

Concorso

**SECRETARI** TOMO II  
**COMUNALI** e  
**PROVINCIALI 2024**

**245** posti

MATERIE **ECONOMICO-FINANZIARIE**  
e **CONTABILI**

**MANUALE**  
**TEORIA** e  
**QUIZ SUDDIVISI** per **CAPITOLI**

per **tutte le prove**

**NLD**  
CONCORSI

## Capitolo 3

# Le amministrazioni pubbliche come sistema aperto: modelli organizzativi a confronto

### SOMMARIO:

---

1. L'approccio manageriale nella P.A.: cenni. - 2. L'approccio sistemico all'organizzazione dell'azienda pubblica. - 2.1. Input e output nell'approccio sistemico. 2.2. La teoria dei sistemi. - 2.3. Le regole di applicazione della visione sistemica. - 3. L'azienda pubblica come sistema aperto. - 4. Le variabili che influenzano il sistema amministrativo: focus sulle 5 variabili della PA. - 4.1. I sistemi che influenzano l'amministrazione e pubblica. - 5. L'ente pubblico come sistema azienda. - 6. La questione organizzativa. - 7. La struttura organizzativa. - 8. La rete organizzativa. - 9. I principi dell'organizzazione. - 10. La rappresentazione grafica della struttura organizzativa. - 11. La struttura funzionale. - 12. La struttura divisionale. - 13. La struttura per progetti. - 14. La struttura a matrice. - 15. L'organizzazione per processi. - 15.1. Il *Business process reengineering*. - 15.2. Il *Public organization reengineering*.

---

### 1. L'approccio manageriale nella P.A.: cenni

Nel processo di modernizzazione del settore pubblico viene spesso a crearsi una contrapposizione tra l'approccio istituzionale e quello manageriale.

Secondo il primo, la riforma delle pubbliche amministrazioni transita da un riassetto complessivo dei poteri e delle funzioni dei diversi livelli di governo e al tempo stesso si fonda su di un adeguamento generale del quadro delle regole di sistema. Il veicolo del cambiamento è, in questo caso, principalmente rappresentato da una modifica delle norme che si propone di indurre una trasformazione delle funzioni, delle responsabilità formali e dei processi amministrativi dei diversi enti pubblici.

L'**approccio manageriale**, al contrario, considera la norma come un vincolo o una condizione di contesto rispetto allo sviluppo di processi evolutivi fortemente centrati sull'esercizio responsabile di autonomia da parte delle singole amministrazioni. Il veicolo del cambiamento è, di conseguenza, principalmente rappresentato da un adeguamento dei modelli di gestione e delle competenze professionali che si propone di migliorare la capacità di valorizzazione delle risorse amministrative e di perseguimento dei fini istituzionali.

È chiaro che si tratti di due prospettive e chiavi di lettura dei processi di cambiamento differenziate ma, al tempo stesso, sempre più complementari.

La completa assimilazione di strumenti e mentalità manageriali si rende possibile solo tramite una serie di condizioni che solo le riforme sul piano istituzionale possono garantire. Ad esempio:

- il miglioramento della qualità del quadro giuridico complessivo, attraverso un processo di semplificazione e coordinamento della legislazione vigente che sia in grado di assicurare al minimo il requisito essenziale della certezza del diritto e, più compiutamente, non costituisca un ostacolo al perseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza degli enti;
- una chiara definizione delle competenze facenti capo ai diversi livelli di governo, nonché degli eventuali gradi di libertà connessi, tale da consentire la definizione della *mission* e dei confini dell'intervento dei singoli enti; ciò appare, infatti, un requisito essenziale per l'elaborazione della strategia e la messa a fuoco delle scelte di posizionamento degli enti rispetto al contesto di riferimento, ovvero rispetto agli ambiti di intervento ed all'azione degli altri attori in esso operanti;
- il ridisegno del sistema di relazioni all'interno del settore pubblico, sia di natura amministrativa che finanziaria, al fine di garantire al tempo stesso una migliore

- responsabilizzazione dei singoli enti rispetto ai risultati da produrre e il superamento di complessi processi decisionali inter-istituzionali; ciò significa un ripensamento dei meccanismi di finanziamento e di salvaguardia degli equilibri economico-finanziari degli enti, un adeguamento delle modalità di programmazione, indirizzo e controllo, la previsione di forme flessibili di confronto e di condivisione delle risorse tra gli enti, la definizione di tempi certi per l'assunzione delle decisioni;
- l'adeguamento dei principi e dei sistemi di responsabilizzazione degli enti e di coloro che, pro-tempore, ne assumono le funzioni di governo e gestione; rientrano in questa prospettiva la revisione del sistema dei controlli (nella direzione di una maggiore enfasi su aspetti sostanziali, rispetto a quelli relativa alla semplice correttezza amministrativa), della disciplina delle responsabilità dell'amministratore e del dipendente pubblico, del sistema degli incentivi e delle sanzioni collegati alle performance realizzate dagli enti;
  - non da ultimo, la qualificazione del quadro competitivo all'interno del quale si esercitano le funzioni pubbliche, attraverso la definizione del ruolo da riconoscere al mercato e al libero dispiegarsi della concorrenza, piuttosto che a politiche di più o meno restrittiva regolamentazione.

