

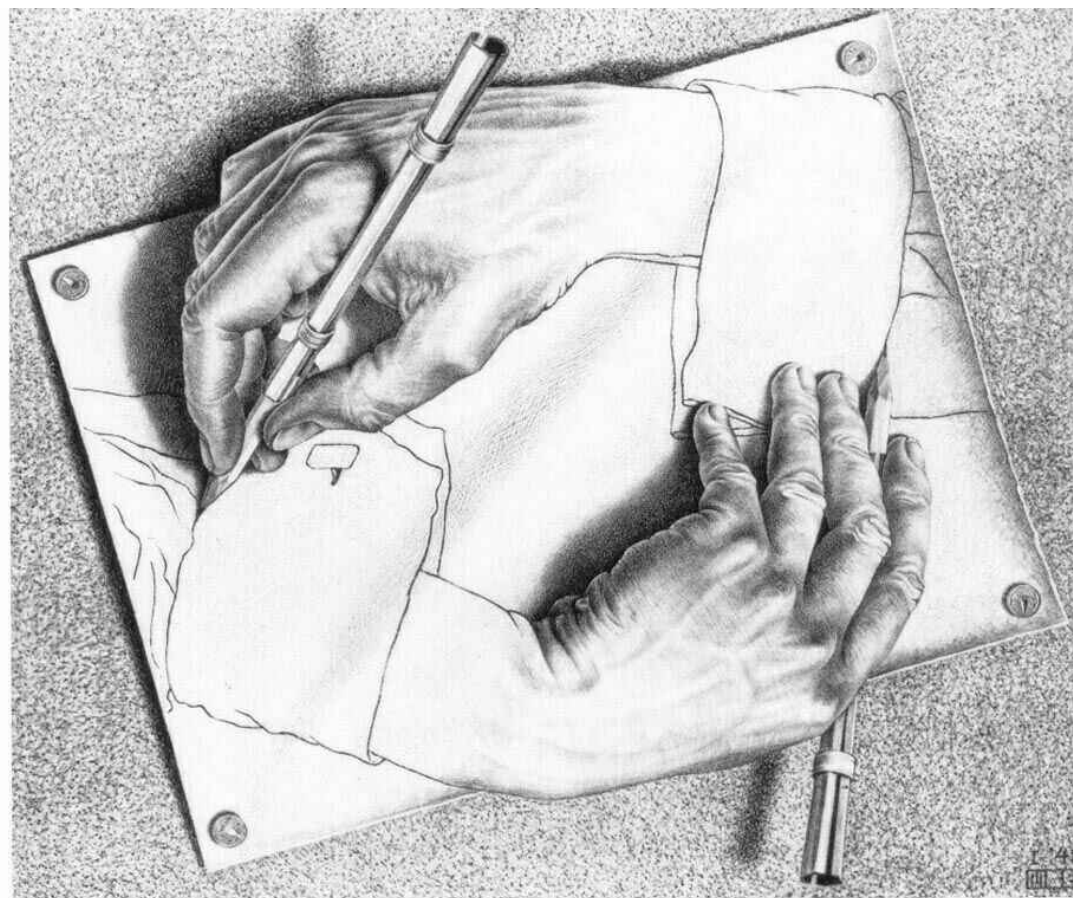
## Sociologia del Lavoro e dell'organizzazione

Opzione 2 – Burocrazia,  
Managerialismo e Partecipazione:  
ambivalenze del cambiamento  
nei sistemi di welfare

24 aprile – 4 maggio 2017

Matteo Villa [matteo.villa@unipi.it](mailto:matteo.villa@unipi.it)

Giulia Colombini [giulia.colombini@for.unipi.it](mailto:giulia.colombini@for.unipi.it)



