

Capitolo 2

La prospettiva sistemica nell'analisi organizzativa della pubblica amministrazione

Sommario

1. L'approccio sistemico.
2. Caratteristiche della pubblica amministrazione come sistema aperto.
3. Le variabili che influenzano il sistema amministrativo. - 4. L'ente pubblico come sistema aziendale.

1. L'approccio sistemico

A) Generalità

La teoria dei sistemi rappresenta uno dei più recenti indirizzi di studi organizzativi. Secondo questa corrente di pensiero, *l'impresa è un sistema*: essa è un insieme di elementi interdipendenti tra loro e rispetto al mondo esterno, finalizzati ciascuno verso un fine generale e che impiegano del tempo per acquisire le informazioni necessarie, per effettuare le scelte, per agire, per conseguire dei risultati, per verificarli, per correggere ed adeguare il proprio comportamento alle nuove circostanze.

Un sistema è un **insieme di parti indipendenti** (cd. *sottosistemi*) la cui interazione determina la sua sopravvivenza. «Interdipendenza» significa che una modificazione di una parte influisce sulle altre parti e, quindi, sull'intero sistema (D. Mc GREGOR).

Le principali variabili di condizionamento del comportamento organizzativo sono costituite:

- dall'elemento umano;
- dalle variabili propriamente organizzative: tipo di divisione e di coordinamento del lavoro, sistemi operativi e stile direzionale;
- dalle risorse tecnico-finanziarie disponibili.

Nel contesto ambientale l'organizzazione non è che una componente, un sottosistema di un insieme sistemico più grande, di cui fa parte e con cui interagisce.

Approccio sistemico

Ogni azienda deve dotarsi di un sistema organizzativo ad hoc per le proprie esigenze basandosi su:

- *mix* di variabili organizzative altamente flessibili;
- *mix* di variabili extra organizzative (es. ambiente esterno)

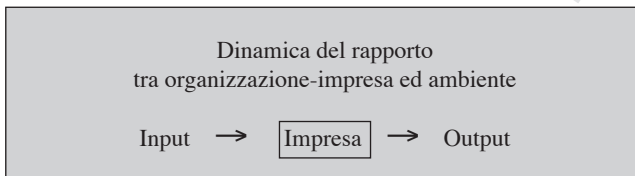
Fonte: SUMI- Scuola Universitaria di Management d'Impresa- Pinerolo

B) Input-output

Dall'ambiente, l'organizzazione-impresa riceve degli *input*, sotto forma di fattori di produzione, di bisogni di consumo, di normative legislative, di vincoli amministrativi ecc.

Tali *input* vengono interpretati, trasformati (si pensi ai bisogni di consumo che vengono interpretati dalle aziende e trasformati in risposte produttive, ossia in prodotti) e riproposti ancora all'ambiente come *output*.

Sono esempi di *output* i beni e i servizi prodotti dall'azienda, ma anche l'atteggiamento socio-culturale verso i consumi, indotto dall'attività pubblicitaria aziendale.



Nella logica sistemica l'impresa deve saper realizzare un proprio equilibrio dinamico che la renda in grado di percepire gli stimoli esterni e di sapervi rispondere adeguatamente.

Per mantenere tale equilibrio dinamico essa dovrà dotarsi di uno strumento di autoregolazione e di controllo che segnali tempestivamente eventuali disfunzioni e permetta di correggerle.

Questo tipo di controllo, necessario al sistema per autoregolarsi, è detto *feedback*: esso non è scisso dall'operazione controllata, ma avviene contemporaneamente ad essa.

Attraverso questo meccanismo gli *output* aziendali potranno essere confrontati con gli obiettivi programmati e, in caso di scostamenti significativi, potranno essere apportati all'azione amministrativa gli opportuni interventi correttivi, oppure potranno essere ridefiniti gli obiettivi stessi.

La concezione sistemica dell'impresa rappresenta un valido modello interpretativo aziendale nel contesto attuale, dove l'ambiente appare particolarmente dinamico, così da rendere facilmente superati i modelli organizzativi tradizionali basati sul concetto di azienda come sistema chiuso.

Le regole guida

L'applicazione dei principi della visione sistemica si articola in dieci **regole-guida** (COZZI).

1. *Mantenere la varietà*

Guardare ai vincoli da molti punti di vista, senza cercare di sovrasemplificare e cercando un approccio unificatore. Il mondo reale che osserviamo è troppo complesso perché possa essere compreso mediante un unico approccio, al contrario, ognuno di essi contribuisce a portare informazione.

