



LE ALTRE FUNZIONI MANAGERIALI

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione scopriremo le principali caratteristiche e funzioni del management pubblico.

In particolare, vedremo che il management, parte dell'economia aziendale, include:

- La pianificazione, programmazione e controllo delle performance
- L'organizzazione
- La funzione di leadership e la dirigenza
- Il sistema di pubblico impiego e di gestione del personale
- Il sistema informativo, ivi incluso quello contabile.

Bene, non ci resta che cominciare...

Organizzazione

In ogni amministrazione pubblica, le attività e i processi sono svolti da persone: mentre i manager hanno la responsabilità di governare l'amministrazione, indirizzandola verso i suoi fini, le altre persone hanno funzioni e responsabilità di gestione. Queste sono regolate da principi riguardanti:

- la definizione della struttura organizzativa di base: suddivisione della complessa attività in compiti, mansioni e funzioni e attribuzione di queste a unità organizzative;
- il Rapporto di pubblico impiego: modalità e condizioni tramite cui l'amministrazione ottiene e mantiene il contributo delle persone;
- i Sistemi operativi: regole in base alle quali le persone decidono, operano e sono chiamate a rispondere del loro operato.

La struttura organizzativa di base è costituita dall'insieme delle posizioni di lavoro e dalle loro relazioni. Le posizioni di lavoro sono, a loro volta, qualificate da contenuti specifici:

- in termini operativi: operazioni manuali o logiche che sono richieste;
- in termini di conoscenze e competenze necessarie: posizioni per le quali è richiesta un'anzianità pregressa o titoli di studio precedentemente acquisiti;
- in termini di autonomia decisionale, tra differenti alternative di comportamento, e in termini di responsabilità che discendono dai compiti, dalle mansioni, dalle funzioni e dalle decisioni proprie della posizione (responsabilità tecnico-professionale, amministrativa, contabile, civile e penale, a seconda dei casi).

Storicamente, nelle amministrazioni pubbliche si è consolidato il modello burocratico, caratterizzato da una forte connotazione istituzionale, invece che principi funzionali dell'organizzazione.

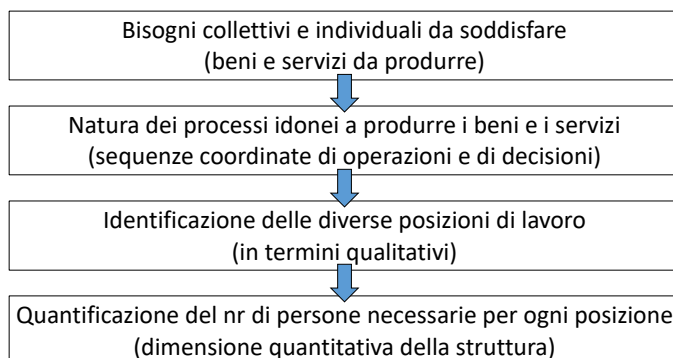
Le principali caratteristiche e proposizioni del modello burocratico weberiano e di organizzazione scientifica del lavoro includono:

- Principio della specializzazione dei compiti e della suddivisione del lavoro;
- Principi di ordine scientifico deduttivo, che consentono di individuare le modalità ottimali e razionali per svolgere le attività semplici, e principi scientifici induttivi, che consentono di generalizzare le migliori prassi;
- Principio della normazione preventiva, che consente di codificare compiti e mansioni;
- Principio dell'impersonalità, per cui ruoli e compiti esecutivi sono attribuibili alle persone secondo modalità predefinite;
- Principio della gerarchia, per cui alle persone sono, inoltre, attribuibili la funzione e la responsabilità di guidare e monitorare coloro che hanno responsabilità di livello inferiore.

Il modello burocratico dovrebbe consentire, attraverso il controllo e la compliance delle procedure, un controllo dei risultati. Da un punto di vista giuridico, il modello persegue parità e imparzialità. Da un punto di vista economico dovrebbe consentire di massimizzare l'efficienza attraverso l'uso razionale delle risorse. Da un punto di vista sociale ed etico dovrebbe ridurre i conflitti e i comportamenti scorretti.

