

Editoriale

di *Luigi Fiorentino* ed *Elisa Pintus*, *Editors*

I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni

Scriviamo in un momento storico, politico e sociale segnato in modo straordinario da un evento che viene considerato uno spartiacque anche per il governo delle istituzioni pubbliche.

La pandemia scatenatasi a causa del Covid-19, difatti, oltre a modificare sostanzialmente i comportamenti delle persone – forse per sempre – e le loro interazioni sociali, ha creato in tutto il mondo le condizioni per azioni di politica pubblica da parte dei decisori che possono diventare punti di intersezione virtuosa con i comportamenti di tutti gli attori coinvolti. Il perimetro che verrà disegnato per integrare la capacità di intercettare i nuovi bisogni di servizi pubblici, le decisioni di politica pubblica e i comportamenti degli attori nell'ambiente interno ed esterno alle

istituzioni pubbliche sarà il nuovo paradigma del management pubblico.

Gli studiosi nelle differenti discipline, certamente ispirati da una situazione inattesa, stanno fin d'ora producendo ricerche, riflessioni e dibattiti che potranno essere valore fondante necessario a modificare lo stato dell'arte. La multidisciplinarietà come approccio all'analisi del contesto e alla proposizione di nuovi modelli, nuove soluzioni, nuove strategie d'azione, sarà il tratto distintivo.

Come educatori, ricercatori, attori sociali ed economici non si può non riflettere su quanto accaduto in questi mesi, sugli effetti scaturiti e, soprattutto, sulle prospettive future.

È necessario avanzare senza indugio, si ha sentore di una urgenza imprescindibile

che tenga conto di quanto l'esperienza di questi mesi ha prodotto nella società nel suo complesso.

Al fine di coagulare contributi sulle visioni del mondo che l'esperienza della pandemia ha ispirato e prodotto, e che diventeranno via via più robuste, si è disegnata la Call for paper per il prossimo numero della rivista intitolandola "Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management" www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/specialfocus essa sarà occasione privilegiata per condividere esperienze e proposte di modelli e strumenti di management considerati coerenti all'esperienza vissuta e ancora in essere.

Per quanto concerne, invece, questo numero – il primo del terzo volume della Rivista Italiana di Public Management – nella sezione Special Focus si affronta un tema paradigmatico e caratterizzante per l'intero progetto editoriale: il ruolo degli attori manageriali nelle istituzioni pubbliche.

Il titolo "I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile" è di per sé emblematico di un'accelerazione invocata al fine di determinare – con processi decisionali indifferibili – una sorta di road map che investirà le scelte interpretative sull'approccio di management declinato sugli attori coinvolti.

La prospettiva osservata, questa volta, "mette al centro" le persone quali attori cruciali nella interpretazione delle scelte

pubbliche. Ciò che ineluttabilmente cambia è il ruolo delle istituzioni pubbliche e la relazione fra le istituzioni pubbliche e il complesso sistema degli attori sociali. Il cambio di paradigma, in definitiva, non è più in discussione, perché le istituzioni pubbliche hanno superato – nel secolo ventesimo – una molteplicità di modelli che si sono radicati, nello scorrere dei decenni, con più o meno forza, in moltissimi paesi quali quello: burocratico weberiano, di approccio scientifico – tayloristico – all'organizzazione del lavoro, di definizione delle "regole di ingaggio" nella relazione fra decisori politici – responsabili delle scelte – e macchina amministrativa – responsabile dell'attuazione delle scelte, di valutazione circa la produzione diretta o l'erogazione dei servizi pubblici finali e, da ultimo, di inserimento di approcci di tipo privatistico nella gestione delle istituzioni pubbliche – il New Public Management –, sino ad arrivare ad oggi alla condivisione sempre più ampia fra studiosi del consolidarsi di un nuovo paradigma.

