizzativa definita nell'NPA potrebbe non garantire la durabilità di risultati brillanti, se non dietro il pugno duro.

Ad ogni modo, anche quest'ultimo non può essere considerato efficace nel lungo periodo a causa delle forti perdite di personale che si stanno verificando dall'avvento del nuovo top management ad oggi. Lo testimonia questo estratto:

*"They're losing good people. They should contact all the ones that left and ask "why did you leave?" but then I don't think they're bothered about losing people, it's one of those things for them, but for me and for staff it's a colleague who's leaving. It's a big thing even for them you have to look for someone new, you have to train them, look over them for the first times, it's a big thing"*

[Ruolo dell'intervistato: amministrativo/risorse umane; sesso:

F]

La perdita di personale specializzato richiede l'impiego di maggiori risorse da parte dell'organizzazione, sia per effettuare

la ricerca di candidati con le competenze e le abilità di base necessarie a ricoprire le posizioni vacanti, sia per la formazione dei nuovi assunti.

In sintesi, in termini di associazioni tra la costruzione di identità organizzativa e la performance dell'ente, si osserva che anche in presenza di un forte senso di non-identità con le linee di azione e le politiche dell'organizzazione dettate dal top management, la performance sbalordisce per gli alti livelli raggiunti dall'NPA in un arco di tempo relativamente breve. Tuttavia, per quello che i dati suggeriscono, questo può essere dovuto allo stile autoritario adottato dal top management nei confronti dei subordinati, i quali sono pervasi da un senso di incertezza e di ansia. La perdita di molte risorse specializzate (e l'insuccesso nel raggiungere il target di riduzione delle assenze per malattia) anticipano che lo stile autoritario non potrà garantire il successo nel lungo periodo se non viene costruita un'identità organizzativa che supporti l'organizzazione nello stato e nella forma attuale.



*6.3.3 L'asimmetria tra vertice politico-amministrativo ed operatori dell'NPA.*

L'asimmetria tra vertice politico-amministrativo e operatori dell'NPA può essere dovuta a due ragioni distinte, ed entrambe potrebbero essere estese al servizio a livello nazionale (alla luce di quanto illustrato nel capitolo sul National Probation Service).

La prima è di natura ideologica e riguarda le politiche sulla giustizia criminale a livello generale. Il vertice politico-amministrativo, avendo come obiettivo l'allargamento del consenso elettorale, è particolarmente sensibile al tema della sicurezza - fortemente popolare tra gli elettori di quasi tutte le società contemporanee -, per cui tende a privilegiare la repressione-prevenzione sulla riabilitazione, mentre gli operatori dell'NPA (e del servizio a livello nazionale) rimangono fedeli all'ideologia alla quale sono stati socializzati durante i loro percorsi educativi (forse, con qualche problema sulla loro capacità di legittimazione nei confronti dell'opinione pubblica). La collaborazione stretta con le Prigioni, che ha l'obiettivo di introdurre un carattere punitivo nel probation, è vista dagli attori solo come una mossa politica che rende ancora più ambigua l'attività dell'NPA e del probation service,

piuttosto che un modo attraverso cui acquisire il metodo “punitivo”. L’estratto riportato di seguito esprime meglio questo concetto.

*“You know, it’s a kind of an ideal thing, isn’t it? In theory prison and probation are much closer even because of the new IT system that should facilitate communication between the two services. I’m a bit concerned about it because practically prison officers come from a very different position and I’m a bit concerned about the way it has been thought, with prisons more in mind than probation. There’s this gap between prison and probation”*

[Ruolo dell’intervistato: manager di linea; sesso: M]

La percezione delle forti differenze tra le due tipologie di servizio spinge gli attori a diffidare del successo della cooperazione e comunque a non condividere l’imposizione di un carattere punitivo alla cultura del servizio.

La seconda ragione che può spiegare l’asimmetria tra il vertice politico-amministrativo e gli operatori è di natura metodologica in quanto riguarda la scelta degli strumenti di governance della policy. La combinazione di autorità tradizionale e performance si contrappone chiaramente al

modello tradizionale basato sulla fiducia concessa ai professionisti, generando frustrazione tra gli operatori. La contrapposizione si riflette anche nelle due diverse tipologie identitarie costruite: l'una positiva verso l'orientamento del servizio e basata su una visione di efficienza e di successo; l'altra negativa - ma non per questo debole e non condivisa - basata sulla necessità di considerazione per la dimensione umana e sociale, sia per il servizio che per gli attori operanti in esso.