Le scelte di dimensionamento della struttura organizzativa e dell'organismo personale rappresentano una delle decisioni fondamentali del management pubblico.

Queste seguono una sequenza simile:



Leadership e gestione delle risorse umane

I primi studi sulla leadership risalgono alla fine del 1800 e alla rivoluzione industriale. Il primo tentativo di studiare la leadership nell'ambito degli studi scientifici di management si focalizza su caratteristiche e tratti personali, tentativo rivelatosi poi poco fruttuoso, con risultati empirici inconsistenti, e incapaci di rappresentare il contesto in cui un leader opera realmente. Dagli anni '40 e '50, si distingue tra tre tipi di comportamenti di leadership: *task-oriented*, *people-oriented* e *organization-oriented*. Inoltre, si contestano i modelli top-down, che vedono la leadership come ruolo svolto da un singolo individuo,



sostenendo invece la necessità di trattare la leadership come funzione condivisa e diffusa tra le persone che operano a diversi livelli della linea gerarchica.

La tabella illustra il costrutto di Van Wart (2008) comprendente 36 comportamenti di leadership adottati nella guida di un'organizzazione.

Comportamenti di leadership

<i>People-oriented</i>	<i>Task-oriented</i>	<i>Organization-oriented</i>
Trasmettere entusiasmo per un progetto	Programmare le attività da svolgere	Comunicare gli obiettivi e i risultati raggiunti
Brainstorming	Rendere tutti consapevoli di cosa ci si aspetti da loro	Mantenere saldi i rapporti con i livelli superiori di governo
Considerare suggerimenti provenienti dal personale ai vari livelli	Assegnare particolari compiti al personale	Mantenere buoni rapporti tra l'amministrazione e gli stakeholders
Consentire al personale ai vari livelli di avere una propria tabella di marcia	Decidere come saranno svolti i diversi compiti assegnati	Incoraggiare il supporto dei superiori al personale
Condividere il ruolo di leadership	Assicurarsi che i singoli ruoli siano compresi	Incoraggiare il supporto al personale da parte degli stakeholders esterni
Mettere in pratica i suggerimenti	Spingere affinché regole, regolamenti e standard interni siano rispettati	Identificare gli stakeholders
Trattare tutti alla pari	Farsi carico delle situazioni più complesse e delle emergenze in prima persona	Reperire risorse (umane, finanziarie e strumentali)
Prendersi cura del benessere del personale a tutti i livelli	Agire in prima persona senza consultare il personale	Cambiare la struttura organizzativa
Risolvere eventuali conflitti interni	Fare in modo che le attività procedano a passo spedito	Creare una visione condivisa
Mantenere una forte relazione comune-unione	Coordinare le attività delle diverse unità dell'amministrazione	Rafforzare i valori e le regole interne
Creare fiducia reciproca all'interno del personale	Creare consenso sulla natura delle attività da svolgere	Rafforzare l'impegno dei dipendenti e dirigenti verso la <i>mission</i>
Favorire la condivisione di informazioni tra i membri del personale	Definire i criteri per misurare i risultati	
Utilizzare incentivi per motivare il personale		

La gestione del personale include la selezione, la formazione e lo sviluppo, la valutazione delle performance individuali, la gestione della successione, la retribuzione, i sistemi informativi sul capitale umano.

È possibile distinguere tra sistemi di pubblico impiego chiusi e aperti. I primi si fondano sul presupposto che si debba avere una selezione sociale delle persone che possono svolgere funzioni pubbliche. I sistemi aperti, invece, prevedono regole formali di interscambio tra lavoro pubblico e lavoro privato. A



loro volta si distinguono in sistemi basati sullo spoils system e sistemi fondati sulla professionalità (merit system).

