

2. Management pubblico e management privato

Affrontare il tema del ruolo di governo delle persone svolto dal management pubblico evidenzia una distinzione e fa sorgere, nello stesso momento, la necessità di un chiarimento.

In ogni organizzazione, lo svolgimento delle attività produttive ed il raggiungimento dei suoi fini sono resi possibili dalla dinamica interazione dell'organismo personale⁴ con i processi di natura tecnico-economica.

Tale interazione viene ad essere influenzata da un lato dalla natura dell'attività e dei processi operativi, dalla tecnologia, dall'ambiente di riferimento (principi di funzionalità) e dall'altro, dalla fonte del potere decisionale che è correlata alla natura dell'istituto (principi istituzionali).

I teorici dell'organizzazione e delle scienze sociali hanno da sempre riconosciuto al mondo delle imprese private il prevalere della natura strumentale dell'attività aziendale su quella istituzionale. Al mondo delle aziende pubbliche, invece, tale riconoscimento si è prodotto solo di recente il che ha favorito il consolidarsi del modello organizzativo burocratico che si caratterizza per essere dotato di una sua razionalità interna (organizzazione come sistema chiuso) e che ha avuto in Weber uno tra i principali ispiratori⁵.

Il management pubblico implica, quindi, un confronto inevitabile con il management privato volto ad individuare le similitudini e le differenze relative alla diversa rilevanza delle variabili organizzative ed ai differenti tipi di problemi e solleva implicitamente la questione se la dicotomia pubblico-privato sia significativa anche per quanto riguarda la descrizione e l'analisi del ruolo di governo delle persone svolto dai dirigenti.

Nel tentare una classificazione delle principali linee di confronto è necessario tenere presente il fatto che l'ambiente di riferimento del management pubblico,

⁴ Occorre precisare che l'organismo personale può essere distinto nelle persone che, nelle diverse forme previste dagli ordinamenti locali, prestano la loro opera in forza esclusiva o almeno prevalente di un rapporto contrattuale (avente natura giuridico-economica), e nei soggetti che sono presenti nell'organizzazione in forza di una legittimazione di natura istituzionale. Tale differenza appare essenziale soprattutto in considerazione dei differenti ruoli giocati dalle due tipologie di soggetti, in particolare tra quelli che occupano "posizioni apicali" della struttura organizzativa pubblica e i rappresentanti della "proprietà" e dai conseguenti rapporti di influenza reciprocamente determinati. Affronteremo tale problematica nel paragrafo successivo.

⁵ Si veda in proposito BORGONOVÌ E., 1996, p. 246. Il modello della burocrazia introdotto da Weber è stato poi anche articolato da Mintzberg in burocrazia professionale e burocrazia meccanica, si veda in proposito MINTZBERG H., 1996. Studi recenti sulle organizzazioni burocratiche hanno prospettato un cambiamento di paradigma con lo sviluppo del New Public Management (NPM), approccio che ha interessato i processi di modernizzazione dei sistemi amministrativi pubblici che spinge verso il decentramento delle attività, l'esternalizzazione e l'adozione di modelli organizzativi più flessibili, l'inserimento di meccanismi di mercato. Non è obiettivo di questo lavoro analizzare e confrontare i contributi che i vari autori hanno portato al concetto di burocrazia ed al NPM. Ci preme però sottolineare come il NPM trova origini anche nei tradizionali approcci scientifici delle scienze comportamentali-amministrative e che esso, al contrario di quanto si è sostenuto, a nostro avviso non può essere considerato un vero e proprio cambiamento di paradigma.

sebbene sia riconosciuto come più prevedibile di quello privato, a nostro avviso appare più articolato e complesso in considerazione dei vincoli più restrittivi cui si trova assoggettato il sistema nel perseguimento dei suoi obiettivi e dei suoi fini ed alle relative modalità di conseguimento degli stessi.

Tradizionalmente la letteratura confronta il management pubblico e quello privato sulla base delle principali differenze ed analogie esistenti nei due tipi di organizzazioni.

Si evidenziano dal punto di vista analitico almeno quattro categorie di confronto:

- a) confronto relativo ai compiti ed alla “funzione di produzione”;
- b) confronto sui rapporti inter-organizzativi intrattenuti nell’ambiente economico operativo e con l’ordinamento giuridico in generale;
- c) confronto sui processi operativi e sulla formazione ed attuazione delle politiche gestionali;
- d) confronto sul ruolo del dirigente (manager) nella realizzazione dei processi di cui al punto precedente.