## Fonti principali:

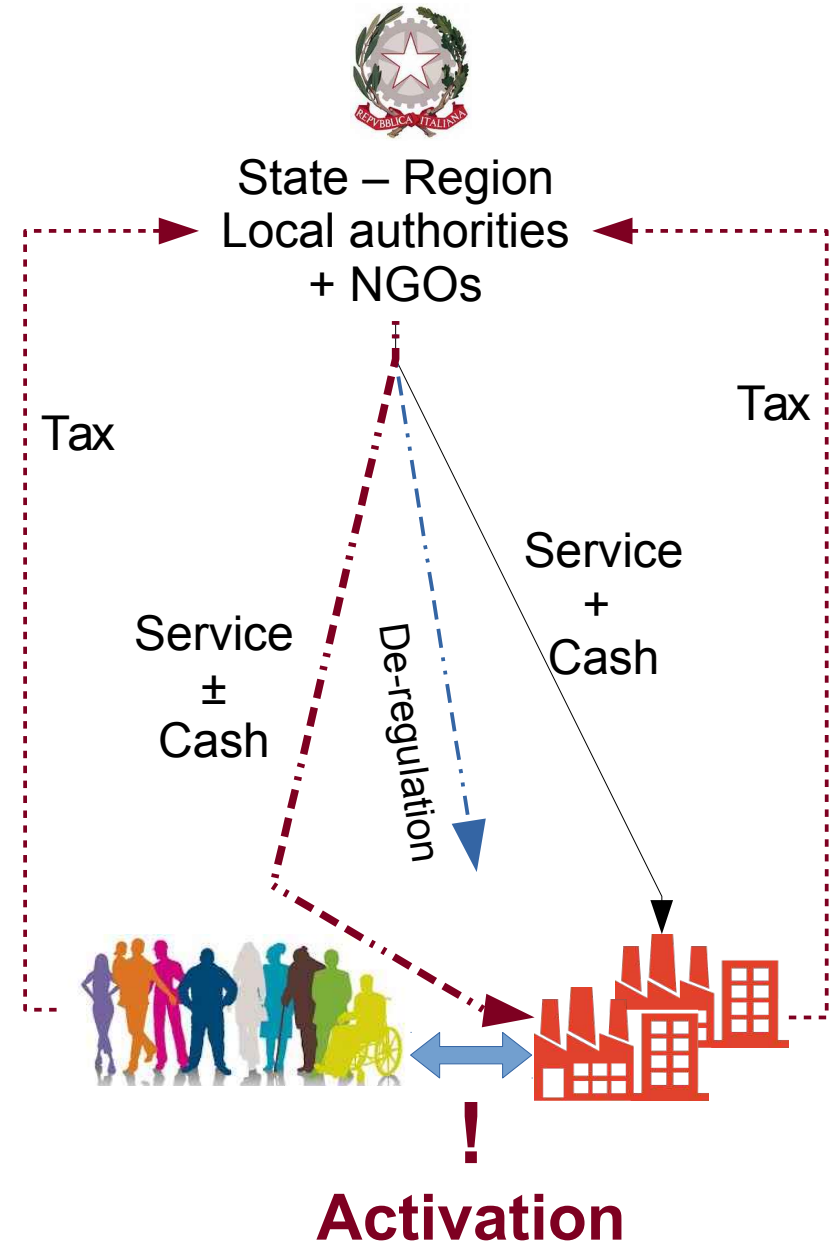
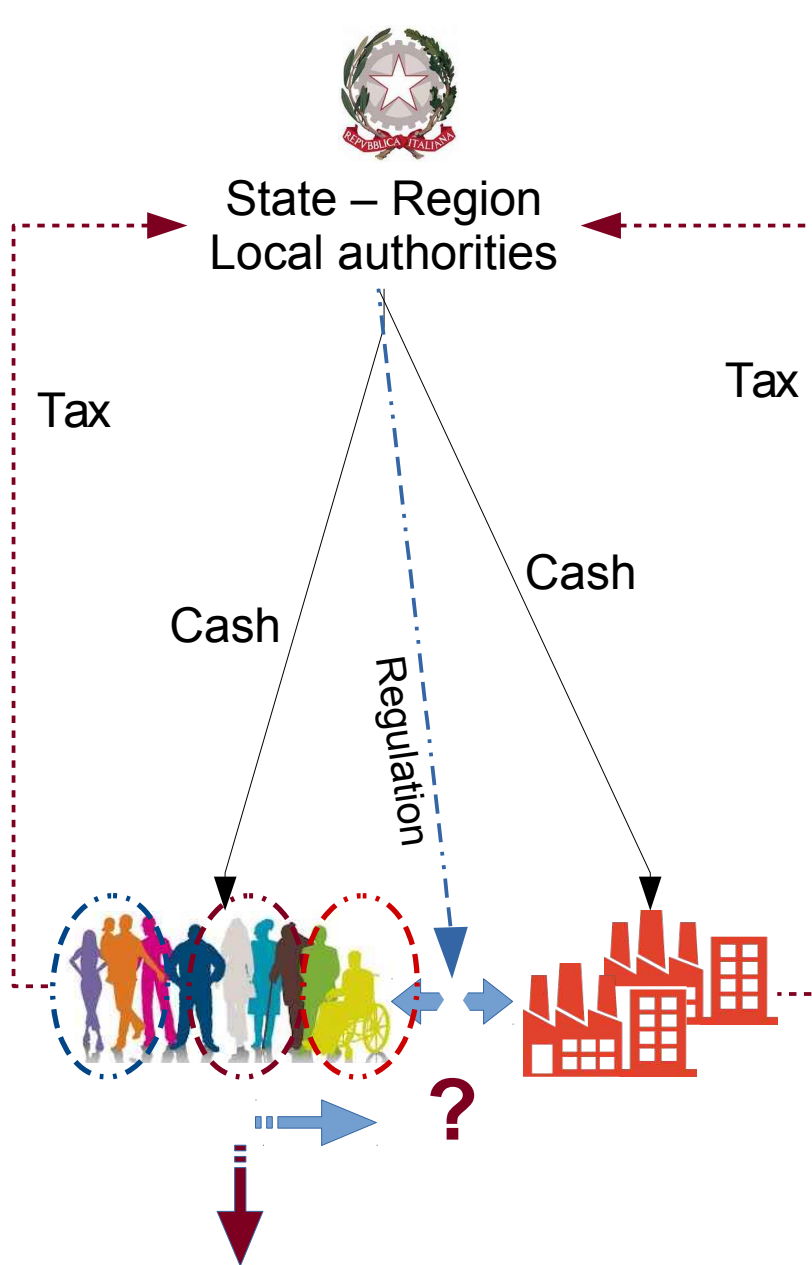
- J. Clarke, J. Newman, *Managerialism and the continuing project of state reform*, in 'Generacionalismo', *Educação & Realidade*, 2013, Maio/Ago, V.37 n.2: 353-382.
- M. Bonetti, M. Villa, *In the shadow of legalism: understanding community participation in an overly-bureaucratic context*, *Critical Policy Studies*, 2014, Vol. 8 No. 4, pp. 447-464.

1. Dalla protezione all'attivazione
2. Dal governo alla governance
3. Dalla burocrazia autoritaria e meccanica al managerialismo

# 1. Dalla protezione all'attivazione



UNIVERSITÀ DI PISA



## Sii autonomo!



**Attivazione: se e quali ambivalenze ?**

- nei modelli
- nelle pratiche

## Modo di concepire le politiche di *welfare*:

IDEA che esclusione sociale, povertà e disoccupazione devono essere affrontati **favorendo o forzando la partecipazione al mercato del lavoro** dei potenziali aventi diritto l'assistenza.