Dalle riforme dei primi anni Novanta, il sistema di pubblico impiego è andato sempre più caratterizzandosi per i seguenti elementi:

- esplicito riconoscimento del fatto che la regolazione del rapporto di lavoro è uno strumento per favorire la funzionalità dell'amministrazione e non solo, come in passato, per tutelare il dipendente;
- crescente flessibilità del rapporto di lavoro volto a definire diversi criteri di gestione per diverse funzioni;
- accettazione della stretta relazione che sussiste tra funzionalità, modello organizzativo e concreta modalità di impiego delle persone. La rottura della catena logica secondo cui la preminenza del principio di legalità imponeva uniformità di modelli organizzativi e a sua volta implicava una regolazione standardizzata dei rapporti con il personale, può infatti avvenire anche attraverso l'introduzione di norme contrattuali che consentono ai manager pubblici e agli organi di governo di definire con maggiore flessibilità le modalità di utilizzo delle persone e la loro retribuzione.

Si afferma dunque l'esistenza di tre aspetti distinti del rapporto con il personale:

- l'inquadramento contrattuale legato a requisiti oggettivi (ad esempio, possesso di un titolo di studio) e soggettivi (superamento di un concorso);
- la dimostrazione di attitudini e capacità di svolgere determinate funzioni (assunzione di responsabilità organizzative più ampie);
- la relazione tra quantità e qualità del lavoro svolto e quantità e qualità dei risultati ottenuti.

Con la distinzione tra retribuzione tabellare, indennità di funzione e incentivi collegati alle performance si introduce nelle amministrazioni pubbliche la possibilità di adottare vere e proprie politiche del personale. Con questo termine si intende un sistema coordinato di decisioni prefigurate per raggiungere certi obiettivi organizzativi.

Le caratteristiche peculiari del pubblico impiego

Il pubblico impiego mantiene tuttavia alcune caratteristiche peculiari:

- la trasparenza e la formalità del processo di selezione, che si realizzano con le procedure di concorso pubblico assumono anche rilevanza costituzionale: elementi caratteristici del pubblico concorso sono la pubblicità erga omnes, l'indicazione di requisiti generali che non devono creare discriminazioni di alcun tipo, lo svolgimento con criteri di imparzialità, il rispetto di alcune procedure formali idonee a garantire la trasparenza ecc.
- l'indicazione di attuare la selezione tramite la verifica di conoscenze e di attitudini di ordine generale (originariamente saper leggere, scrivere, far di conto e conoscere la lingua, in seguito essere in possesso di una base culturale adeguata alle funzioni da svolgere, che si è tradotta nel possesso di un certo titolo di studio avente valore legale) e/o la verifica delle conoscenze istituzionali (conoscenze di diritto costituzionale, di diritto amministrativo e del diritto del pubblico impiego). Solo in periodi recenti la verifica di alcune conoscenze essenziali e indispensabili per le posizioni di lavoro da ricoprire non è stata considerata condizione discriminante;



- la preferenza per criteri oggettivi, sia per la selezione che per la progressione di carriera all'interno, rispetto a criteri di verifica della professionalità reale che implicano sempre giudizi di merito e presentano quindi maggiori elementi di carattere soggettivo/discrezionale: si privilegiano così elementi quali l'anzianità, il titolo formale, le certificazioni ufficiali di attività svolte;
- la previsione di forme esplicite di tutela giuridica di individui quando questi ritengano che certe interpretazioni o certe modalità di applicazione delle norme che regolano il pubblico impiego in diverse fasi (accesso, progressione di carriera ecc.) siano lesive di propri diritti soggettivi, di interessi legittimi o, in alcuni casi estremi, di propri interessi semplici.

Sistemi informativi

Il management delle amministrazioni pubbliche si svolge attraverso un complesso di operazioni finalizzate in modo coordinato al raggiungimento delle finalità istituzionali. Le informazioni relative alla gestione costituiscono il sistema informativo. Le decisioni determinano lo svolgimento delle operazioni, che a loro volta producono le informazioni, le quali concorrono a migliorare la qualità delle decisioni.

