

Struttura organizzativa e Pianificazione Strategica

Introduzione

Salve, mi chiamo Adriano Scaletta e la mia è la testimonianza di chi svolge un ruolo di analisi e indirizzo della gestione della performance nel settore pubblico. Lavoro presso l'ANVUR, l'Agenzia di Valutazione del comparto università e ricerca, che rappresenta senza dubbio uno dei settori più evoluti dal punto di vista organizzativo nel vasto panorama della pubblica amministrazione italiana. Tutto quel che dirò in questo ciclo di lezioni, quindi, non ha alcuna pretesa di esaustività, ma ambisce a offrire spunti di riflessione per una lettura più consapevole delle norme che regolano il funzionamento del settore pubblico.

In questa lezione ci occuperemo di organizzazione aziendale, vale a dire di un tema molto complesso e in continua trasformazione, che è oggetto di studio di numerose scienze sociali, non solo economiche. Ciascuna di esse utilizza le proprie terminologie, figlie di convenzioni e approcci interpretativi gemmati da teorie e scuole di pensiero diverse, che tra l'altro non sempre trovano corrispondenza effettiva nella gestione delle aziende, specialmente quelle pubbliche.

Affronteremo, dunque, il concetto di struttura organizzativa e delle sue caratteristiche distintive.

Le pubbliche amministrazioni, al plurale

Quando si parla di pubbliche amministrazioni utilizzare il plurale è d'obbligo, come ormai diffusamente riconosciuto da tutti i principali esperti del settore, che condividono la scarsa utilità di guardare il settore pubblico come un unicum indifferenziato. Ciò vale da diversi punti di vista:

- per la funzione svolta (di regolazione, di erogazione di servizi, di controllo e vigilanza, ecc.)
- per le dimensioni (esistono amministrazioni con meno di 10 dipendenti e amministrazioni con migliaia di dipendenti, sparsi in decine di sedi)
- per collocazione geografica (si pensi a una Camera di Commercio attiva in un territorio altamente industrializzato e una in una realtà più desolata sul piano economico e produttivo)
- ma anche, appunto, per l'assetto organizzativo adottato

L'assetto organizzativo

Il riconoscimento delle autonomie e le deleghe dei poteri e delle funzioni che ne discendono, le crescenti aspettative di cittadini e imprese, unite alla necessità di tenere sotto controllo la spesa pubblica, rappresentano i principali fattori che hanno portato a mutuare nella pubblica amministrazione modelli organizzativi tipici dell'impresa privata. Questo processo, intrapreso in Italia ormai quasi 30 anni fa, ha fatto registrare reazioni ed effetti anche molto diversi all'interno della pubblica amministrazione, a seconda proprio della dimensione, della missione istituzionale, della collocazione territoriale e della cultura organizzativa preesistente.

Uno dei cardini principali della nuova amministrazione pubblica, dunque, si è concentrato proprio sull'organizzazione, con un'attenzione sicuramente maggiore per le singole realtà organizzative, piuttosto che sull'apparato complessivo dello Stato. Ci concentreremo qui prevalentemente sulla prima (vale a dire la dimensione della singola organizzazione) e sugli elementi distintivi che ne determinano l'assetto, così come identificati in campo economico-aziendale.

Se in generale definiamo l'azienda un insieme di persone, beni e strumenti coordinati al fine di generare valore, il modo in cui tali risorse sono gestite rappresenta, appunto, l'assetto organizzativo. Si noti, che una siffatta definizione di "azienda" accomuna le organizzazioni tanto del settore privato quanto di quello pubblico, con la sola differenza che nel primo caso il valore generato è a vantaggio di pochi (gli azionisti), mentre nel secondo coincide con l'interesse collettivo (un concetto, quest'ultimo, non privo di ambiguità, anche se non è questa la sede per affrontarle).

Convenzionalmente l'assetto organizzativo si compone di due elementi:

1. la struttura organizzativa, che risponde alla domanda *"chi fa cosa?"*
2. e i sistemi operativi, che consentono di capire invece *"come si fanno le cose"*

Vedremo ora gli elementi distintivi dell'una e degli altri.

La struttura organizzativa

La struttura organizzativa corrisponde al modo in cui un'azienda suddivide le proprie attività, le attribuisce a determinate sottostrutture (dette organi) per il raggiungimento dei fini prefissati. Una struttura organizzativa deve indicare quindi:

- gli organi a cui è attribuita la responsabilità di svolgere le funzioni aziendali
- e le relazioni che intercorrono tra di essi

Gli organi rappresentano le componenti della struttura organizzativa e, nello specifico della pubblica amministrazione, possono svolgere funzioni di tre tipi:

1. le **funzioni istituzionali**, che sono garantite da coloro che hanno la responsabilità dell'indirizzo politico dell'amministrazione, di norma temporaneamente in carica, eletti con meccanismi democratici (per esempio il Presidente di Regione, il Sindaco, il Rettore dell'università) o nominati da altri soggetti istituzionali (come il Ministro, il Consiglio di Amministrazione di un Ente pubblico o il Consiglio Direttivo di un'Agenzia)
2. le **funzioni direttive**, che sono ricoperte da coloro che hanno il compito di attuare le scelte strategiche degli organi istituzionali, la cui responsabilità gestionale è estesa anche all'esterno dell'amministrazione (di norma a capo di questi organi ci sono i dirigenti pubblici)
3. le **funzioni operative**, che sono realizzate da coloro che agiscono nell'organizzazione seguendo le direttive degli altri organi e assumendosi pertanto la responsabilità limitatamente alla prestazione resa (anche se il loro lavoro ha effetti direttamente riscontrabili sull'utenza)

Gli organi – o più in generale le unità che compongono la struttura organizzativa – possono essere diversamente denominati a seconda delle norme istitutive dell'amministrazione, di quelle che ne regolano il funzionamento, della tradizione organizzativa preesistente, financo della sensibilità e della cultura professionale di chi è chiamato a definire la struttura organizzativa.