Difatti, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, nel solco del dibattito sul New Public Management, si è sviluppata una linea di pensiero articolata su un nuovo approccio all'interpretazione dell'agire delle istituzioni pubbliche e su un nuovo modello di management per la gestione delle istituzioni pubbliche con una pluralità di studiosi e differenti nuances interpretative (Hughes)¹: managerialismo (Pollitt), new public management (Hood), market-based public administration (Lan e Rosenbloom), post-bureaucratic paradigm

1. Cfr. Hughes, O. E., (2012). *Public management and administration : an introduction*. Palgrave: Macmillan.

(Barzelay), entrepreneurial government (Osborne e Gaebler)².

La molteplicità degli studiosi che hanno dedicato attenzione al paradigma e la fecondità degli studi è significativa della sua diffusione e della sua evoluzione verso quello che oggi è definito l'approccio di Public management³. Il tratto distintivo di molti di tali modelli esplicativi è stato quello di attingere alla reinterpretazione di riforme in senso manageriale, anche profonde, intervenute o, al contrario, di aver ispirato e guidato le riforme delle istituzioni pubbliche nei diversi paesi.

I primi due decenni del secolo ventunesimo sono stati necessari per adoperarsi – con varie modalità – a consolidare le teorie di Public management considerate più ampie e articolate, addirittura includenti, le teorie sull'amministrazione.

Oggi è necessaria una riflessione sul ruolo dei manager perché trenta anni di “preminenza” inizialmente timida poi sempre più decisa e via via consolidata delle teorie di public management non hanno, purtroppo,

po, portato a reali cambiamenti nell'operare concreto delle istituzioni pubbliche e dei loro attori privilegiati, i manager, quelli che dovrebbero essere le leve del cambiamento.

Non è questa la sede per una articolata disamina sulle ragioni che hanno impedito il maturare e il consolidarsi dei modelli di public management ma anche l'esperienza drammatica derivante dalla pandemia Covid-19 deve essere colta come opportunità per un cambio di marcia e per affermare l'importanza del ruolo strategico del settore pubblico.⁴

Il management e i manager pubblici hanno un ruolo decisivo e possono, oggi, anche alla luce degli attuali accadimenti, interpretare tale ruolo se hanno la capacità di essere visionari, di essere responsabili, di gestire persone e di organizzare processi in un articolato sistema che coniuga tali variabili. Essere visionari significa avere capacità predittive e coniugare la resilienza, tipica delle istituzioni pubbliche, con la capacità di anticipare il futuro.

-
2. Cfr. i modelli paradigmatici degli autori citati. Barzelay, M., (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69, 1, pp. 3–19. Lan, Z., and Rosenbloom, D. H. (1992). Editorial, *Public Administration Review*, 52, 6. Pollitt, C., (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*. Second Edition, Oxford: Basil Blackwell. Osborne, D., and Gaebler, T., (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
 3. Sull'evoluzione ad oggi dei differenti approcci e sulle sue interpretazioni anche in chiave multidisciplinare cfr. con i contributi contenuti nel primo numero della Rivista Italiana di Public Management, dedicato ad una sua rilettura critica in virtù degli apporti dei componenti il Comitato scientifico. Tali contributi sono emblematici del “cambio di paradigma” oramai maturato fra gli studiosi in Italia e del convincimento di un necessario “cambio di passo” dei comportamenti degli attori politici e manageriali nelle istituzioni pubbliche. www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/01-2018/
 4. J. Stiglitz, *Il mondo che verrà. Come lavoreremo, staremo insieme, vivremo?* Intervista al premio Nobel sul futuro più che prossimo, di G. Carofiglio cfr. Robinson, *La Repubblica*, 1/5/2020.

Essere responsabili vuol dire intrepettare un ruolo di governo delle decisioni ispirato ai valori fondanti le istituzioni pubbliche, alla loro missione, alla necessaria apertura delle istituzioni stesse all'ambiente esterno. Gestire persone comporta il considerare la persona umana come centro dell'azione pubblica, anche superando i paradigmi della produttività fine a sé stessa, trovando l'equilibrio necessario fra il contributo dei dipendenti, il benessere complessivo e le motivazioni individuali e collettive.