È altrettanto vero, in senso opposto, che la qualità e l'efficacia delle riforme istituzionali risultano essere fortemente influenzate dall'apporto del management. Ciò vale almeno dai seguenti punti di vista:

- l'approccio e le discipline manageriali hanno svolto e possono svolgere in prospettiva un ruolo rilevante nel processo di messa a fuoco dei principi cardine e delle linee guida dei processi di riforma; concetti ormai consolidati, come quelli di efficacia, efficienza, economicità, sono entrati nell'"agenda del riformatore" proprio grazie all'influenza del management; in un percorso più avanzato di innovazione dell'intervento pubblico, le istanze di decentramento e sussidiarietà proprie delle riforme istituzionali, trovano conferma e ispirazione nei principi di autonomia e responsabilizzazione, cooperazione e integrazione, propri dell'approccio manageriale; in altri termini, e questo vale nell'esperienza dei principali paesi industrializzati, il management può al tempo stesso contribuire alla definizione dei principi ispiratori delle riforme istituzionali e garantire un contributo attivo e propositivo per la concreta progettazione delle stesse;
- è tipico, inoltre, del management, il governo della fase attuativa delle riforme, tradizionale aspetto di crisi dei processi di cambiamento dei sistemi complessi, in particolare pubblici; in questo senso diviene fondamentale la capacità di andare oltre la fase progettuale e di formalizzazione del disegno di riforma; l'approccio manageriale fornisce, da questo punto di vista, un contributo essenziale nelle diverse fasi concatenate di definizione delle modalità e dei tempi di attuazione delle riforme, di verifica sull'effettivo grado di realizzazione dei programmi, di analisi e valutazione delle difficoltà attuative e di eventuale rimozione degli ostacoli emergenti, di valutazione dei risultati prodotti attraverso i processi di riforma, di elaborazione di ipotesi evolutive dei percorsi di riforma alla luce degli esiti delle diverse fasi di attuazione degli stessi;
- non da ultimo, il management, garantisce la funzionalità e l'efficacia delle riforme in atto, fornendo un contributo determinante al miglioramento delle modalità di gestione e sviluppo (in termini più generali, di funzionamento) dei singoli enti pubblici; ciò rappresenta evidentemente una condizione essenziale affinché le riforme istituzionali e degli assetti complessivi di sistema si traducano in processi amministrativi e servizi in grado di generare valore finale per il cittadino.

## **2. L'approccio sistemico all'organizzazione dell'azienda pubblica**

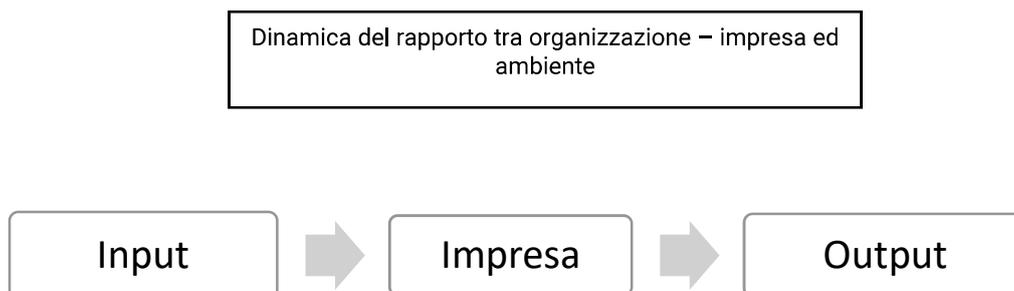
### **► 2.1 Input e output nell'approccio sistemico**

---

Per approccio sistemico si intende l'impresa come un insieme di componenti interagenti per

raggiungere un obiettivo comune.

L'impresa è definita come un'organizzazione produttiva e di lavoro (non c'è impresa senza uomo). La produzione porta alla nascita di prodotti che possono essere beni o servizi. I prodotti sono l'output dell'impresa. Gli **input** sono le chiavi che attivano la produzione. Gli **output** hanno a loro volta un impatto sull'ambiente in cui l'impresa si trova, che a sua volta genera un input di natura informativa chiamato **feedback**.



L'**approccio sistemico** considera l'azienda come un insieme di componenti interagenti per raggiungere un obiettivo comune.