## Secondo i suoi sostenitori:

- inclusione di più persone usualmente destinatarie dei sussidi
- riduzione della spesa pubblica per protezione sociale
- incremento risorse per coloro che non hanno alcuna possibilità "accertata" di accedere a un'occupazione.

- Forte accentuazione lavorativa delle politiche di welfare
- Aumento della pressione sulle persone ad uscire dalla condizione di “assistito”
- Forte domanda di strutture istituzionali maggiormente competenti, attive e flessibili

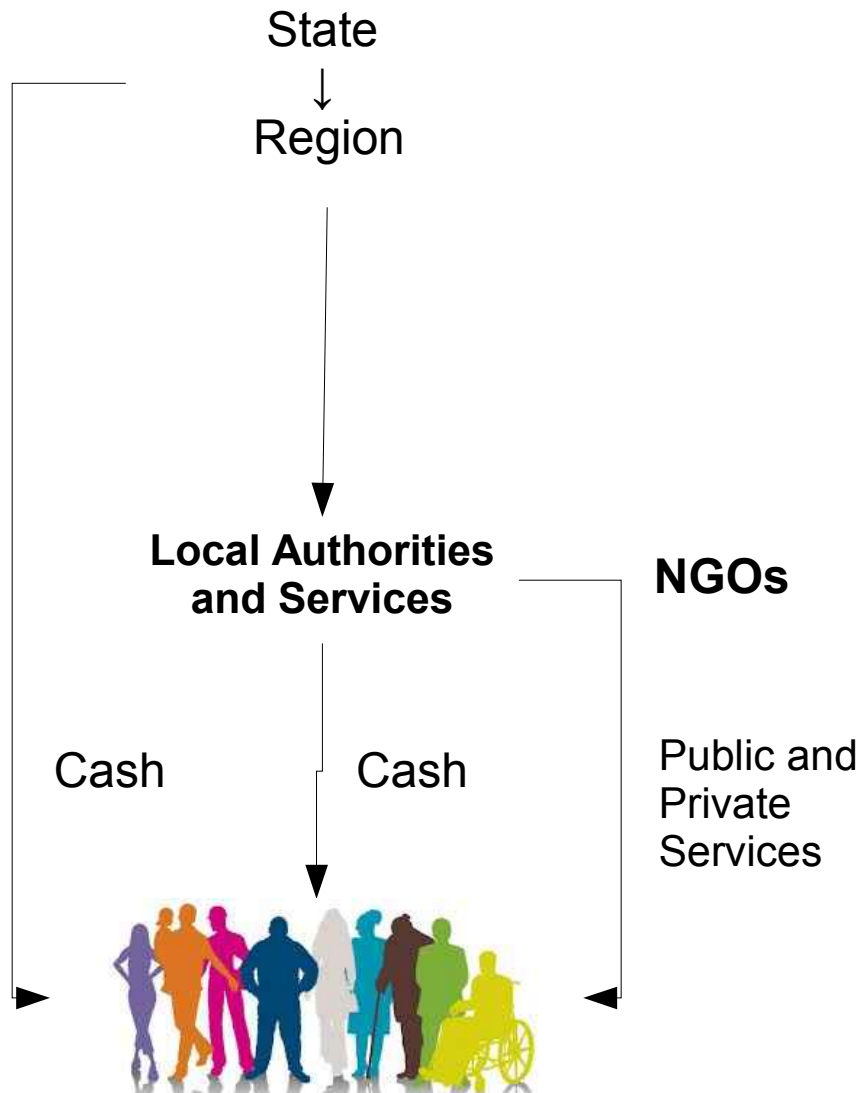


## 2. Dal governo alla governance

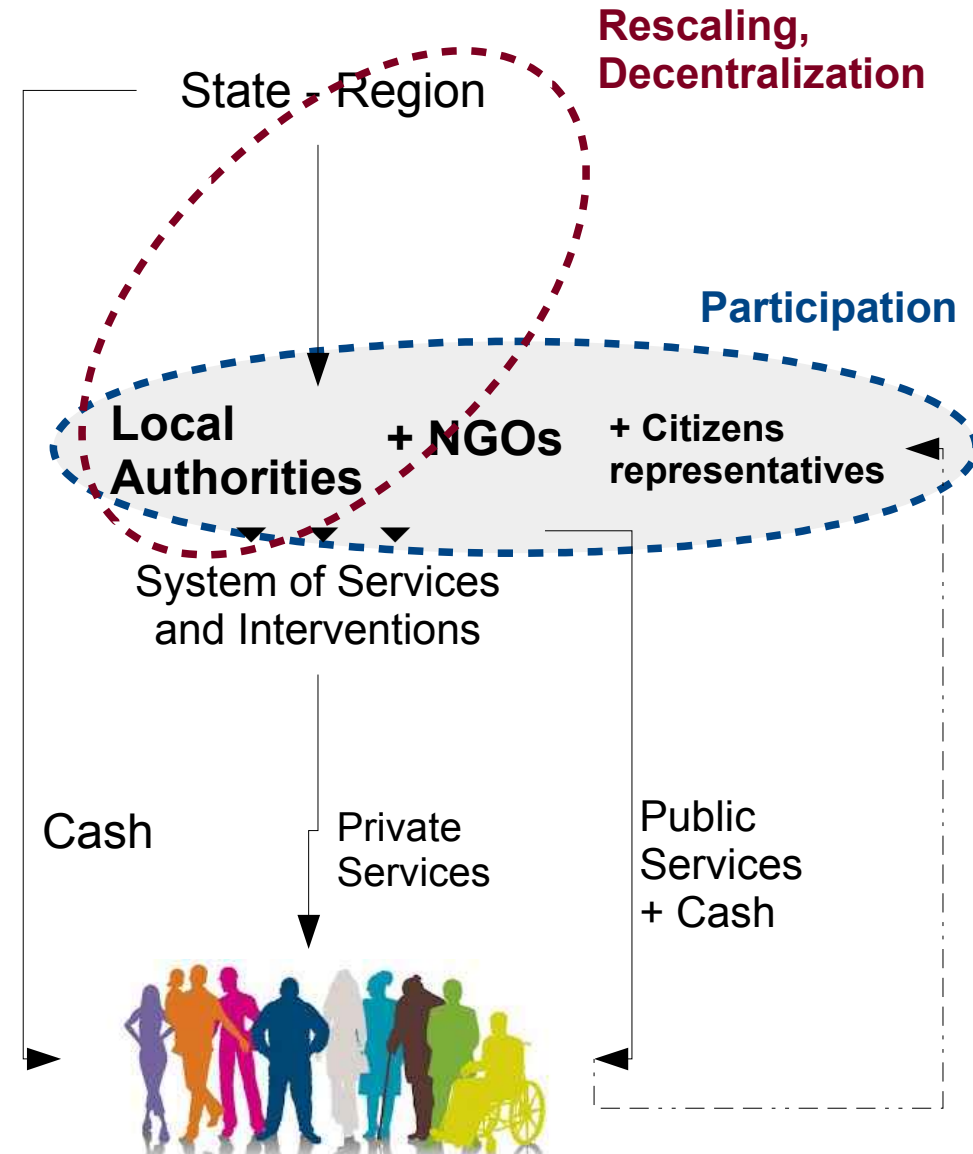


UNIVERSITÀ DI PISA

**Top-down**



**Top-down ↔ Bottom-up**





# **Santa Pazienza e il Tempo Per le Famiglie**

### **Daniel Blake e Santa Paziienza**

Riflettere sui meccanismi della relazione cittadini – istituzioni e provare a identificare presenza e funzionamento del management:

- Pratiche
- Funzioni e Ruoli
- Effetti diretti e indiretti