In altri termini, le operazioni di rilevazione sono attività di raccolta, elaborazione, conservazione e diffusione dei dati e delle informazioni e servono per supportare le scelte dei decisori sia interni sia esterni all'azienda.

I sistemi di rilevazione includono, tra gli altri, la contabilità generale, la contabilità analitica e i sistemi informativi direzionali.

Il sistema di rilevazione nelle imprese ha come oggetti principali:

- i valori che si formano negli scambi (rilevazione concomitante dalla contabilità privata);
- il loro effetto sul reddito di esercizio, inteso nelle imprese come misura della economicità, e sulla dimensione e composizione del patrimonio, inteso come condizione per l'economicità futura (rilevazione consuntiva nella contabilità privata).

Nelle imprese, mentre le rilevazioni concomitanti e consuntive sono a rilevanza esterna, quelle preventive, come il budget annuale, sono facoltative e indirizzate a organi decisionali interni.

Anche per le amministrazioni pubbliche i valori da rilevare sorgono nelle operazioni di scambio con terze economie. Tali scambi, tuttavia, avvengono prevalentemente in contesti diversi da quelli di mercato (si pensi al finanziamento delle amministrazioni pubbliche tramite tributi o tramite tariffe). Il sistema di rilevazione, pertanto, mira a regolare ex ante i rapporti tra i diversi poteri e i diversi organi aziendali e per comunicare all'esterno il risultato di tale confronto (funzione autorizzativa della contabilità pubblica). Il bilancio di previsione acquista così rilevanza giuridica esterna e rappresenta il documento contabile fondamentale dell'azienda.

Il sistema di rilevazione è articolato su tre componenti:

- il bilancio di previsione (sintesi a preventivo dell'andamento della gestione);
- le rilevazioni concomitanti delle operazioni durante il periodo (gestione del bilancio);
- le sintesi di fine periodo (rendiconto alla comunità del corretto uso delle risorse).

In sintesi, contabilità pubblica e contabilità privata hanno finalità diverse, che a loro volta implicano differenze in termini di oggetto e metodo. Con riferimento alle rilevazioni consuntive, la contabilità privata ha per oggetto il reddito di esercizio e il patrimonio di funzionamento, mentre la contabilità pubblica ha per oggetto il fondo cassa e il risultato di amministrazione. Questi due valori della



contabilità pubblica esprimono l'equilibrio tra la ricchezza prelevata dall'amministrazione pubblica e quella impiegata per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Per quanto attiene al metodo, la contabilità privata si basa sulla partita doppia, che prevede la distinta rilevazione di valori numerari e non numerari, mentre quella pubblica si fonda sul metodo della rilevazione semplice di un valore che ha natura numeraria (da qui la denominazione di contabilità finanziaria).

Il bilancio di previsione annuale mira a garantire a priori l'equilibrio dei valori. Ad eccezione dello Stato, tutte le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pareggio tra stanziamenti in entrata e in uscita. Tale vincolo, tuttavia, è più formale che sostanziale considerando che le entrate comprendono anche l'accensione di prestiti, sebbene limitati agli investimenti.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito le principali caratteristiche e funzioni del management pubblico. Il management, parte dell'economia aziendale, include:

- La pianificazione, programmazione e controllo delle performance
- L'organizzazione
- La funzione di leadership e la dirigenza
- Il sistema di pubblico impiego e di gestione del personale
- Il sistema informativo, ivi incluso quello contabile.

Grazie per l'attenzione!

Riferimenti bibliografici

Borgonovi, E. (2005). Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea.

Borgonovi, E. (2004). Ripensare le amministrazioni pubbliche: tendenze evolutive e percorsi di approfondimento. Egea.

Cepiku D., Deidda Gagliardo E. (2022), PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni. Forum PA. <https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/>, luglio 2022.

Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2021). "Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico". *Rivista Italiana di Public Management*. Vol. 4. N. 2.