2. *Non aprire il ciclo di controllo*

I controlli a ciclo aperto (senza retroazione) sono poco adattabili, richiedono modelli complicati e reagiscono male a situazioni anomale. La retroazione è un potente strumento per verificare il procedere corretto dell'azione di controllo.

3. *Prestare attenzione alla dislocazione delle amplificazioni*

In questo modo si determinano quali componenti hanno la maggiore influenza sul comportamento globale del sistema.

4. *Ripristinare l'equilibrio del sistema mediante azioni locali*

Tutti i componenti dovrebbero essere in grado di reagire a particolari cambiamenti dei propri ingressi senza rifarsi a componenti di livello superiore. In questo modo mantenere l'armonia del sistema non è responsabilità di un particolare supervisore, ma di ogni singolo componente. Questo principio conduce a individuare componenti dotati di obiettivi localizzati e ben definiti.

5. *Conservare i vincoli*

Evitare sovrasemplificazioni che conducono a teorie ben definite e trattabili, ma inutili. È necessario accettare dati imperfetti e rumorosi e incorporarli nella strategia globale di elaborazione.

6. *Variare per meglio unificare*

L'unione (nel senso di combinazione) produce informazione solo se fa uso della varietà, in questo caso l'unione crea complessità e dà origine a un sistema con un livello superiore di organizzazione. Per questo motivo non bisogna rimuovere componenti perché antagoniste. D'altro canto il sistema deve avere una qualche forma di stabilità globale. È importante imporre questa stabilità al livello giusto: imporla a livello troppo locale produce un sistema rigido, all'opposto, imporla a un livello troppo alto rende impossibile il compromesso.

7. *Essere adattabili*

Il sistema deve essere in grado di rivelare i cambiamenti e farne uso. In altre parole il sistema deve apprendere, anche solo essendo adattivo, pur senza formulare esplicitamente un processo di apprendimento.

8. *Concentrarsi sugli scopi piuttosto che sulle tecniche*

Innanzitutto, il sistema deve *funzionare*, cioè avere uno scopo. Prima di concentrarsi sul *come* perseguire lo scopo, è bene essere certi di aver ben definito e pienamente compreso i vincoli che lo scopo impone sui metodi per perseguirlo. Questo principio enfatizza l'importanza della robustezza di un sistema, caratteristica che viene ottenuta mediante componenti ridondanti: componenti con il medesimo scopo ma funzionanti in modo differente.

9. *Studiare la complessità della rete di comunicazione*

È necessario studiare il flusso dell'informazione, il trasferimento da un componente all'altro, i conflitti, per averne una visione della dinamica globale. Vanno analizzati i meccanismi di trasferimento, i loro limiti e i possibili conflitti che possono sorgere durante il funzionamento.

10. *Rispettare i ritardi temporali*

I limiti temporali sono una parte essenziale di un sistema dinamico, certe informazioni sono utilizzabili solo se sono disponibili in tempo; inoltre, i ritardi temporali possono venire usati per scoprire nuovi vincoli sulle proprietà dei componenti.

2. Caratteristiche della pubblica amministrazione come sistema aperto

La pubblica amministrazione in quanto organizzazione deve essere considerata un «sistema aperto», ovvero un macro-sistema caratterizzato:

- dalla peculiarità degli scopi da perseguire;
- dalla complessità delle funzioni di governo.

In particolare, il sistema amministrativo pubblico deve essere considerato alla stregua di un meccanismo che, se opportunamente stimolato, produce risposte. Le interconnessioni tra le parti sono strutturate in maniera tale da garantire un risultato.

L'amministrazione pubblica, pertanto, è un sistema che:

- trova la sua origine nelle istanze dei cittadini per il tramite dei politici;
- effettua trasformazione di risorse;
- produce risposte che tornano ai cittadini sotto forma di servizi.

Il modello del **sistema aperto** graficamente può essere così rappresentato (DAL NEGRO):



Ogni elemento che concorre alla composizione del sistema ne diviene parte integrante ed è interconnesso con le altre componenti.

3. Le variabili che influenzano il sistema amministrativo

Per comprendere meglio il modello «pubblica amministrazione» quale sistema aperto occorre individuare le **parti** che agiscono al suo interno.