- Ideologia e Modelli

Se pensiamo la relazione cittadini – istituzioni  
come un circuito cibernetico dotato di feedback ....

**1. Dote in Lombardia e funzionamento dei quasi-mercati**

**2. Società della Salute in Toscana tra partecipazione e  
managerializzazione**



# 1. Dote – modello lombardo di welfare

## **Caratteristiche di lungo periodo**

- Contesto economico ricco
- Forte tradizione di politica sociale

**Continuità di maggioranza politica** (1995 – 2011) promuove modello di welfare “originale”

**Le parole chiave sono:**

- **Sussidiarietà;**
- **Centralità della persona e Libertà di scelta;**
  - Strumenti ispirati al c.d. “New Public Management”;
  - Quasi-mercati (processi di accreditamento + voucherizzazione misure)

**Implementazione del modello piuttosto controversa:**

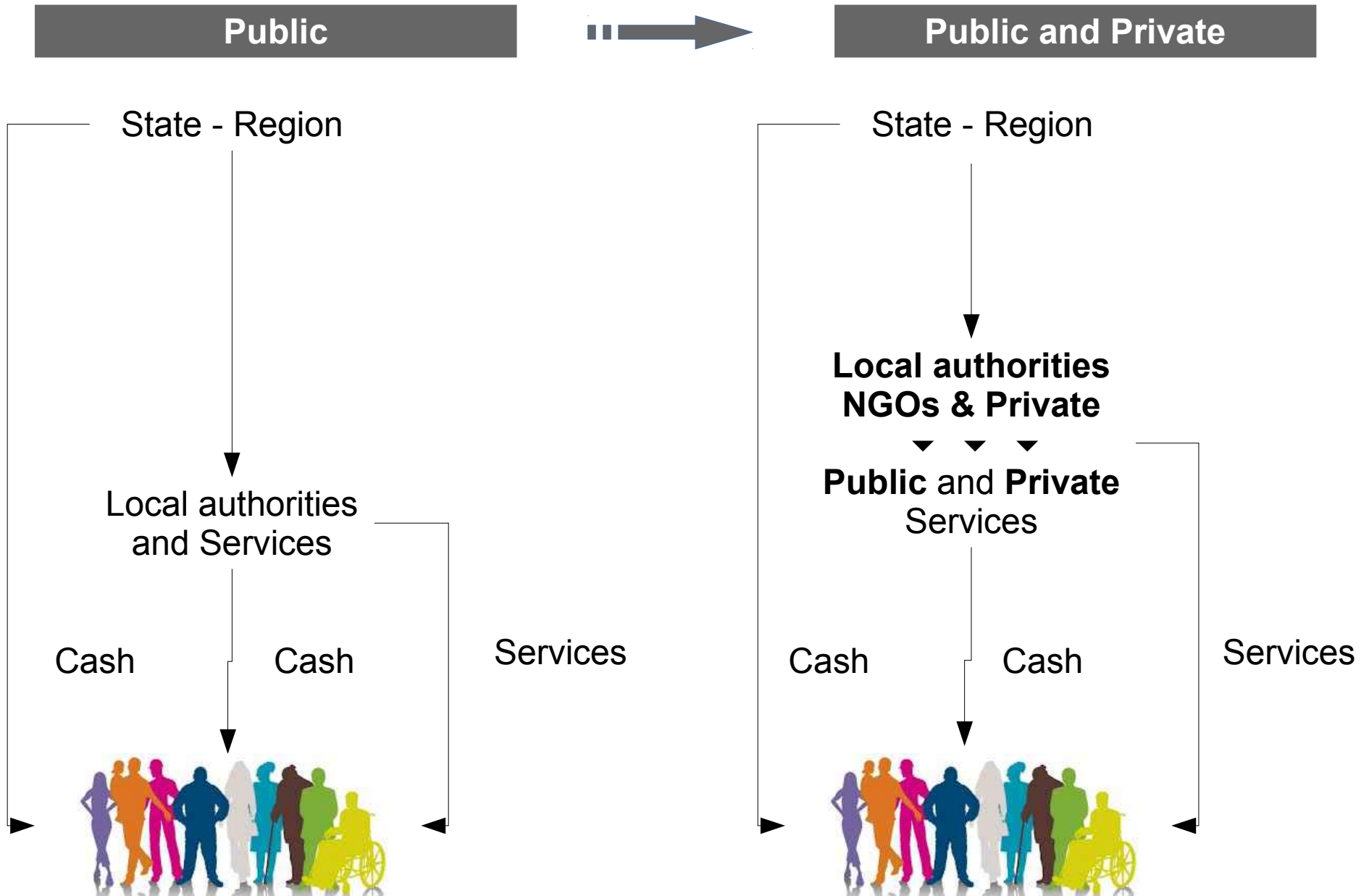
- Centralismo vs Decentralizzazione Regionale
- Gerarchia vs. Mercato e Sussidiarietà