L'impresa è definita come un'organizzazione produttiva e di lavoro e la produzione porta alla nascita di servizi e rappresentano l'output dell'impresa. Gli input sono le chiavi che attivano la produzione. Gli output hanno a loro volta un impatto sull'ambiente in cui l'impresa si trova, che a sua volta genera un input di natura informativa chiamato feedback.

Il feedback è una retroazione informativa, un meccanismo per il quale le informazioni riguardanti l'output tornano all'impresa sotto forma di input. L'impresa colloca un prodotto sul mercato, e tramite il feedback viene informata circa l'andamento delle vendite le quali formano un input che può condizionare le scelte future dell'azienda.

L'impresa rappresenta un sub-sistema del più ampio sistema ambiente (ambiente socioeconomico) col quale interagisce.

In tal senso, un focus va posto sulla più ampia **teoria dei sistemi** elaborata da Ludwig von Bertalanffy.

## ► 2.2 La teoria dei sistemi

La **teoria generale dei sistemi** ricorre al concetto matematico di funzione (relazione di interdipendenza tra variabili diverse) sulla base del quale essa esamina i rapporti che vengono a stabilirsi di fatto tra gli elementi diversi del sistema considerato. Col termine sistema si intende una realtà complessa i cui elementi interagiscono reciprocamente, secondo un modello di circolarità in base al quale ogni elemento condiziona l'altro ed è da esso a sua volta condizionato. Il significato di ogni singolo elemento non va pertanto ricercato nell'elemento stesso, quanto nel sistema di relazioni in cui esso è inserito. Va inoltre notato che, diversamente dalla prospettiva funzionalista, che considerava il sistema sociale come unità già data, nella teoria dei sistemi si ritiene che il **sistema** derivi da un **processo di selezione** messo in atto dall'osservatore che, in base ai propri interessi scientifici, prende in considerazione determinati elementi e non altri. Il sistema non va pertanto inteso come qualcosa che esiste nella realtà, quanto piuttosto come un'elaborazione teorica, sulla cui base è possibile rendere ragione di determinati fenomeni.

La considerazione dei fenomeni nel loro reciproco rapportarsi fa sì che i sistemi non siano qualcosa di statico, ma in costante evoluzione (o involuzione) dinamica. Va notato che tale dinamica è particolarmente presente nei sistemi in cui sono più frequenti le relazioni con l'ambiente circostante (sistemi aperti). Le nuove istanze che via via si presentano nell'ambiente danno origine a variazioni dinamiche che tendono a riportare l'insieme a una situazione di nuovo equilibrio.

Secondo **Luhmann**, tanto il sistema che l'ambiente vanno intesi come parte determinata di una complessità indeterminabile: il mondo. È questo l'insieme delle illimitate possibilità, che come tale non può mai essere circoscritto e che comprende sia l'ambiente (l'insieme delle possibilità determinabili presenti in una situazione concreta), sia il sistema, (prodotto determinato, costituitosi in base all'effettiva selezione di alcune delle possibilità determinabili dell'ambiente e alla negazione di quasi tutte le altre). Il sistema sociale serve a mediare il rapporto uomo-mondo, altrimenti reso estremamente difficoltoso dalla complessità del mondo stesso. Il sistema sociale infatti semplifica la complessità, innanzi tutto stabilendo una differenza tra un dentro e un fuori, e quindi strutturando il proprio ambito di senso. Si formano così, all'interno del mondo, come delle isole a complessità ridotta: i sistemi sociali, il cui grado di complessità varia secondo lo sviluppo e la capacità di selezione e di organizzazione strutturale dei sistemi stessi. Dato che i sistemi sociali si costituiscono in base a un senso condiviso, l'analisi dei processi comunicativi si pone come essenziale all'interno della stessa ricerca sociale.

Contestualizzando tale teoria all'organizzazione aziendale, essa identifica **l'organizzazione come un insieme di sottosistemi** che ha l'obiettivo di trasformare **input in output**. Tuttavia, la strutturazione dei sottosistemi è tanto complessa, tanto sarà complesso il sottosistema dell'ambiente in cui operano.

### ► 2.3 Le regole di applicazione della visione sistemica

---

Seguendo gli studi del **Cozzi**, si elencano di seguito le **regole guida** di applicazione della visione sistemica:

- mantenere la varietà;
- non aprire il ciclo di controllo;
- prestare attenzione alla dislocazione delle amplificazioni;
- ripristinare l'equilibrio del sistema mediante azioni locali;
- conservare i vincoli;
- variare per meglio unificare;
- essere adattabili;
- concentrarsi sugli scopi piuttosto che sulle tecniche;
- studiare la complessità della rete di comunicazione;
- rispettare i ritardi temporali.