Gli ultimi due dei punti definiti allargano il confronto sulla questione relativa alla distribuzione delle competenze all’interno delle organizzazioni in tema di definizione ed attuazione delle politiche aziendali ed ai gradi di libertà del management pubblico. Infatti, nelle organizzazioni pubbliche tale aspetto si sovrappone ad un problema molto importante e delicato, quello cioè del rapporto tra il management ed il potere politico⁶.

Ci soffermeremo ora brevemente sui primi due dei punti richiamati lasciando i paragrafi successivi per una trattazione più approfondita degli altri.

Il confronto relativo ai compiti ed alla “funzione di produzione” richiama l’attenzione sugli elementi di classificazione di un’organizzazione pubblica. Una parte della dottrina sostiene che un’organizzazione si caratterizza come pubblica per il suo status legale⁷ e per il fatto di perseguire, nello svolgimento della propria atti-

Per chi volesse approfondire gli argomenti rimandiamo per la burocrazia a WEBER M., 1958; WEBER M., 1961; WEBER M., 1966; CROZIER M., 1978; GOULDNER A.W., 1970; MERTON R.K., 1940; SELZNICK P., 1974; BONAZZI G., 2000; COSTA G., DE MARTINO S., 1985, p. 1. Interessante si presenta poi, una rilettura del contributo weberiano fatta da CLEGG S.R., 1995. Per il NPM si rimanda a OSBORNE D.E., GAEBLER T., 1993; AUCOIN P., 1995; BORINO S., 1995; OECD, 1995; GRUENING G., 1998; BARZELAY M., 1992; e altri.

⁶ Affronteremo, quindi, il problema inserendolo nel più ampio discorso del ruolo del manager pubblico e del rapporto con la “proprietà”.

⁷ Il criterio della qualificazione giuridica per riconoscere una organizzazione come pubblica è stato da più parti considerato limitativo. In base a questo criterio, se un’organizzazione ha uno status giuridico pubblico allora è considerata pubblica, altrimenti è vista come privata. L’esempio più evidente sono gli istituti pubblici territoriali. In Italia essi sono: Stato, Regioni, Province e Comuni. In realtà, accade che organizzazioni aventi natura privata cadano sotto il controllo della sfera pubblica (basti pensare al sistema delle partecipazioni

vità⁸, fini di carattere pubblico che avrebbero effetti più vasti sul sistema socio-economico di quelli perseguiti dalle organizzazioni private⁹.

Le attività finalizzate, poi, nelle organizzazioni pubbliche si caratterizzerebbero per un duplice livello di risultato. Il primo è relativo ai processi di trasformazione degli input in “realizzazioni” (risultati immediati), che ritroviamo anche nel privato; il secondo è costituito dall’impatto e si riferisce alla trasformazione delle realizzazioni in “effetti” sul tessuto economico e sociale¹⁰.

In quest’ultimo caso si evidenzia la strumentalità del primo livello sul secondo. Nelle organizzazioni pubbliche, inoltre, l’*impatto* assumerebbe un ordine di prevalenza e di priorità superiore delle realizzazioni¹¹.

Un ulteriore elemento da considerare riguarda i concetti di efficacia e di efficienza organizzativa. Appare evidente l’applicabilità delle due nozioni tanto alle organizzazioni private quanto a quelle pubbliche. Entrambe, infatti, operano in un mondo di risorse limitate e di risultati determinati, o almeno determinabili, il che porta a porre il problema fondamentale della teoria organizzativa: la valutazione

statali che in Italia ha avuto un peso molto rilevante). Si è quindi cercato di integrare il criterio con quello che considera come discriminante il fatto che sia pubblico il soggetto economico, cioè il “soggetto” da cui hanno in definitiva origine gli indirizzi massimi della conduzione d’impresa unitamente alla finalità di lucro dell’organizzazione stessa. Esistono, però, realtà private (come le associazioni, le fondazioni, le cooperative, ecc.) che non hanno come fine ultimo il profitto; al contrario tali organizzazioni, costituenti il cosiddetto terzo settore o settore no-profit, indipendentemente dalla loro origine (religiosa, politica, sindacale), perseguono fini che si avvicinano molto di più a quelli propri dell’intervento pubblico. Il confine tra pubblico e privato diventa, allora, come si può ben capire, abbastanza incerto e non determinabile in maniera sufficientemente oggettiva. Ogni tentativo di fare una distinzione non è né netta né significativa. Ci saranno sempre delle gradazioni, dei casi ibridi e aree grigie.