- **Nuovo strumento istituzionale** introdotto dalla Regione **per – allo stesso tempo –** fornire misure ai beneficiari e **finanziare gli enti pubblici e privati**
- **Titolo economico individuale.** La persona che ha i requisiti può spenderlo per acquistare un pacchetto di misure strettamente predefinite, fornite da enti accreditati
- **La persona che soddisfa i requisiti *sceglie*, tra gli enti accreditati quello con cui** presentare una domanda.
- **L’offerta è rigidamente prestrutturata dalla Regione,** che definisce precise linee-guida su quali tipi (e quantità) di attività possono essere finanziate e fornite.
- **La domanda deve essere presentata on-line** direttamente alla Regione durante un breve intervallo di tempo (generalmente aperto una volta all’anno).
- **La quantità di risorse** da distribuire per ogni scadenza è **predeterminata.**
- Le domande sono accettate fino a esaurimento delle risorse predeterminate in base all’ordine temporale di presentazione e a requisiti di correttezza formale (c.d. “**click day**”).

### 3. Dalla burocrazia al managerialismo... Verso i quasi-mercati



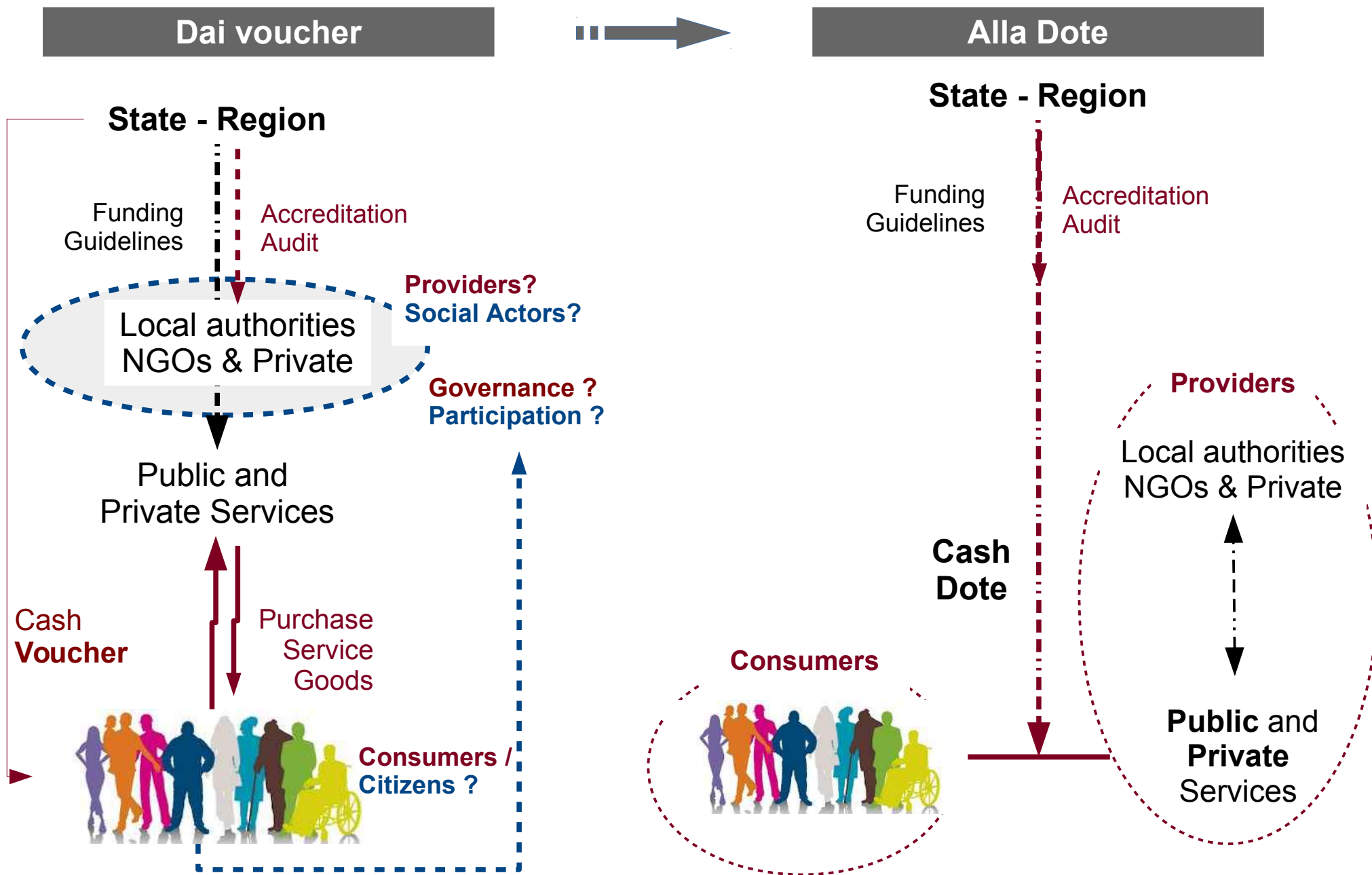
UNIVERSITÀ DI PISA



### 3. Dalla burocrazia al managerialismo... Verso i quasi-mercati



UNIVERSITÀ DI PISA





## **Implicazioni di policy: qualcosa di nuovo?**

**Programmazione:** amministrazioni locali e enti accreditati sono sostanzialmente esclusi dal processo di programmazione → rafforzato il potere centrale regionale.

**Il contesto e gli stakeholders:** aziende, altri attori e caratteristiche socio-economiche del contesto / mercato del lavoro sono scarsamente considerate e coinvolte

**Categorizzazione:** La dote esclude molti cittadini, indirizzando tutte le attuali risorse a misure il cui accesso è strettamente predefinito su basi categoriale.

### **Individualizzazione:**

- da paradigma che qualifica la relazione tra mezzi, contenuti, processi e scopi
- a rigida regolazione amministrativa, finanziaria e relazionale
- combinazione paradossale di **individualizzazione senza personalizzazione**