Le due ragioni illustrate sono, tuttavia, collegate in quanto molto probabilmente la possibilità di utilizzare l'autorità tradizionale e l'orientamento alla performance dipende anche dalla misura in cui questo metodo sia percepito legittimo dallo stakeholder "corpo elettorale" dalle cui scelte, per quanto manipolabili, dipendono le strategie politico-amministrative.

#### **6.4 Conclusione**

L'analisi dei risultati conduce ad alcuni spunti sul ruolo della costruzione dell'identità organizzativa in un ente pubblico quale la Nottinghamshire Probation Area. Sebbene le performance dell'ente abbiano dimostrato il successo completo

dell'adozione delle politiche manageriali orientate al raggiungimento dei target proposte a livello governativo ed implementate a livello locale dal top management, l'indagine sulle modalità di costruzione dell'identità organizzativa ha lasciato trasparire la fragilità di questo equilibrio, enfatizzando due principali costruzioni di identità organizzativa contrapposte. L'una basata sulla mission e sulla vision dell'organizzazione, e l'altra basata sulla nostalgia per gli aspetti sociali ed umani che caratterizzavano il servizio prima dell'avvento dei cambiamenti. La contrapposizione delle due ed il maggiore sostegno riscosso dalla seconda in particolare, preannunciano la difficoltà per i vertici amministrativi di continuare a realizzare performance di successo, seppur utilizzando la linea autoritaria. Il mantenimento dei livelli di performance nel lungo periodo necessita di una costruzione di identità da parte della maggioranza degli attori che supporti gli obiettivi, le priorità, i mezzi e l'orientamento dell'organizzazione.

## **Conclusione**

Il presente lavoro di tesi ha voluto, anzitutto, evidenziare come i processi di costruzione dell'identità organizzativa siano rilevanti per comprendere gli output lavorativi in termini di efficienza ed efficacia, oltre che per l'analisi delle microdinamiche organizzative. L'identità organizzativa è il mezzo attraverso cui gli attori attribuiscono significato al loro ruolo, alla loro organizzazione e anche alla relazione tra se stessi e quest'ultima. Essa può essere interpretata come un insieme di significati che vengono costruiti attraverso le interazioni tra attori, piuttosto che come un'entità immutabile indipendentemente dal contesto, facilmente identificabile e misurabile. I cambiamenti imposti al contesto e alla natura di un'organizzazione ne influenzano profondamente la costruzione.

I risultati derivanti dalla ricerca condotta sul National Probation Service, in generale, e sulla Nottinghamshire Probation Area, in particolare, conducono ad alcuni spunti sul ruolo della costruzione dell'identità organizzativa. Sebbene le performance dell'Ente abbiano dimostrato il successo completo dell'adozione delle politiche manageriali orientate al raggiungimento dei target

proposte a livello governativo ed implementate a livello locale dal top management, l'indagine sulle modalità di costruzione dell'identità organizzativa ha lasciato trasparire la fragilità di questo equilibrio, enfatizzando due principali costruzioni di identità organizzativa contrapposte. L'una basata sulla mission e sulla vision dell'organizzazione, e l'altra basata sulla nostalgia per gli aspetti sociali ed umani che caratterizzavano il servizio prima dell'avvento dei cambiamenti. La contrapposizione delle due ed il maggiore sostegno riscosso dalla seconda in particolare, preannunciano la difficoltà per i vertici amministrativi di continuare a realizzare performance di successo, seppur utilizzando la linea autoritaria.

Il mantenimento dei livelli di performance nel lungo periodo necessita, dunque, di una costruzione di identità da parte della maggioranza degli attori che supporti gli obiettivi, le priorità, i mezzi e l'orientamento dell'organizzazione.

