



IL CONCETTO DI MANAGEMENT E DI MANAGER

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione analizzeremo il concetto di management pubblico e il ruolo e le funzioni del manager pubblico, così come definito in letteratura e come delineato dalle riforme che hanno avuto luogo dai primi anni '90 ad oggi.

In particolare, andremo ad approfondire:

- il concetto di management
- il concetto di manager
- le funzioni manageriali

Bene, non ci resta che cominciare...

Management e manager

Ogni azienda, pubblica, privata, for profit o non profit, si trova a gestire risorse limitate rispetto alla domanda e ai bisogni. Pertanto, assume rilevanza un approccio economico aziendale che mira a gestire le risorse massimizzando l'efficienza e l'efficacia. I principi economico-aziendali si applicano a tutte le funzioni di gestione (o di management pubblico nel caso delle aziende e amministrazioni pubbliche).

Il/la manager è colui/colei che coordina e supervisiona il lavoro di altre persone affinché gli obiettivi organizzativi vengano raggiunti. Si può distinguere tra top manager, middle manager e manager operanti in prima linea.

L'attività del manager è orientata al perseguimento dell'efficienza, all'identificazione di obiettivi rilevanti rispetto ai bisogni (*"doing things right"*), all'efficacia (*"doing the right things"*).

Per comprendere la figura del manager si possono esaminare:

- le funzioni che svolgono
- i ruoli che giocano
- le competenze che devono possedere.

Per quanto riguarda le funzioni, si distingue tra:

- Pianificazione e programmazione: identificazione degli obiettivi di lungo periodo, definizione delle strategie per conseguirli, definizione delle relazioni con gli stakeholder, sviluppo di piani per integrare e coordinare le diverse attività;

- Organizzazione: definire e allocare il lavoro al fine di realizzare gli obiettivi organizzativi (chi fa cosa);
- Leadership: guidare, motivare, lavorare con e attraverso le persone per realizzare gli obiettivi.
- Controllo: monitorare e confrontare le performance e apportare azioni correttive.

I ruoli (azioni o comportamenti) attesi dai manager sono stati raggruppati in tre categorie:

- relazioni interpersonali (rappresentanza, leader, intermediario)
- trasferimento delle informazioni (monitoraggio, disseminazione, portavoce)
- presa delle decisioni (imprenditore, gestione di crisi, allocatore di risorse, negoziatore).

Per quanto riguarda le competenze che i manager devono possedere, queste includono competenze tecniche (conoscenza e competenze in un campo specifico), competenze relazionali (la capacità a lavorare bene con altre persone), competenze analitiche (l'abilità di pensare e concettualizzare situazioni astratte e complesse in cui l'organizzazione si trova). Vale la pena notare che queste competenze hanno un'importanza relativa per ciascun livello di management.



L'approccio manageriale si inserisce in un contesto in cui prevale la prospettiva politico istituzionale con focus sull'elaborazione degli indirizzi politici e sul controllo della loro effettiva realizzazione. È, invece, oggetto della prospettiva aziendale la gestione delle risorse disponibili per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Il management pubblico si è affermato a partire dagli anni Ottanta nei primi paesi anglosassoni e dall'inizio degli anni Novanta nel nostro paese. Il modello di riforma del New Public Management è riconducibile all'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di tecniche e strumenti manageriali adottati da imprese private, un maggiore orientamento all'utente, e l'introduzione di meccanismi di tipo mercato.

Le idee chiave del New Public Management

Le idee chiave del New Public Management sono:

- Il mettere in discussione la distinzione tra amministrazioni pubbliche ed imprese private nella gestione delle risorse umane e finanziarie, nell'organizzazione e nei sistemi informativo – contabili.
- Nel riservare alla dirigenza pubblica tecnico – amministrativa la possibilità di gestire secondo criteri di discrezionalità professionale e manageriale.



Il management pubblico è una teoria multidisciplinare basata su: diritto, scienze politiche, economia, management e economia aziendale, teoria dell'organizzazione, psicologia sociale. Non riguarda in senso stretto la "macchina pubblica" ma lo sviluppo della società. È un ambito di studi che si è sviluppato in stretto contatto con la pratica e i practitioner.

Al modello di New Public Management si associano otto leve d'azione:

- la delega di autorità ed il perseguimento della flessibilità;
- la gestione manageriale delle risorse umane;
- l'orientamento alle performance e all'accountability,
- l'uso delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione;
- introduzione della concorrenza e della scelta;
- la qualità della regolazione;
- l'erogazione di servizi in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini;
- il rafforzamento delle capacità strategiche del centro.

Alcune tendenze contribuiscono all'affermarsi dell'approccio manageriale, che non a caso parte dagli enti locali e dalla sanità: il processo di decentramento e federalismo; la diffusione del modello di riforma del New Public Management a livello internazionale; la forte raccomandazione di riforme manageriali da parte di istituzioni internazionali (OCSE, Unione Europea, Banca Mondiale, ecc.).

È possibile distinguere tre fasi nel processo di aziendalizzazione.

