



Capitolo 3

Il management

Genesi ed evoluzione del management pubblico

- » I prodromi
- » Dal management scientifico al management scientifico pubblico
- » Il welfare state
- » Il New Public Management
- » Il Post -New Public Management
- » La co-produzione dei servizi pubblici



Amministrazioni pubbliche
Economia e management

Mc
Graw
Hill

I prodromi

- » Europa → prevalente tradizione giuridica e socio-politica
- » USA → orientamento manageriale già dalla fine del XIX secolo:
 - › riforma del pubblico impiego
 - › W. Wilson: *The Study of Administration* (1887)



- › netta separazione tra politica e amministrazione
- › ripensamento dell'organizzazione amministrativa → dichiarato riferimento al **modello burocratico** dei sistemi amm.vi europei

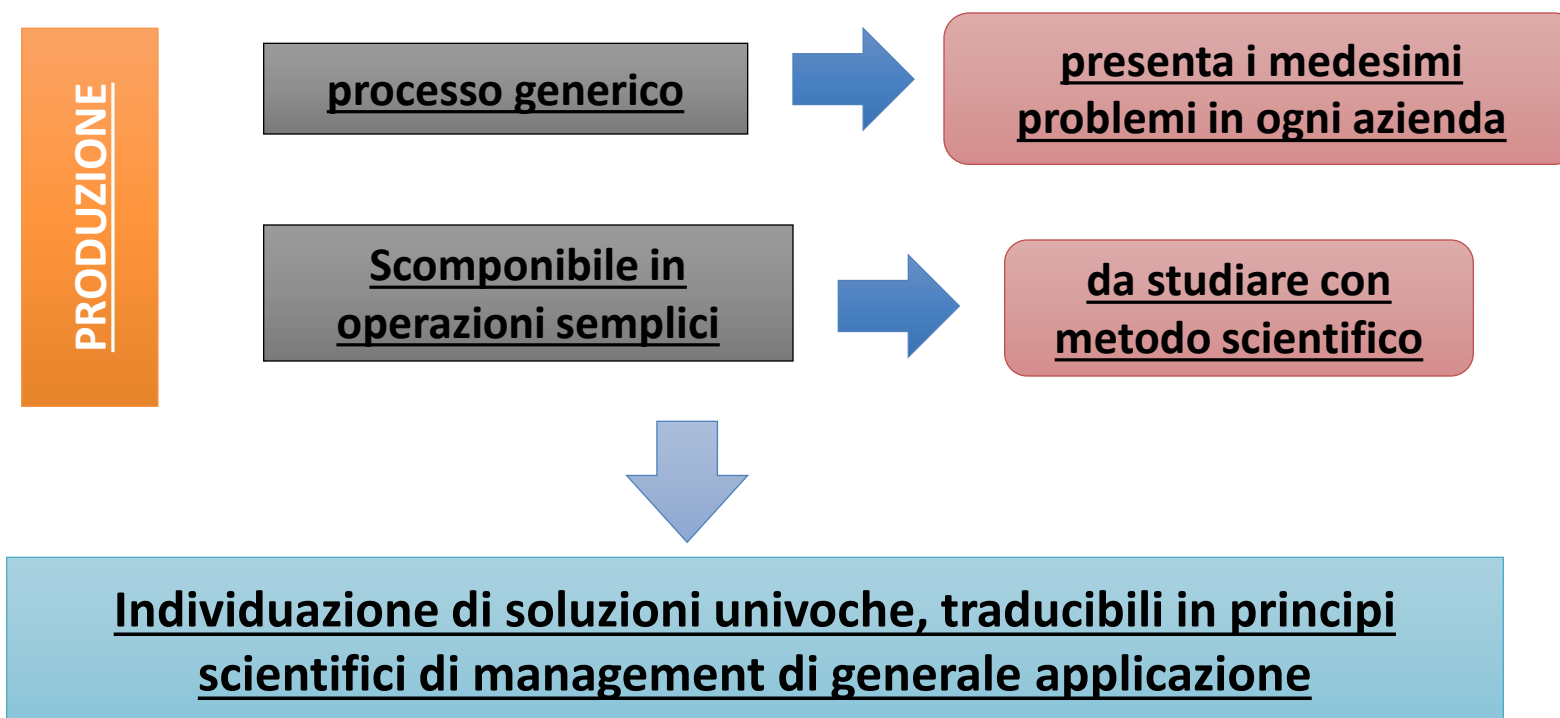


Esercizio dell'autorità "legale e razionale", basata su un insieme di regole/principi (specializzazione funzionale, gerarchia, impersonalità, efficienza, ...)