Lo scopo di questa ricerca è stato sollevare l'interesse sui processi di costruzione dell'identità organizzativa come dinamiche rilevanti, se non essenziali, per comprendere gli output lavorativi in termini di efficienza ed efficacia. L'individuazione di collegamenti tra il livello organizzativo ed il

livello degli operatori potrebbe fornire nuove prospettive di analisi dell'organizzazione alla luce delle dinamiche osservabili a livello micro.

## Bibliografia

Abrams, D., Ando, K. and Hinkle, S. (1998). "Psychological attachment to the group: cross-cultural differences in organizational identification and subjective norms as predictors of workers' turnover intentions", *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 24, pp.1027-1039.

Adinolfi, P. (2005). *Il Mito dell'Azienda*. Milano: McGraw-Hill.

Ahmad, Y., Broussine, M. (2003). "The UK Public Sector Modernization Agenda: Reconciliation and Renewal?", *Public Management Review*, Vol. 5, Issue 1, pp. 45-62.

Albert, S. and Whetten, D.A. (1985). "Organizational Identity", in L.L Cummings & B.M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behaviour*.7: 263-295. Greenwich CT: JAI Press

Albert, S., Whetten, D.A. (1985). "Organizational Identity", *Research in Organizational Behaviour*, Vol. 7, pp. 263-295.



Alford, J. (1993). "Towards a New Public Management Model: Beyond Managerialism and Its Critics", *American Journal of Public Administration*, Vol. 52, Issue 2.

Allen, D. Benner, P., & Diekelmann. (1986). "Three paradigms for nursing research: Methodological implications". In P. Chinn (Ed.). *Nursing research methodology*. Rockville, MD: Aspen.

Alvesson, M. (2003). "Interpretive unpacking: moderately destabilizing identities and images in organization studies", in E. Locke (ed) *Research in the Sociology of Organizations*. Amsterdam: Elsevier.

Alvesson, M., and Empson, L. (2006). "The Construction of Organizational Identity", Lund Institute of Economic Research Working Paper Series.

Aquino, K., and Douglas, S. (2003). "Identity threat and antisocial behaviour in organizations: The moderating effects of individual differences, aggressive, modelling and hierarchical status". *Organizational behaviour and Human Decision Processes*, Vol. 90, pp.195-208.

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Bennett, C., Ferlie, E. (1996), "Contracting in theory and in practice: some evidence from the NHS", *Public Administration*, Vol. 74 pp.49-66.

Benoiel, J. (1984). "Advancing nursing science: Qualitative approaches". *Western Journal of Nursing Research* .

Berger, P.L., Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.

Bhatta, G. (2003). "Post-NPM Themes in Public Sector Governance", Working Paper 17, State Services Commission.

Bhattacharya, C., Rao, H., & Glynn, M. A. 1995. "Understanding the bond of identification: An investigation of its correlates among art museum members", *Journal of Marketing*, Vol. 59, Issue 4, pp. 46-57.

- Bhui, H.S. (2001). "New Probation: Closer to the End of Social Work?", *British Journal of Social Work*, Vol. 31, pp. 637-639.
- Boal, K.B., Hunt, J.G., Jaros, S.J. (2003). "Ontology" in (eds.) Westwood, R., Clegg, S. (2003). *Debating Organizations*. Oxford: Blackwell Publishing, pp.83-113.
- Borgonovi, E. (2004). "Evoluzione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche e Cultura di Management", *Azienda Pubblica*, N. 1.
- Brewer, M. B. (1991). "The Social Self: On Being the Same and Different at the Same Time", *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 17, Issue 5, pp. 475-482.
- Brown, A. D. and Starkey, K. (2000). "Organizational identity and learning: a psychodynamic perspective". *Academy of Management Review*. Vol. 25, Issue 1, pp. 102-120.
- Brown, M., Humphreys, M. (2002). "Narratives of Organizational Identity and Identification: A Case Study of Hegemony and Resistance", *Organization Studies*, Vol.

23, Issue 3, pp. 421-447.

Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*. New York: Wiley.

Brunsson, N., Hagg, I. (1992). *The Power of the Market*. Stockholm: SNS Publications.

Brunsson, N., Olsen, J.P. (1997). *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget.

Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructionisms*. New York: Routledge.