In una prima fase, verso la seconda metà degli anni Ottanta, i primi dirigenti pubblici "illuminati" introducono sistemi e strumenti manageriali negli enti che dirigono, ancora in assenza di una normativa favorevole. Questa fase pionieristica è importante poiché dimostra:

- La fattibilità delle riforme manageriali e i loro benefici; in altri termini, si dimostra che tali strumenti non sono in contraddizione con i principi weberiani della legalità, della trasparenza, dell'uguaglianza, ma anzi possono contribuire a una loro realizzazione sostanziale;
- La necessità di adattare gli strumenti provenienti dalle imprese alle specificità delle amministrazioni pubbliche;
- La diffusione di un approccio meno averso al rischio secondo cui tutto ciò che non è esplicitamente previsto non è vietato;
- La comparsa, anche grazie alla creazione dei primi corsi di laurea e master, di professionalità richieste dal modello aziendale.

Una seconda fase, che può essere collocata nei primi anni Novanta, è caratterizzata:

- Dal riconoscimento del modello aziendale dalle riforme legislative (riforme Cassese e Bassanini);
- Da una normativa "di principio" che offre poche indicazioni operative e non prevede azioni di accompagnamento dell'attuazione;
- Dall'emergere di un modello di dirigenza che emula i manager delle imprese secondo il binomio autonomia-responsabilizzazione rispetto alla politica;



- Dall'alleggerimento dei controlli autorizzativi ex ante e dal rafforzamento dei controlli manageriali;
- Da richieste di rinnovamento della classe politica, che emergono dopo fenomeni di corruzione e richiamano i principi di buona amministrazione e riforme elettorali;
- Dalla separazione tra proprietà (titolarità delle funzioni pubbliche) e gestione dei servizi, che porta alla diffusione dell'esternalizzazione.

Nella terza fase si riscontra una più ampia diffusione dei processi di aziendalizzazione, che interessano anche le amministrazioni centrali e regionali. Durante questa fase avvengono riforme di sistema che accelerano il decentramento anche sul fronte finanziario e fiscale, accanto alle funzioni. Seguono riforme della contabilità e del bilancio e riforme di semplificazione amministrativa.

Oggi si può sostenere che il modello aziendale sia consolidato e ormai maturo.

I manager pubblici guidano le aziende in alcune condizioni peculiari rispetto ai loro colleghi operanti nelle imprese. Gestiscono organizzazioni che fanno parte di un sistema più ampio di aziende e di amministrazioni pubbliche. Lavorano sotto pressioni e proteste dell'opinione pubblica e una più elevata domanda di *accountability*. Sono chiamati a comprendere i comportamenti della collettività, a gestire i tagli di spesa, a gestire l'influenza. Devono realizzare al contempo più dimensioni di performance, di breve e di medio-lungo periodo.

Le principali funzioni manageriali che approfondiremo qui includono i sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, l'organizzazione e il sistema di pubblico impiego e di gestione del personale, la dirigenza, il sistema delle rilevazioni contabili.

I piani strategici e i programmi operativi sono documenti del governo d'azienda nei quali vengono fissati gli obiettivi, generali e funzionali, strategici e tattici, della gestione. Il piano strategico costituisce il documento che esplicita e formalizza la strategia di cui si dota l'azienda e rappresenta il mezzo di congiunzione tra la fase di formulazione e implementazione delle politiche aziendali. Il contenuto dei piani fa riferimento alle strategie deliberate (obiettivi, politiche, piani di azione), dato che le strategie emergenti nascono nella fase della realizzazione delle politiche aziendali. È composto dai risultati delle fasi di analisi ambientale e di formulazione strategica e limita nel tempo il processo di formulazione. Svolge anche una funzione di comunicazione e di *accountability* poiché permette di comunicare all'esterno e all'interno le scelte aziendali e di operare un controllo sullo stato di raggiungimento degli obiettivi strategici. Dal 2021, il principale strumento di pianificazione e controllo dei risultati è il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

La struttura organizzativa prevalente si ispira tradizionalmente al modello burocratico a cui si accompagnano sistemi di pubblico impiego chiusi.

La figura del dirigente pubblico è al centro del processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione italiana. La funzione di leadership esercitata dalla dirigenza è una condizione essenziale del modello di management pubblico basato sull'autonomia tecnica, economica e funzionale e sulla presenza di specifiche professionalità che riguardano l'impiego di persone e di mezzi finalizzato a produrre risposte adeguate sul piano qualitativo e quantitativo ai bisogni dei cittadini.



La letteratura indica nei modelli di guida condivisa, in grado di coprire tutte le funzioni di leadership, la via per ottenere performance elevate.

La riforma dei sistemi informativo contabili è frutto della convergenza di due sistemi: la contabilità privata (o d'impresa) e la contabilità pubblica (o contabilità di stato e degli enti pubblici). Essa ha determinato forti spinte a un'inversione di tendenza che per le amministrazioni pubbliche si è tradotta nella teorizzazione e attivazione di una legislazione volta ad avvicinare i sistemi contabili pubblici a quelli sviluppati e consolidati nelle aziende for profit.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito:

- il concetto di management
- il concetto di manager
- le funzioni manageriali

Grazie per l'attenzione!