Organizzare processi esprime la capacità di governare il tempo e, attraverso questa variabile preziosa, condurre l'azienda pubblica verso un equilibrio fra risorse a disposizione e risultati che si intendono ottenere.

Tali variabili richiedono una capacità di lettura dei fenomeni dell'ambiente esterno alle istituzioni e di valorizzazione della funzione di "ascolto" dei portatori d'interesse da parte dei manager pubblici

In questo numero di RIPM l'articolazione dei contributi considera l'una o l'altra delle due variabili o entrambe come tratti distintivi dell'azione dei manager pubblici.

Nello Special Focus di questo numero, dal titolo "I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile", si è proposto di far convergere i contributi degli studiosi su un tema che, almeno in apparenza, appare più affrontabile con chiavi di lettura economico-aziendali. In realtà, anche questa volta, la sfida di RIPM è quella di indirizzare gli studiosi ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto,

una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni che sotto il profilo dello sviluppo delle teorie.

Fra i temi cruciali per interpretare un ruolo di management, di seguito, viene inserita una panoramica esemplificativa ma non esaustiva: il ricambio generazionale nelle istituzioni pubbliche e le figure manageriali, il potenziale vuoto di competenze e di capacità necessarie a gestire le istituzioni pubbliche, i disegni istituzionali e organizzativi più coerenti al ricambio generazionale, la relazione biunivoca fra decisori politici, manager e specialisti nella attuazione delle scelte, il rapporto dei manager pubblici con i portatori d'interesse, le strategie che le aziende pubbliche possono definire per inserire nel mercato del lavoro pubblico persone con competenze-abilità-conoscenze in grado di aggredire le criticità del futuro, i mercati del lavoro interni alle aziende pubbliche – regolazione giuridica e istituzionale, il sistema delle reti di amministrazioni e i percorsi di entrata e uscita dalle singole istituzioni, la leva motivazione e il turnover del management pubblico, gli spazi per strumenti premianti istituzionali, manageriali, economici e sociali per "catturare" le giovani generazioni nel management pubblico, l'obiettivo dell'azione di tipo lifelong learning e la compatibilità economico-finanziaria, quali condizioni giuridiche, economiche e sociali possono consentire che manager e specialisti alla fine della loro carriera possano ancora creare valore e patrimonializzare per il bene comune la loro esperienza vissuta all'interno delle amministrazioni pubbliche, lo spoil system e il ciclo di vita delle politiche del personale come relazione

fra politica e amministrazione – quadro giuridico, economico e di management –, come creare equilibrio fra dirigenti pubblici e privati con lo *spoils system*.

Nel contributo di apertura della sezione tematica della rivista, dal titolo “I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma”, Borgonovi propone un’analisi della figura di manager pubblico in una prospettiva interdisciplinare. Il contributo muove dalla constatazione che il cambiamento d’epoca che stiamo attraversando genera una profonda discontinuità capace di mettere in crisi sia il modello burocratico sia quello di *New Public Management*. Dopo aver analizzato l’evoluzione del modello pubblico, si propone una riflessione su come reinventare il ruolo attuale delle amministrazioni e i conseguenti riflessi sulle funzioni del management pubblico, a cui oggi dovrebbe essere affidato il compito di reinterpretare i fini istituzionali. Nel testo si prospetta un’amministrazione pubblica non più solo garante della legalità e dell’efficienza dei servizi ma anche soggetto attivo capace di contribuire ad ampliare i propri spazi di azione, attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione della società sull’interesse pubblico e sul bene comune.