Castle, F.G. (1989). Big Government in Weak States: the Paradox of State Size in the English-speaking Nations of Advanced Capitalism, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 27, pp. 267-293.

Christensen, T., Laegreid, P. (1999). *New Public Management: Are Politicians Loosing Control?* (Proceedings of the ECPR Workshop, Mannheim).

Chua, W.F. (1986). "Theoretical Constructions Of and By the

Real", *Accounting, Organization and Society*, Vol. 11, Issue 6, pp. 583-598.

Clarke, J., Newman, J. (1997) *The Managerial State*. London: Sage.

Cook, T. (1983). "Quasi-experimentation: Its ontology, epistemology, and methodology". In G. Morgan (Eds.), *Beyond method: strategies for social research*. Beverly Hills, CA: Sage.

Covaleski, M.A., Dirsmith, M.W. (1990). "Dialectic Tension, Double Reflexivity and the Everyday Accounting Researcher: On Using Qualitative Methods", *Accounting, Organization and Society*, Vol. 15, Issue 6, pp. 543-573.

Currie, G., Suhomlinova, O. (2006). "The Impact of Institutional Forces Upon Knowledge Sharing in the UK NHS: The Triumph of Professional Power and the Inconsistency of Policy", *Public Administration*, vol. 84, N. 1, pp. 1-30.

Cyert, R., March, J. (1963). *A Behavioural Theory of the Firm*.

Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Czarniawska, B. (2003). "Social Constructionism and Organization Studies", in (eds.) Westwood, R., Clegg, S. (2003). *Debating Organizations*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 128-139.

DiMaggio, P.J, Powell, W.W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, n. 2, pp. 147-160.

Dixon, J., Kouzmin, A., Korac-Katabase N.(1998). "Managerialism – Something Old, Something Borrowed, Little New. Economic Prescription Versus Effective Organizational Change in Public Agencies", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11, pp. 164-187.

Du Gay, P. (1996) *Consumption and Identity at Work*. Thousand Oaks: Sage.

Dutton, J., Dukerich, J. and Harquail, C. (1994).

“Organizational Images and Member Identification”.

*Administrative Science Quarterly*, Vol. 39, pp. 239-263.

Elcock, H. (1991). “The Fallacies of Management”, *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n. 1, pp. 34-48.

Ellemers, N. (1993). “The Influence of Socio-Structural Variables on Identity Enhancement Strategies”, *European Review of Social Psychology*, Vol. 4, pp. 27-57.

Elsbach, K. D. and Kramer, R.M. (1996). “Members' Responses to Organizational Identity Threats: Encountering and Countering the Business Week Rankings”. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 41, Issue 3, pp. 442 -476.

Empson, L. (2006). “Case Studies of Consulting Firms”, School of Economics and Management Lund University Working Paper Series.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Funnel, W.N., Cooper, K. (1998). *Public Sector Accounting and Accountability*. New South Wales University Press.

Gioia, D., Schulz, M. and Corley, K. (2000). "Organizational Identity, Image, and Adaptive Instability". *Academy of Management Review*, Vol. 25, Issue 1, pp. 63-81.

Grandori, A. (2001). *Organization and Economic Behaviour*.  
Routledge

Gruening, G. (1998). Origin and Theoretical Basis of the New Public Management, (proceedings of the IPNM Conference, Salem, Oregon).

Haslam, S. A. (2001). *Psychology in Organizations: The Social Identity Approach*. London: Sage.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, pp. 3-19.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, pp. 3-19.

Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme, Accounting, Organization and



Society, Vol. 20, Issue 2/3, pp. 93-109.

Horton, J. (2006). "In Defence of Associative Political Obligations: Part One", *Political Studies*, Vol. 54, Issue 3, pp. 427-443.

Hough, M., Allen, R., Padel, U. (Eds)(2006). *Reshaping Probation and Prisons*. London: Policy Press.

Illia, L. (2005). "Perchè Emerge la Resistenza a Cambiare i Tratti dell'Identità Organizzativa". Paper n. 3, Institute of Corporate Communication, Università della Svizzera Italiana.

Kemmis, S. (1980). "The imagination of the case and the invention of the study". In H. Simons (Eds.), *Towards a science of the singular*. Norwich: CARE.

Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. London: Sage.