Passando al secondo elemento distintivo di una struttura organizzativa e cioè quello delle relazioni che intercorrono tra gli organi, esse possono essere lette in senso:

1. **verticale**, vale a dire in funzione alla posizione gerarchica ricoperta, in un continuum che va da posizioni di massima responsabilità a posizioni meramente operative
2. **orizzontale**, vale a dire dal punto di vista delle relazioni tra organi di pari livello a cui sono assegnate specifiche funzioni differenziate tra loro

La struttura organizzativa rappresenta dunque l'esito dei criteri in base ai quali si attua la divisione tecnica e professionale del lavoro fra i soggetti, individuali e collettivi, che operano nell'azienda. Nella pubblica amministrazione tradizionalmente tali criteri sono stabiliti dalle norme e si fondano su rappresentazioni tipicamente gerarchiche e verticali. Inoltre, nel settore pubblico vi è una cesura netta tra coloro che sono chiamati a guidare gli organi direttivi e coloro che invece compongono o coordinano quelli operativi, con percorsi di carriera differenziati e accessi tramite concorso ben distinti.

I sistemi operativi

Se la struttura organizzativa definisce organi, posizioni e funzioni, i sistemi operativi rappresentano gli strumenti necessari per la gestione delle risorse a disposizione dell'organizzazione. Essi sono ideati e progettati per agevolare le relazioni tra gli organi e consentono l'innescio dei meccanismi necessari per far "funzionare la macchina". I principali sistemi operativi sono tre:

1. il sistema di programmazione e controllo di gestione
2. il sistema informativo aziendale
3. e il sistema di gestione delle risorse umane

Ogni sistema_

- ha proprie regole, procedure e strumenti
- è strettamente correlato al tipo di struttura organizzativa scelto
- e può essere sviluppato sulla base di modelli più o meno consolidati o normati

Il **sistema della programmazione e del controllo di gestione** declina la visione e gli obiettivi strategici stabiliti dagli organi istituzionali in obiettivi operativi assegnati alle varie componenti direttive e operative, attribuisce loro le risorse necessarie per perseguirli e ne definisce i parametri per il monitoraggio e la valutazione, in una prospettiva ciclica.

Il **sistema informativo** supporta i processi decisionali, raccoglie e distribuisce informazioni differenziandole rispetto a specifiche esigenze, ma mantenendole correlate per offrire una visione aziendale d'insieme. I

processi di digitalizzazione ormai maturi in tutti i settori, hanno reso questi sistemi sempre più strategici e hanno elevato ai vertici delle gerarchie organizzative gli organi deputati a garantirne il funzionamento.

Il **sistema delle risorse umane** determina il dimensionamento delle strutture operative, stabilendo cioè la distribuzione interna delle unità di personale. Inoltre, chi gestisce questi sistemi rileva le competenze presenti e quelle necessarie per lo svolgimento dei compiti aziendali, anche al fine di definire i fabbisogni formativi. La gestione delle risorse umane si occupa, infine, dello sviluppo professionale dei lavoratori e dei sistemi di valutazione, costruiti sulla base del riconoscimento del merito e del contributo apportato dai singoli alle cosiddette performance organizzative, che consentono di allineare così gli obiettivi individuali con quelli complessivi dell'azienda.

La leadership

Ciascun organo – sia esso istituzionale, direttivo o operativo – è coordinato e guidato da una figura di responsabilità, il cui stile di direzione (leadership) determina l'efficacia dell'assetto organizzativo impostato e dei sistemi operativi utilizzati. La leadership costituisce una componente immateriale determinante per la valorizzazione delle persone e delle risorse aziendali.

Il modo in cui il leader interpreta il proprio ruolo è oggetto di studio delle scienze dell'organizzazione e dei comportamenti, da cui discendono numerosi modelli teorici. Astruendo al massimo si possono riconoscere due stili di leadership principali:

1. La **leadership autoritaria**, in cui il responsabile ha un rapporto esclusivo con gli organi superiori nella catena gerarchica dell'organizzazione, detiene la gran parte delle informazioni e le distribuisce secondo criteri e priorità di cui non è chiamato a dar conto. Decide in autonomia e dedica poco tempo alla condivisione delle proprie scelte con il personale assegnato, definisce e ripartisce comandi, direttive e obiettivi, trasmettendoli con autorità ai propri subordinati
2. La leadership partecipativa, in cui il responsabile condivide informazioni, priorità e obiettivi con il personale assegnato e non mantiene l'esclusività dei rapporti con i livelli gerarchici superiori. La condivisione di valori e visioni può estendersi anche all'esterno della struttura organizzativa di responsabilità, coinvolgendo colleghi di pari livello o utenti esterni.

Si tratta ovviamente di due tipi-ideali di leadership, tra i quali si possono collocare e riconoscere moltissime sfumature di comportamento che determinano stili di direzione più o meno tendenti all'uno o all'altro estremo.

Conclusioni

Bene, per questa lezione è tutto.

Ti ricordo che abbiamo parlato dell'organizzazione aziendale delle pubbliche amministrazioni.

In particolare abbiamo approfondito:

- il sistema di programmazione e controllo di gestione



- il sistema informativo aziendale
- e il sistema di gestione delle risorse umane

Grazie, e alla prossima lezione...