**Nella forma di equivalente universale e unico strumento di politica la Dote rischia di fallire nel rispondere ai bisogni delle persone e alle istanze del mercato.**

**Participatory democracy** in the EU (Treaty of Lisbon). 4 dimensions: expression and exchange of views, dialogue, consultation, citizen's right of initiative

**Participatory turn:** towards a dynamic welfare system to deal with:

- The legitimacy crisis of the previous order
- The new societal, political and economic challenges

**New** governance arrangements focused on:

- 'Getting closer' to the citizen
- Endorsing (or exploiting) the informal resource of grass-roots society
- Ameliorating institutional building and policy implementation

**Rhetorics:** e.g.: Activation, Subsidiarisation, Social Investment, Big Society, ...

*Which meanings? Possible gaps between rhetoric and practices?*

# The SDS structure and functions



**Governance:** planning, integration, coordination, control, promotion  
**Possible: Management**

**Local Health Authorities:**  
 Resp. for Health Assistance Policies



**Municipalities:**  
 Resp. for Social Assistance Policies



Assembly of SDS

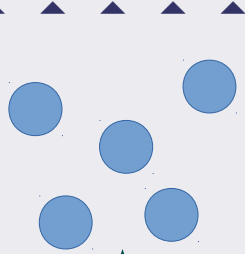
Board

Chief Executive

Proposals, opinions, evaluation, info. and reporting on planning / needs

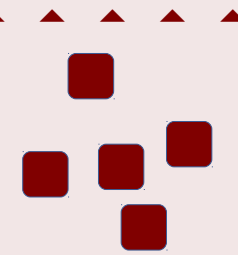
**Participation Committee:**

representatives of service-users and associations: advocacy and promotion, not service supplier



Expressing proposals for actions to be included in the Planning Acts

**Third Sector Advisory Board:**  
 representatives of voluntary and third sector organizations who work as service suppliers



Arenas for debates disconnected from specific decision-making procedures



**Health Forum:**  
 non-organized citizens

# Effective interactions between the actors

**Local Health Authorities:**  
Increasing managerial power on the system



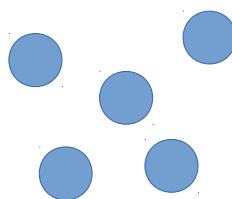
SDS: very limited connection between assemblies, boards and participatory bodies (e.g. invitation to talk: 1 / 22 - 4 / 22)