Il secondo contributo della sezione *Special Focus* è dedicato ad una figura che ha segnato il Paese: Enrico Mattei. Ancora oggi, a quasi sessant’anni dalla sua morte, il personaggio Mattei nella storia dell’Italia del secondo dopoguerra può essere osservato come una lezione di management pubblico. Questa prospettiva, che peraltro rinforza la missione della rivista di valorizzare approcci multipli alla

gestione della cosa pubblica, è originale perché le caratteristiche messe in risalto dall’autore e che andrebbero attualizzate sono: il fattore umano, che risiede, in particolare, nella capacità di Mattei di mettere insieme una squadra di manager e di tecnici; il rapporto tra la politica e l’economia, nell’intreccio del sistema dell’economia mista ma anche della vita personale di Mattei; la politica energetica come politica estera, con la costruzione di una vasta ambizione per il gruppo da lui diretto; il rilievo della formazione e della cultura nei processi organizzativi e nella dimensione pubblica e, soprattutto, la capacità di avere una visione caratteristica imprescindibile per dirigere un’azienda.

Il terzo contributo offre un’analisi su una delle leve a disposizione del management affinché una determinata azienda possa creare equilibrio fra costruzione degli obiettivi, governo delle risorse, costruzione dei processi produttivi, valorizzazione di output e outcome, ovvero la gestione del personale. Negli ultimi anni, e ancor più oggi, lo *smart working* è diventato uno strumento centrale per la gestione delle risorse umane. Nel contributo “Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive” si propone una disamina delle modalità attuative di tale modello nel sistema pubblico italiano, analizzando anche le interazioni tra questa modalità di lavoro e il sistema di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche. L’articolo, quindi, propone una riflessione di carattere preliminare su problemi e prospettive della misurazione del lavoro agile quale fattore abilitante di nuovi sistemi di performance management.

La sezione speciale si chiude con un contributo che affronta un tema sempre sfidante per la rivista come quello del rapporto tra politica e amministrazione. Il testo dal titolo “La politica dell’amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano”, partendo dall’analisi delle norme costituzionali, analizza il rapporto tra politica e amministrazione, in particolare a seguito delle riforme che negli ultimi venti anni hanno interessato il pubblico impiego. Il contributo prova a mettere in luce le principali criticità, sia sul piano funzionale sia su quello strutturale, dell’attuale quadro normativo, prospettando anche alcune proposte per una rimodulazione dei compiti tra la classe politica e quella amministrativa.

La sezione Dialoghi, si apre con un testo dal titolo “Sostenibilità sociale e umanizzazione nei processi decisionali. I GIS come strumento di supporto”. L’articolo offre un’analisi sulla gestione di uno specifico settore del sistema pubblico: l’edilizia popolare. In particolare, vengono analizzati sia profili manageriali e gestionali del modello attuale, sia aspetti di natura più sociologica ed antropologica, valutando quanto – poco, secondo l’autrice – incida la componente sociale nelle scelte. Dunque, il contributo si sofferma sull’elemento umano, inteso come declinazione intelligente del concetto di sostenibilità economica e

sociale, quale possibile leva di rinnovamento del settore, che avverte una sempre più forte necessità di avere uno strumento che indirizzi le scelte non solo valutando i fattori fisici degli immobili ma anche quelli sociali, per loro natura meno quantificabili ma ugualmente determinanti per il benessere abitativo.

L’ultimo contributo del volume, dal titolo “La metodologia di project management PM2, dalla Commissione europea all’Istituto nazionale di statistica” descrive l’esperienza dell’Istat nella realizzazione di strumenti di project management per l’Istituto, a partire dagli strumenti messi a disposizione attraverso l’iniziativa Open-PM, lanciata nel novembre 2016 dall’Unione Europea, per diffondere un modello aperto e collaborativo finalizzato a garantire l’accesso alla metodologia di project management PM2 e la sua diffusione negli stati membri. L’obiettivo del progetto analizzato nel testo, sperimentato dall’Istat, è stato quello di definirne un modello proprio dell’Istituto, a partire dalla stesura di un manuale che guidi la gestione dei progetti. Il manuale contiene un glossario, specifici template, definizioni dei ruoli coinvolti e delle loro responsabilità, tenendo conto dei vincoli esistenti: struttura organizzativa, regolamenti interni e sistemi informativi specifici.