Kuhn, T. (1970). *The structure of scientific revolutions* (2nd ed.).

Chicago: University of Chicago Press.

Lawton, A. (2005). Public Service Ethics in a Changing World, *Features*, Vol. 37, pp. 231-243.

LeGrand, J. (2003). *Motivation, Agency and Public Choice*. Oxford.

Line, M.B. (1971). "The Information Uses and Needs of Social Scientists: An Overview of INFROSS". *Aslib Proceedings*, Vol. 23, Issue 8, pp. 412-435.

Luberto, G. (2006). "Italian Universities and New Public Management: Much Ado About Nothing?", Paper presented at the CHER 19<sup>th</sup> Annual Conference, Kassel (Germany) 7-9 September.

Mael, F.A., Ashforth, B.E. (1995). "Loyal from Day One: Biodata, Organizational Identification, and Turnover among Newcomers", *Personnel Psychology*, Vol. 48, Issue 2, pp. 309-333.

March, J. G., Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

March, J.G., Olsen, J. P. (1996). *Democratic Governance*. New York: Free Press.

March, J.G., Olsen, J.P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, Vol, 78, pp. 738–49.

Martin, S.J. (2002) "Best Value: New Public Management or New Direction" in *The New Public Management*, McLaughlin, K., Osborne, S. and Ferlie, E. (eds) pp. 129-140. (Sage: London).

McWilliams, W. (1983). "The Mission to the English Police Courts 1876-1936", *The Howard Journal*, Vol. 22, pp. 129-147.

Meneguzzo, M. (1997). "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", *Azienda Pubblica*, n. 6, pp. 587-606.

Meyer, J.P., Bartunek, J.M. and Lacey, C.A. (2002), "Identity change and stability in organizational groups: a

longitudinal investigation", *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 10, Issue 1, pp. 4-29.

Meyer, J.W. (1994), "Rationalized environments", in Scott, W.R. and Meyer, J.W. (Eds), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, London: Sage, pp. 111-26.

Meyer, R. and Hammerschmid, G. (2005), "Changing Institutional Logics and its Impact on Social Identities. A Survey of Austrian Public sector Executives", paper presented at the EGPA Conference, Berne, September.

Meyer, R.E. (2004). *Globale Managementkozepte und Lokaler Kontext*. Wien: WUV.

Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Mitchell, S. (2000). "Modernizing Social Services: The Management Challenge of the 1998 Social Services White Paper", in M. Hill (ed.) *Local Authority Social Services*. Oxford: Blackwell.

Morgan, G. (1983). "Research strategies: Modes of engagement". In G. Morgan (Eds.), *Beyond method*. Beverly Hills, CA: Sage.

Mulazzani, M. (2001). *Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche: Principi Generali di Gestione, Organizzazione e di Rilevazione. Lo Stato. Lineamenti Economico-Aziendali* Volume I. Padova: Cedam.

Myers, M. (2000). "Qualitative Research and the Generalizability Question: Standing Firm with Proteus", *The Qualitative Report*, Vol. 4, Issue 3-4.

National Association of Probation Officers (NAPO) (2005). *Restructuring Probation: What Works?* London: NAPO.

Nellis, M. (1999). "Towards the Field of Corrections: Modernizing the Probation Service in the Late 1990's", *Social Policy and Administration*, Vol. 33, Issue 3, pp. 302-324.

Nellis, M. (1999). "Towards the Field of Corrections: Modernizing the Probation Service in the Late 1990s",

*Social Policy and Administration*, Vol. 33, pp. 302-323.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.

Pate, J., Beaumont, P. and Price, G. (2003). "Organizations and the Issue of Multiple Identities: Who Loves You Baby?".

Peacock, A.T. (1992). *Public Choice Analysis in Historical Perspective*. Cambridge University Press.

Pease, K. (1999). "The Probation Career of Al Truism", *The Howard Journal*, Vol. 38, pp. 2-16.

Peters, B.G. (2000). "Institutional Theory: Problems and Prospects", Wien, Institute for Advanced Studies.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, 2nd Edn. Oxford: Blackwell.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Milton Keynes: Open University Press.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press.