Il sistema si compone di elementi (o variabili) che interagendo si condizionano reciprocamente, caratterizzando la struttura del sistema amministrativo pubblico o determinando la qualità degli *output* (D'AMICO).

Le variabili pertanto:

- interagiscono con il contesto ambientale in cui è inserita la pubblica amministrazione;
- si influenzano reciprocamente all'interno del sistema amministrativo determinandone la natura e i contenuti;
- agiscono in relazione agli *input* che entrano nel sistema e agli *output* che il sistema produce.

Le variabili sono, dunque, gli elementi costitutivi del sistema amministrativo e possono essere ricondotte a cinque tipologie:

- la *variabile risorse umane* costituita dal personale pubblico che opera all'in-

terno del sistema; essa è analizzata da differenti angolazioni: dalla competenza dall'esperienza, dalla formazione professionale, dall'età anagrafica.

«Il tipo di persona che fa parte di un'organizzazione, però, dipende anche dalla gamma di attività che essa offre, dal genere di conoscenze tecniche che richiede, dai livelli di retribuzione che propone, dalle condizioni di lavoro, dalla natura delle persone che già fanno parte del sistema.

La variabile umana, quindi, è una funzione dei fattori tecnologici organizzativi e sociali del sistema...» (DAL NEGRO);

Sistema amministrativo e variabili

- la *variabile struttura organizzativa* intesa come rete di rapporti gerarchici e funzionali esistenti fra i membri dell'apparato amministrativo pubblico;
- la *variabile «procedure»*, vale a dire l'iter burocratico o la sequenza di comportamenti che permettono la trasformazione degli *input*, penetrati nel sistema sotto forma di domanda, in *output*;
- la *variabile tecnologia*, ossia ogni tipo di risorsa di cui dispone il sistema amministrativo, dal momento che il livello tecnologico presente nell'organizzazione influenza la stabilità dell'ambiente interno e il suo equilibrio;
- la *variabile «vincoli normativi»* rappresentata da tutti gli atti (leggi, circolari, regolamenti) che disciplinano, in maniera più o meno organica, gli aspetti dell'azione amministrativa.

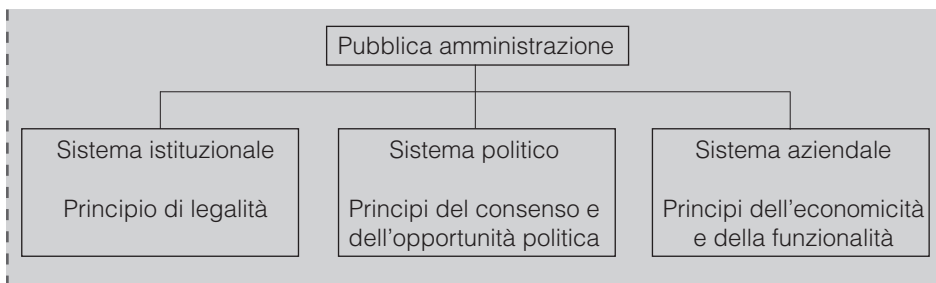
L'efficacia di un'organizzazione dipende dal livello di coerenza delle sue variabili; un'organizzazione sarà efficace quando:

- gli elementi che compongono il sistema sono coerenti e interdipendenti;
- un processo interno di adattamento continuo garantisce coerenza tra strategie e ambiente esterno.

I sistemi

Ad avviso di autorevole dottrina (BORGONOVÌ) i sistemi che influenzano l'amministrazione pubblica sono i seguenti:

- il *sistema istituzionale*, ovvero l'insieme delle regole tramite cui si persegue un equilibrio di diritti-doveri dell'istituto pubblico nei confronti degli individui e di altri istituti sociali (altri enti pubblici, le imprese, le famiglie, le istituzioni non *profit*) e un equilibrato sistema di poteri decisionali degli organi interni;
- il *sistema politico*, ovvero l'insieme delle regole, esplicite o implicite, e dei comportamenti, tramite cui si persegue un equilibrio fra valori della società e scelte finalizzate a consentire la piena espressione di tali valori e attraverso il quale si realizzano forme di composizione, mediazione, contemperamento, convivenza di valori e culture diverse;
- il *sistema aziendale*, definito come l'insieme delle regole esplicite e implicite e dei comportamenti mediante i quali si intende raggiungere un equilibrio fra bisogni e risorse limitate rispetto agli stessi, fra domanda e offerta di beni.