## 3. L'azienda pubblica come sistema aperto

L'organizzazione come **sistema aperto** può essere definita come un "insieme organizzato di elementi che, al suo interno, interagiscono l'un l'altro, condizionandosi vicendevolmente, e che al suo esterno, interagisce sia come insieme sia attraverso i propri elementi presi singolarmente in una permanente relazione di scambio sia in entrata sia in uscita" (R. D'Amico, *L'analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Vol.1, Franco Angeli Editore, 2006, p.191). Un criterio di base che determina il buon funzionamento di un'amministrazione è rappresentato dalla presenza di una **forte coerenza interna** tra i vari sistemi in essa presenti e di una **coerenza esterna con l'ambiente** in cui l'organizzazione opera e alle regole cui è assoggettata. Occorre precisare che secondo D'Amico i sistemi sono definibili da due punti di vista: "**morfologico**" e "**fisiologico**". Con la prima dimensione di analisi, l'attenzione è rivolta alle singole parti che costituiscono il sistema e in cui esso è, almeno teoricamente, scomponibile; a quelle, dunque, che si suole definire le strutture, e che rappresentano l'aspetto statico di ogni fenomeno organizzativo. L'autore suggerisce il ricorso all'utilizzo di due "lenti" per guardare alla "morfologia" del fenomeno amministrativo: la prima che la legge come spazio fisico, la seconda come spazio concettuale. Tale approccio consente di approfondire, rispettivamente:

- nel primo caso la conformazione esterna degli organi, degli apparati e delle parti che compongono il fenomeno stesso (i vari pezzi dell'organizzazione sono visti come "scatole cinesi" sub sistemi, gli elementi dell'amministrazione ministeriale);

- nel secondo caso, invece, le funzioni e le attività degli organi e degli apparati, nel tentativo di individuarne le ragioni del suo funzionamento (le c.d. "forze" intese come variabili dalle cui interazioni dipendono la qualità e la natura degli output e dell'impatto del rendimento e delle performance complessive).
- Le variabili in argomento possono essere ricondotte sostanzialmente a due gruppi: variabili ambientali (esterne) costituite dagli elementi dell'ambiente fisico nel quale opera l'organizzazione (sviluppo tecnico scientifico, fenomeni sociodemografici, economici, culturali e politico-istituzionali ecc.) che influenzano la configurazione e la strategia dell'organizzazione che è in continua interazione con il proprio ambiente e le variabili organizzative (interne) semplici quali le variabili individuali (relative alle persone) sociali (dimensione, storia, composizione, simboli e riti etc.) tecniche (competenze tecnologiche) istituzionali (fini istituzionali, regole etc.) e complesse (struttura organizzativa, cultura organizzativa, meccanismi operativi, potere organizzativo).

Con la seconda dimensione di analisi, denominata fisiologica, l'attenzione è puntata sulle dinamiche interno-interno e interno-esterno che rendono concretamente e dinamicamente vivo il sistema: dunque a quelli che si è soliti definire i processi. Anche questa seconda dimensione ricorre al livello di analisi distinto tra spazio fisico e spazio concettuale: attraverso il primo si procede allo studio delle dinamiche infra e inter organizzative, cioè delle interazioni fra gli elementi (componenti e variabili/forze) del medesimo sistema mentre attraverso il secondo, costituito dal processo sistemico, si scandisce l'interazione del sistema amministrativo con l'ambiente circostante - scomponibile a sua volta in diversi subprocessi (comunicazione, decisione implementazione, valutazione e controllo).

#### **4. Le variabili che influenzano il sistema amministrativo: focus sulle 5 variabili della P.A.**

Per una lettura sistemica dell'organizzazione, si identificano le variabili che influenzano il sistema amministrativo.

Le variabili si distinguono in 5 macrocategorie e sono **le variabili individuali, le variabili sociali, le variabili tecnologiche, le variabili istituzionali e ambientali e le variabili organizzative.**

Quando si parla di **variabili individuali**, in modo specifico si intendono:

- le caratteristiche professionali individuali degli operatori;
- gli atteggiamenti e motivazioni verso il lavoro;
- le modalità di percezione dei fenomeni;
- le modalità di assunzione delle decisioni;
- le modalità di reazione alle circostanze insoddisfacenti.

In merito alle **variabili sociali**, quando si considera l'organizzazione pubblica, si focalizza l'attenzione su:

- le relazioni tra i membri del sistema organizzativo;
- la tipologia dei gruppi di lavoro e motivazione alla loro creazione;
- la modalità di decisione e operative dei gruppi;
- la tipologia e intensità della pressione del gruppo sui singoli;
- il grado di collaborazione/confitto inter intra gruppo.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda le **variabili tecnologiche** strettamente correlate ai tipi di macchine, impianti e attrezzature usate; alle modalità di svolgimento del lavoro, nonché ai tipi di tecniche applicate (trasformazioni fisiche, comunicazioni, calcoli).

Altrettanto rilevanti risultano le **variabili istituzionali e ambientali** che tengono conto della