**Municipalities:**  
Decreasing power in many context where the management is shifted on the SDS



13/22 have played a consultative role

**Participation Committee:**  
not service supplier

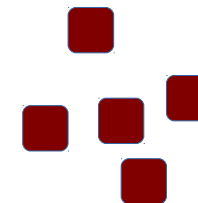


In 17 / 22 SDS the 2 bodies collaborate.  
Declining trend

Arenas for debates:  
Very seldom organized in very few contexts

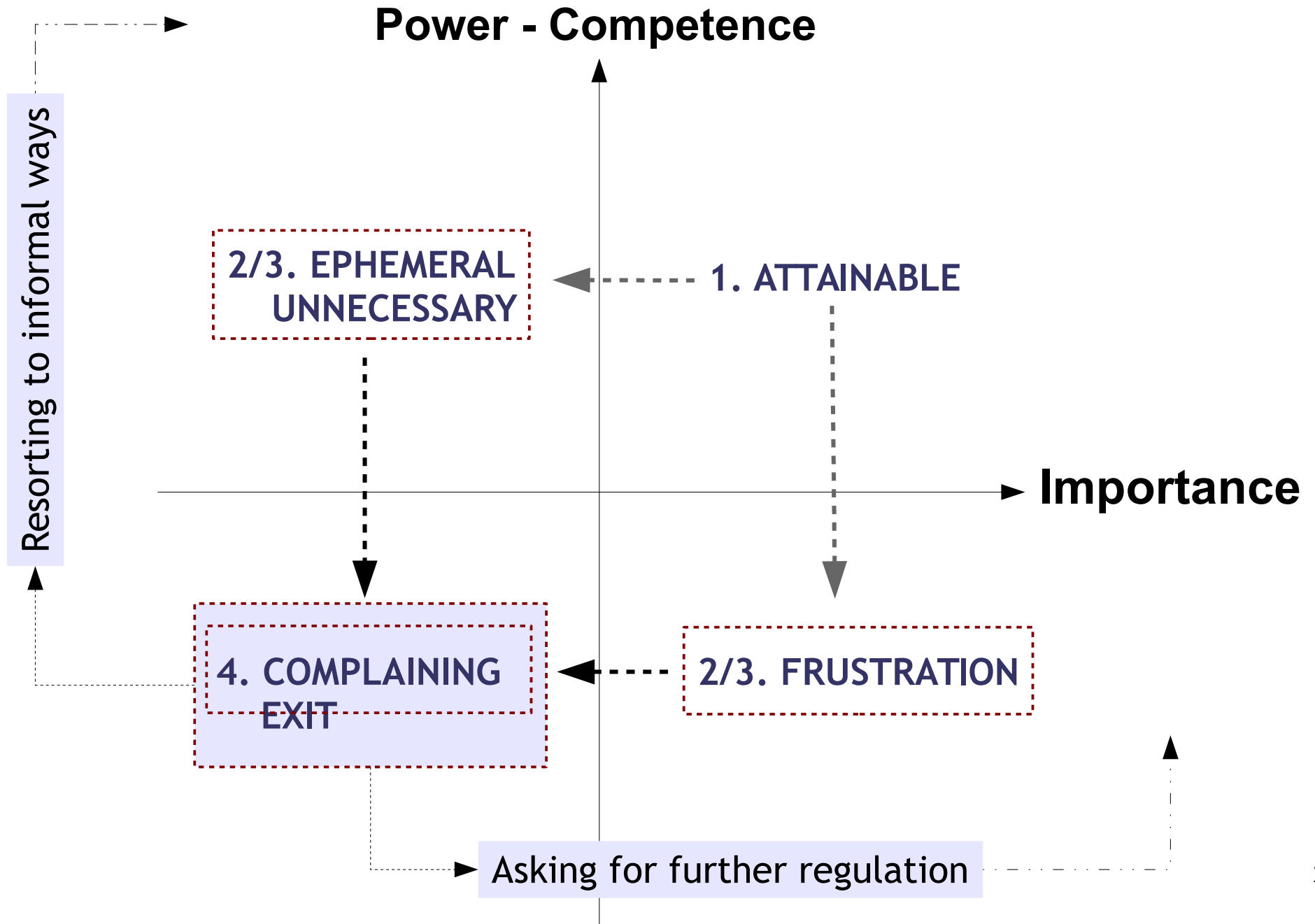
12/22 have played an advisory role

**Third Sector Advisory Board:**  
service suppliers



**Health Forum:**  
non-organized citizens

# A vicious circle (what social actors feel/express)



## Participation in the SDSs fell in a vicious circle

- Reform hardly able to change the system's habits
- SDSs prone to bureaucracy, increasingly rigid and separated from the context or obliged to spend resources to meet with complexity and unpredictability
- Social actors still interpreted and faced failures through legalism / familism:
  - Facing any uncertainty through further regulation or discretionary
  - Complaining and exit, little confidence in their own ability to change
  - Paradoxical circuits: asking for further regulation and fearing for autonomy
  - Growing sense of futility and learned helplessness (Zimmerman 1990)

**The system** ends up to be locked by its own characteristics, unable to change itself without further reducing its flexibility

Following Bateson (1963): a classic problem of **economics of flexibility**, or in other words, of production and protection of "uncommitted potential for change"<sup>21</sup>

## Understanding the context of the Italian welfare reform

**Southern Europe:** an overly-bureaucratic style which impacts on management and implementation, policy and institutional reform, institutional learning

**Italian institutions** do not seem accustomed to make it own a more procedural, pragmatic and experimental view of law (Ferrarese 2002).

“Too state too little state”, centralization without stateness (Cassese, Bifulco)

**Legalism:** an excessive and fragmented interpretation of the principle of legality; a tendency to view things through the lens of provisions of law (Sotiropoulos 2004)

It is strictly connected with **familism**, the informal discretionary, and their further degenerative version usually named clientelism (ways to circumvent the legalism) <sup>22</sup>



**SDSs failed** to blend / integrate their managerial structure and procedures with the ones of municipalities and NGOs, contributing to view participation as a bureaucratic fulfillment (See also Newman, Clarke 2009)

**Considering 5 essential conditions for participation** (Branca 1996):

1. Being able (power, opportunity, legitimation, etc.) to voice felt problems
2. Feeling to have the power of tackling them
3. Feeling they are important
4. Feeling the importance of the place, the situation, the context
5. Having or identifying the necessary capabilities and resources

**When these conditions are lacking, weak or frustrated, it becomes really difficult for people to get involved. What happened?**

### Managerialism and Managerialisation

**Managerialism: ideology central to the reform process** of the 1980s and 1990s in the UK

- Translation of a **private sector business ethos into the state and public sector.**
- Public services required:
  - to perform as if they were in a **competitive marketplace**
  - to become **'business-like'**

**Ethos embodied in the manager** opposed to politician, professional or administrator:

- virtue, innovation, externally oriented and dynamic, customer centred, realists, strategic
- Freedom to manage, doing the right thing

**Logics of decision-making privilege economy and efficiency** over other public values:

- New organisational settlement partly displacing the bureau-professional regimes
- Forming a Professional bureaucracy (Mintzberg 1983)

- Managerialism:**
1. ideology (legitimate power)
  2. Calculative framework (means and goals)
  3. Series of overlapping - even conflicting - discourses

### 3. The managerial state – Newman and Clarke

#### **Managerialisation, process of:**

- Establishing managerial **authority** over corporate resources and decision-making.
- Establishing the **calculative frameworks** of managerialism.
- **Creating forms** of 'managing' and **types** of managers.