Prasser, S.(1990). "Reforming the Public Sector: Strategies for Change". In Kouzmin, A., Scott, N., *Dynamics in Australian Public Management: Selected Essays*. Melbourne: Macmillan.

Pratt, T.C. (1998). "Race and sentencing: A meta-analysis of conflicting empirical research results", *Journal of Criminal Justice*, Vol. 26, pp. 513–523.

Rao, H., Monin, P. and Durand, R. (2003), "Institutional Change in Toque Ville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy", *American Journal of Sociology*, Vol 108, Issue 4, pp.795-843.

Reger, R.K., Gustafson, L.T., Demarie, S.M. and Mullane, J.V. (1994). "Reframing the Organization: Why Implementing Total Quality is Easier Said than Done".

*Academy of management Review*. Vol. 19, Issue 3, pp. 565-584.

Robinson, G., Raynor, P. (2006). "The Future of Rehabilitation: What Role for the Probation Service?", *The Journal of Community and Criminal Justice*, Vol. 53, pp. 334-346.

Sahlin-Andersson, K. (1996), "Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields", in Czamiawska, B. and Sevon, G. (eds), *Translating Organizational Change*, (Berlin: de Gruyter), pp.69-92.

Savoie, D. (1995). "What is Wrong with the New Public Management?", *Canadian Public Administration*, Vol. 38, Issue 1, pp. 112-121.

Scott, M., Lyman, S. (1968), "Accounts", *American Sociological Review*, Vol 33, pp.46-62.

Scott, S. and Lane, V. (2000). "A Stakeholder Approach to Organizational Identity", *Academy of Management Review*, Vol. 25, pp. 43-62.



Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA, Sage.

Scott, W.R., Meyer, J.W. (1994). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Selander, M. (2001), "Ma°ngfaldens problematik: om mo'tet mellan A " del-reformen och sjukhemmets verksamhe", PhD thesis, University of Gothenburg, BAS, Gothenburg.

Siggelkow, N. (2007). "Persuasion with Case Studies", *Academy of Management Journal*, Vol. 50, Issue 1, pp. 20-24.

Sparrow, P., Brooks, G., Webb, D. (2002). "National Standards for the Probation Service: Managing Post-Fordist Penalty", *The Howard Journal*, Vol. 41, pp. 27-40.

Sparrow, P.R., Cooper, C.L. (2003). *The Employment Relationship*. Burlington: Elsevier.

Stake, R. (1995). *The art of case research*. Newbury Park, CA:

Sage Publications.

Steinmo, S., Thelen, K., Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*.  
Cambridge: Cambridge University Press.

Stokey, E., Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*.  
New York: Norton.

Stone, D. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*.  
Glenview, Ill.: Scott Foresman.

Suddaby, R., Greenwood, R. (2005), "Rhetorical Strategies of Legitimacy", *Administrative Science Quarterly*, Vol 50, pp.35-67.

Tajfel, H. (1982). *Social Identity and Intergroup Relations*.  
Cambridge: Cambridge University Press.

Tesch, R. (1990). *Qualitative research: Analysis types and software tools*. New York: The Falmer Press.

Thomas, R., Davies, A. (2005). "Theorizing the Micro-Politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services", *Organization*

Studies, vol. 26, Issue 5, pp. 683-706.

Turner, J. C., M. A. Hogg, P. J. Oakes, S. D. Reicher and M. S.

Wetherell (1987). *Rediscovering the Social Group: A Selfcategorization Theory*. Oxford: Blackwell.

Von Mettenheim, K. (1996). *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Wargent, M. (2002). "The New Governance of Probation", *The Howard Journal*, Vol. 41, pp. 182-200.

Weaver, R.K., Rockman, B. A. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC: The Brookings Institution.

Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Weick, K.E. (2007). "The Generative Properties of Richness", *Academy of Management Journal*, Vol. 50, Issue 1, pp. 14-

19.

Wildemuth, B. (1993). "Post-positivist research: two examples of methodological pluralism", *Library Quarterly*, Vol. 63, 450-468.

Worrall, A. (1997). *Punishment in the Community: The Future of Criminal Justice*. Harlow: Longman.

Yin, R. (1993). *Applications of case study research*. Newbury Park, CA: Sage Publishing.