⁸ Ai fini della presente analisi inoltre, è utile specificare sin da ora che quando parleremo di ente, organizzazione o amministrazione pubblica, soprattutto per la parte empirica, faremo principalmente riferimento, anche se non esclusivamente, agli istituti pubblici territoriali i quali possono essere visti nella loro natura di aziende composte democratiche Essi, costituendo la struttura organizzativa fondamentale di una collettività nazionale, sono presenti in ogni paese. Per azienda composta si intende una azienda che si qualifica, al medesimo momento, per i processi di erogazione e di produzione che in essa si sviluppano ed i cui risultati, di conseguenza, sono percepibili sia sul piano dell’entità del reddito, sia su quello del raggiungimento degli altri obiettivi quali-quantitativi che ne orientano l’operare. Il termine “democratiche” fa invece riferimento agli enti di natura elettiva che si distinguono dalle aziende strumentali, cioè dalle specifiche organizzazioni autonome allo scopo create, in quanto considerate maggiormente idonee a fornire risposte adeguate alle necessità d’intervento in campo economico per soddisfare i bisogni delle collettività di riferimento. FARNETI G., 1995, pp. 11-12. Ciò non significa che le nostre considerazioni non possano essere estese ad altre tipologie di organizzazioni pubbliche ma che questo può essere fatto con le dovute cautele e sulla base di verifiche empiriche.

⁹ Si veda in particolare GIBERT P., 1987, p. 47; TARADEL A., 1992.

¹⁰ Rebora, in proposito, parla di “efficacia sociale”, Della Rocca di “adeguatezza”. REBORA G., 1987; DELLA ROCCA G., 1987. In particolare, la valutazione dell’impatto non si presta facilmente ad un giudizio oggettivo in quanto riguarda in genere più di un aspetto ed i fenomeni interessati sono abbastanza complessi. Si pensi ad esempio alla difficoltà di dover misurare l’impatto della costruzione di un nuovo aeroporto o di un’autostrada. Entrano in gioco aspetti come il miglioramento della viabilità, gli aspetti ecologici, l’impulso ad industrie circostanti, l’aumento dell’inquinamento acustico e dell’aria per i residenti, e quant’altro.

¹¹ Si veda GIBERT P., 1987.

delle configurazioni di divisione del lavoro e di coordinamento. A tale problema si applicano quindi i concetti di efficacia (interessa raggiungere certi risultati – anche se non necessariamente prestabiliti a priori – e non qualunque output) e di efficienza (a parità di risultati interessa distinguere tra soluzioni che impiegano maggiori o minori risorse). Efficacia ed efficienza, inoltre, per essere gestiti devono essere oggetto di valutazione¹². È quest'ultima che, a nostro avviso, può mostrare invece differenze rilevanti.

Nelle organizzazioni private la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia viene "lasciata al mercato" che determina direttamente in ultima istanza la competitività di un'impresa, dei suoi prodotti/servizi offerti e quindi anche dell'operato dei manager.

Nelle organizzazioni pubbliche la valutazione da parte dell'utenza non assume, sicuramente non ha assunto nel passato, la stessa forza e lo stesso significato che il giudizio del cliente ha per le organizzazioni private.

Un analogo discorso può essere evidenziato per la produttività. Paradossalmente il sistema dei finanziamenti/investimenti pubblici incentiva comportamenti a volte diametralmente opposti a quelli coerenti con gli obiettivi e le finalità da raggiungere, o con i risultati conseguiti.

Vale a riguardo, anche per le nostre realtà, quanto sostenuto da Osborne e Gaebler¹³:

Di fatto le scuole, gli uffici preposti all'assegnazione dei sussidi di disoccupazione ed i dipartimenti di polizia tipicamente ottengono di più quando falliscono nel loro intento: quando gli allievi hanno scarsi risultati, quando le liste di disoccupazione si allungano, quando il tasso di criminalità cresce.

Secondo alcuni il circolo vizioso che si verrebbe a creare porterebbe i manager pubblici a considerare un limite inferiore di (im)produttività più basso rispetto ai loro colleghi privati¹⁴.

Il secondo dei punti di confronto richiamati muove dalla considerazione che le organizzazioni pubbliche sono inserite in un contesto più vasto, il settore pubblico di uno stato appunto, che ha caratteristiche differenti rispetto a quello in cui mediamente operano le organizzazioni private. Almeno due di queste ci sembrano rilevanti ai fini della nostra analisi: le interdipendenze interorganizzative ed il condizionamento da parte dell'ordinamento giuridico sull'azione manageriale.