#### **Managerialism: different variants. Two particularly significant:**

- 1. Transactional - Sometimes termed 'neo-Taylorism':** rational, means-ends pragmatism: efficiency and productivity, transactional relationships of exchange and contract.  
+ tight systems of control, defined targets and close monitoring of performance.
- 2. Transformational - known in the 1990s as the 'new managerialism',** more 'people-and customer centred', oriented to quality and 'excellence'; 'set the workforce free' to innovate and improve services, and outward facing organisations.

Organisations **combine elements of both**; compromises between their different logics.

**'New managerialism' dominate** management text-books: Ideas of transformation, revolution, reinvention, and culture change in management texts, training programmes and MBA courses.

# 3. The managerial state – Newman and Clarke

## **Combinations, compromises, paradoxes:**

**'Performance-evaluation nexus'** (Clarke 2005) for the functioning of the dispersed array of organisations 'contracted' to provide public services:

- new sorts of audit, inspection, surveillance, scrutiny, performance assessment agencies
- development of a machinery for governing at a distance

## **Conditions for diverse responses to the circumstances of cuts and austerity:**

**Mix** of transactional and transformational variants of managerialism

1. Tighter focus on performance and new systems of financial and organisational control
2. Emphasis on transformation to find new innovative or entrepreneurial solutions to a declining resource base, using cuts to reshape services, reengineer organisations and develop new market strategies

## **Ambivalences:**

Freedom / Control, Transformation / Conservation, Decentralization / Centralization, Liberation / Disciplination of Organizations, 'Do the right thing': WHO?

**The (once integrated) public sector transformed into a series of particular services provided by a diversity of organisations**

- **Who should deliver them: a technical not political question.**
  - **Dominant view:** little or no consequence whether they should be delivered by a private sector company, a voluntary or third sector body or a public sector organisation.
- 
- ➔ Pressione verso isomorfismo organizzativo (Powell e Di Maggio)
  - ➔ Tecnocratismo: distanziare la politica, ridurre complessità sociale
  - ➔ Dimensione sociale dei processi organizzativi (origini, ragioni, idee, modelli, approcci, strumenti, ecc.) entra nella catena mezzi-fini e ne viene soggiogata
  - ➔ Tesi della distruzione (Hirschman): mercato  $\approx$  managerialismo
  - ➔ Fallacia economicista (Polanyi)

### 3. The managerial state – Newman and Clarke

#### **Citizens, users, consumers: logics of market and quasi-market**

- Users of public services: redesignated as customers or consumers.
- Constitution of citizen-consumers: logical consequence of the rise of managerialism
- Business model encouraged to adopt → rhetorical premium on customer centredness and customer satisfaction

#### **Consumerism is also an ambiguous organisational logic for public services:**

- Clearly preferable to have access to flexible and responsive services, tailored where possible to individual needs and circumstances
- Consumerist ethos privileges the individual user in ways that often take little account of any conception of a wider public good or interest

**Inoltre:** consumo logica lineare (scambio di mercato), atomizzata, reversibile, senza tempo, feedback, apprendimento, soggettività. Solo utilità marginale decrescente....

**Apprendimento:** da sequenza eventi non evento singolo (livello logico superiore), non previsto da modello di mercato e quasi-mercato. Quale mercato? Es salute, tox, lavoro

## Freedom? Which freedom

- Choice? → Hirschman: exit, voice, loyalty → Libertà di scelta, espressione, appartenenza

**Libertà come libertà di opzione tra prestazioni ed erogatori diversi:** per incrementare il potere della domanda (nei limiti delle disponibilità finanziarie e delle linee di indirizzo politico)

Almeno due modi differenti per intendere il concetto di libertà (seguendo Polanyi)

### 1. **Sostanziale**, Interdipendenza e intersoggettività nella relazione fra cittadini e istituzioni

- Implica un'ampia ricerca sulla natura dei bisogni e delle domande, sulle concezioni di cura; e implica logiche e strumenti che prescindono, anche se non escludono, la necessità o l'obbligo (Melucci) di scegliere.

### 2. **Formale**, presupposto della scarsità e della scelta fra usi alternativi di mezzi insufficienti.

- Attribuisce valore ad una predeterminata relazione mezzi-fini, pressione ad aumentare la varietà dei produttori e dei prodotti, diritto a scegliere
- «Non si riconoscono bisogni ed esigenze diversi da quelli espressi dagli individui e [...] soddisfacenti mediante oggetti che si possono ottenere sul mercato» (Polanyi 1977)
- Limita ogni discussione su natura dei bisogni che non tenga conto del potere dell'offerta.



### 3. The managerial state – Newman and Clarke



UNIVERSITÀ DI PISA

#### **Managerialismo: la mano visibile del mercato.**

#### **Quali implicazioni su:**

- welfare state
- politica economica
- processo democratico

The various attempts to 'live with' neo-liberalism as a global economic strategy have continued to fail as national and regional political regimes in Europe, at least, fail to domesticate the contradictions and suffer political turbulence – manifested in varieties of political disaffection, dissent, cynicism, withdrawal and the rise of ethno-nationalist politics in many European countries (Newman and Clarke 2013).

Cfr. La grande trasformazione (Polanyi 1944)