4. L'ente pubblico come sistema aziendale

A) Generalità

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione si è essenzialmente orientata verso modelli teorici e tecnici di tipo aziendale nelle funzioni di amministrazione, di organizzazione, di contabilità e di controllo (si pensi alle moderne figure di *management* pubblico quali il Direttore generale degli enti locali, il Direttore generale delle ASL, i dirigenti generali delle amministrazioni centrali).

L'integrazione europea, il processo di trasferimento delle competenze dal centro verso gli enti territoriali locali, l'uso ricorrente degli strumenti della concertazione e della negoziazione per la definizione della decisione pubblica, l'affermarsi della cultura della *customer satisfaction*, la crisi del modello gerarchico, hanno sollecitato le pubbliche amministrazioni ad implementare soluzioni di cambiamento organizzativo e processuale/procedurale di matrice genetica aziendalista.

L'amministrazione pubblica ha dovuto prendere atto della necessità di correlare i processi di riforma politico-amministrativi ad una cultura gestionale in grado di elaborare metodi e strumenti operativi atti a rendere il proprio *modus operandi* più efficace.

È significativa al riguardo la regolazione del potere di organizzazione nell'ambito della disciplina del lavoro alle dipendenze della P.A.; infatti, ai sensi dell'art. 5, comma 2, D.Lgs. 165/2001 (come novellato ex art. 34 **D.Lgs. 150/2009**, di attuazione della cd. «Riforma Brunetta»), «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione *con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro...*».

Il settore pubblico va assumendo, dunque, sempre di più caratteristiche e connotazione del settore privato: la riforma della dirigenza è finalizzata ad assicurare flessibilità nell'utilizzo dei dirigenti e a promuovere un nuovo approccio basato su autonomia e responsabilità secondo criteri manageriali della funzione dirigenziale.

Si è attribuito, dunque, alle pubbliche amministrazioni e in particolare alla dirigenza un nuovo ruolo di datore di lavoro, finalizzato a convertire la vec-

chia logica della gestione amministrativa del personale verso una gestione efficientista delle risorse umane tesa alla loro valorizzazione, coerente con l'orientamento al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione di appartenenza.

Ente come sistema aziendale

Le innovazioni intervenute nell'ambito *de quo* nel corso dell'ultimo biennio approfondiscono questo profilo, infatti, il D.Lgs. **150/2009**, sulla scorta della legge delega di marzo 2009 (cd. «Riforma Brunetta») accentua notevolmente il ruolo e la posizione dei dirigenti. La riforma del 2009 in primo luogo, delinea il dirigente quale **vero e proprio datore di lavoro pubblico**; invero, tale figura è destinata ad assumere le vesti di rappresentante del datore di lavoro pubblico, **responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità delle prestazioni** poste in essere dai dipendenti. Ai dirigenti compete, pertanto, *individuare le risorse e i profili professionali* necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti; ciò anche al fine della compilazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale.

I nuovi criteri

Il processo di aziendalizzazione della P.A. si fonda su nuovi criteri gestionali (MARCUCCI):

- obiettivo concreto dei risultati, finalizzati a realizzare condizioni di efficienza, efficacia ed economicità;
- nuovi processi gestionali orientati all'attività della pianificazione-programmazione-controllo;
- nuovi processi organizzativi, fondati sulla responsabilizzazione e sulla valutazione dei risultati

B) L'azienda pubblica composta

Secondo quanto riferito da autorevole dottrina (BORGONOVÌ) l'«azienda pubblica» è un termine che viene utilizzato con riferimento ai processi economici di enti pubblici (territoriali e non territoriali) nei quali «almeno una parte delle risorse finanziarie è ottenuta non tramite il corrispettivo (prezzo/ricavo) dei servizi ceduti, ma tramite tributi, contributi e/o altre forme di prelievo obbligatorio (*processo di consumo*)». Si parla di azienda composta pubblica in quanto negli enti pubblici si svolgono congiuntamente «sia processi di consumo, sia processi di produzione in senso economico» (laddove si impiegano i fattori produttivi per la produzione di beni ceduti dietro corrispettivo di un prezzo).

I **caratteri distintivi** delle aziende pubbliche composte possono essere così sintetizzati:

- il soggetto economico e quello giuridico hanno **natura pubblica**.