Relativamente a quest'ultimo punto appare abbastanza evidente che i manager pubblici sono soggetti a condizionamenti legislativi tali da limitare a volte l'azione manageriale e/o ridurla ad attività procedurale o di routine. L'esistenza di forme di

¹² Si veda in proposito GRANDORI A., 1995.

¹³ OSBORNE D.E., GAEBLER T., 1995, p. 186.

¹⁴ Allison afferma: "Governmental managers rarely have a clear bottom line, while that of a private business manager is profit, market performance, and survival", ALLISON G.T., 1992.

controllo basate su regole rigide e sulla gerarchia rischiano, infatti, di causare “conseguenze inattese”, o di paralizzare l’attività dell’organizzazione stessa. Molti sono stati, su questo punto, i contributi che hanno evidenziato i limiti ed i circoli viziosi della burocrazia¹⁵.

Le interdipendenze interorganizzative sollevano la questione dei sistemi di organizzazioni; le organizzazioni pubbliche non sono delle strutture gerarchiche unitarie. Esse sono sistemi multi-organizzativi, sono cioè costituiti da reti di organizzazioni interdipendenti. L’area critica del manager pubblico, quindi, è la gestione delle interdipendenze interorganizzative e non solo intraorganizzative. Lo stesso concetto di “Public Governance”, sottolinea la necessità di guidare le attività di vere e proprie reti di organizzazioni pubbliche più che di singole organizzazioni.

Il confronto e la distinzione tra azione posta dal manager pubblico ed azione attuata dal manager privato è rilevante nelle situazioni nelle quali i tentativi da parte delle singole organizzazioni di perseguire i loro fini, indipendentemente da quello che stanno attuando gli altri, risulta autodistruttivo e controproducente dal punto di vista della performance del sistema.

Le azioni razionali, se prese individualmente, interagiscono dando vita ad un risultato collettivo (pubblico) irrazionale¹⁶.

Lo studio di questo problema e le sue implicazioni manageriali non sono state completamente esplorate dalla letteratura. L’analisi forse più estesa la ritroviamo nell’economia della *public choice* che, però, fondando le proprie argomentazioni sulle assunzioni riduttive dell’individualismo, della razionalità e dell’interesse individuale non riesce a contribuire in maniera rilevante alla risoluzione dei problemi di comprensione dell’azione del manager pubblico.

L’economia della *public choice*, sostengono Metcalfe e Richards, dando priorità agli obiettivi definiti internamente nega la dipendenza del raggiungimento dell’obiettivo dalle condizioni ambientali. Queste ultime, però, non sono esterne e date ma sono il prodotto dell’interazione tra le organizzazioni costituenti.

C’è stato così chi ha proposto una linea di attacco al problema diversa distinguendo i problemi strutturali da quelli operativi, routinari o incrementali e dal bisogno di azioni concrete per affrontarli¹⁷.

Ciò che caratterizza il manager pubblico è un esplicito riconoscimento della responsabilità di trattare problemi che hanno riflessi strutturali a livello generale di sistema. Ciò non equivale a negare l’esistenza di un ruolo imprenditoriale del management nella gestione delle organizzazioni pubbliche o che modelli e tecniche di gestione tipiche delle imprese non possano essere applicate. Al contrario,

¹⁵ Ci riferiamo in particolare agli autori del filone burocratico che hanno criticato la burocrazia Weberiana, proponendo soluzioni alternative ed in particolare a Merton, Gouldner, Selznick e Crozier. Per una sintesi dei loro contributi si rimanda a BONAZZI G., 2000; ISOTTA F., 1996.

¹⁶ Si veda in proposito METCALFE L., RICHARDS S., 1993, p.114.

¹⁷ BUCKLEY W., BURNS T.R., MEEKER D., 1974.

questi possono avere un ruolo importante per riuscire ad avere effetti migliorativi nei casi in cui non emergono problemi di natura strutturale del sistema.

Il management privato tratta la sua situazione operativa come un set di opportunità e vincoli dati esternamente e formula politiche all'interno di questo quadro.

Il management pubblico considera la situazione come una rete di relazioni tra organizzazioni che può essere modificata attraverso una azione coordinata.

Questa "interdipendenza" è generalmente assente nelle organizzazioni private a meno che non si sia in presenza di Gruppi, di forme di impresa-rete, "distretti industriali" o aree sistema.