Nella specie il soggetto economico è la collettività amministrata: questo comporta che il soggetto economico è estraneo alla gestione operativa ed

al suo controllo, cosicché gli utenti-consumatori possono concorrere come cittadini solo alla nomina degli organi volitivi (Parlamento, Consiglio comunale) degli enti gestori (FARNETI);

- persegue, come ogni azienda, il **proprio fine economico**, riconducibile alla massimizzazione dell'utilità da essa generata;
- realizza sempre un **processo di produzione** e di collocamento della sua produzione, appunto generatore di utilità, a beneficio di individuate collettività di riferimento;
- sono aziende i cui prodotti non sono, in linea di massima, collocati sul mercato;
- le risorse utilizzate da queste aziende provengono o dai **tributi raccolti** (quando le aziende hanno capacità impositiva, come è nel caso degli enti pubblici territoriali) o da **finanziamenti da parte di enti sovraordinati** (i trasferimenti erariali agli enti locali, ad esempio).

Nonostante tali peculiarità, l'azienda pubblica, alla pari di qualsiasi altra impresa, impiega i principi tecnico-aziendali, relativi alla gestione, organizzazione, rilevazione e al controllo; dunque, nella gestione dell'acquisizione delle risorse i principi guida sono:

- l'**economicità** che si sostanzia nell'ottenere il massimo risultato con le risorse a disposizione, dato un certo orizzonte temporale;
- la valutazione della **produttività**, che è un parametro strettamente collegato al principio dell'economicità in quanto una volta avviata l'attività, l'azienda pubblica deve valutare la produttività delle risorse impiegate (come è noto la produttività di un certo fattore è misurata dal rapporto fra la quantità del prodotto impiegato e la quantità totale di *output* ottenuto, ovvero di servizi erogati o di beni distribuiti);
- l'**efficienza**. In un'azienda pubblica l'efficienza della propria gestione può essere misurata attraverso il risultato che essa riesce a realizzare in termini di soddisfazione della domanda di beni e di servizi, di qualità dei servizi erogati nonché in termini di tempo di erogazione e distribuzione dei servizi o dei beni;
- l'**efficacia**, che si sostanzia nella capacità dell'azienda pubblica di realizzare gli obiettivi dell'attività di gestione in coerenza con quelli stabiliti dalla programmazione aziendale (**efficacia interna**) ovvero la capacità di far coincidere gli obiettivi fissati dalla programmazione aziendale con la domanda collettiva complessiva dei servizi o dei beni erogati e distribuiti dall'azienda (**efficacia esterna**).

Come dottrina autorevole ha commentato «da un lato vi è un'azienda privata di produzione, in cui è evidente un ciclo produttivo che ha inizio con la immissione di fattori (capitale, mezzi, capacità imprenditoriale) e termina con un prodotto o un servizio offerto al mercato in corrispondenza ad un certo prezzo fissato dall'imprenditore (quale punto tendenziale di equilibrio fra domanda e offerta); dall'altro lato vi è un'azienda pubblica di erogazione, in cui il ciclo

produttivo è rovesciato. In base ai principi della finanza funzionale, vengono prima determinati i bisogni pubblici a cui si intende far fronte prestando appositi servizi; successivamente si individua l'entità del prelievo di ricchezza che viene posto a carico della collettività in vista della realizzazione di quei servizi; soprattutto viene spezzato il ciclo produttivo: i servizi offerti sono quasi sempre di un prezzo di mercato; la localizzazione dell'ente che è chiamato a fornire il servizio determina infine una situazione di sostanziale monopolio» (GALEFFI).

**Ente come
sistema aziendale**

Glossario

Amministrazione pubblica: il termine è utilizzato per indicare prevalentemente le funzioni istituzionali dell'ente pubblico, consistenti nell'esercizio di poteri sovraordinati rispetto ai soggetti privati (BORGONOVÌ).

Azienda pubblica: si adopera tale termine quando si fa riferimento alle attività a prevalente contenuto economico esercitate dall'ente pubblico (es.: erogazione di servizi) (BORGONOVÌ).

Impresa pubblica: si indica, in maniera più specifica e limitata, un istituto, autonomo sul piano giuridico e/o economico, nel quale si svolgono processi di produzione di beni (servizi) di pubblico interesse e/o di pubblica utilità che sono ceduti verso il corrispettivo di un prezzo di scambio (BORGONOVÌ). Secondo la più specifica definizione data dal legislatore, le imprese pubbliche sono imprese sulle quali le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne sono proprietarie, vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù di norme che disciplinano le imprese in questione (D.Lgs. 163/2006, art. 3, comma 28).