Dal Management Scientifico al management scientifico pubblico

» F.W. Taylor: *The Principles of Scientific Management* (1911)





Dal Management Scientifico al management scientifico pubblico

» Gulick-Urwick: *Papers on the Science of Administration* (1937)



Applicazione di logiche, metodi e tecniche del management scientifico nelle APT

Due punti cardine

Dicotomia tra politica e amministrazione

Efficienza quale valore-guida e obiettivo fondamentale dell'attività amministrativa

Limiti/criticità del management scientifico pubblico:

- eccessiva scientificità
- minimizzazione della specificità dei processi economici svolti nelle Apt
- mancata considerazione dell'intricato sistema di valori delle Apt → riflessi sul sistema degli indicatori
- analisi limitata alla sola efficienza tecnica, oltre ad avere effetti deteriori sulla forza lavoro

H. Simon dimostra la sostanziale non scientificità dei principi di amm.ne
(*The Administrative Behavior*, 1945)



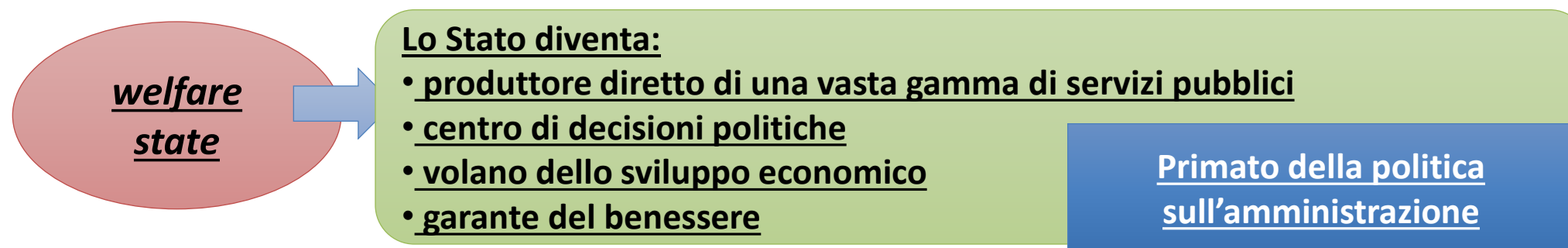
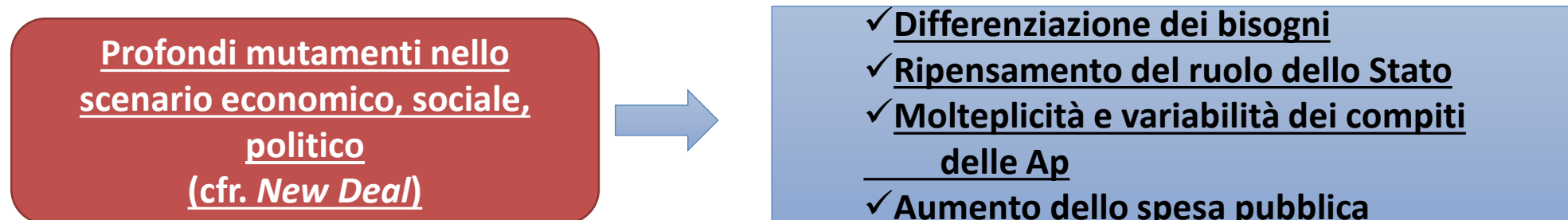
“razionalità limitata” come chiave di lettura dei processi decisionali

Il welfare state



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



Tuttavia:

- riduzione della produttività individuale e degli spazi per il mercato
- aumento della regolamentazione e del costo della burocrazia
- forte presenza dello Stato nella vita degli individui
- eccessivo centralismo



anni '70/'80:
New Public Management

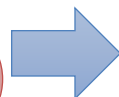
Dal New Public Management al Post – New Public Management

New Public management
(NPM)



- ✓ Sussidiarietà verticale e orizzontale
- ✓ Meccanismi competitivi
- ✓ Spinta alla specializzazione

Criticità
(esplose con la
crisi globale)



- frammentazione del potere e indebolimento del poter decisionale
- aumento della distanza tra governanti e governati
- maggiori difficoltà nel controllo della spesa e debito pubblico



Post- New Public management (PNPM)

Introduzione di meccanismi correttivi:

- Grip-back (Neo –Weberian State)
- Joined Up – Government (JUG)

Il PNPM rappresenta una
evoluzione del NPM, non un
cambio di paradigma



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



La co-produzione dei servizi

- **Concetto emerso negli anni 70 → coinvolgimento diretto dei cittadini nella fase di erogazione**
 - **Terza via tra mercato e stato?**
 - **Soluzione per ridurre costi e ricostruire fiducia**
- **Due approcci: product dominant vs service dominant**
- **Product dominant: interazione in tutte le fasi, dalla progettazione alla valutazione**
- **Service dominant: interazione strutturale non volontaria necessaria alla creazione di Valore Pubblico**
 - **Valore non è nel servizio ma nella sua fruizione**
 - **Importanza del contesto – ecosistemi di fruizione**



Riccardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



La riforma manageriale

» Rendere le APT effettivamente responsabili per i risultati conseguiti, tramite:

Riforme del sistema istituzionale:

- ✓ progressivo decentramento delle funzioni pubbliche (sussidiarietà verticale)
- ✓ mgt pubblico come processo interorganizzativo (*intergovernmental mgt*)

Rivisitazione dell'ambito di intervento pubblico nella produzione diretta di beni e servizi:

- ✓ Apt come luogo di elaborazione, condivisione e valutazione delle politiche pubbliche (oltre che di regolazione), piuttosto che di produzione diretta
- ✓ disarticolazione delle responsabilità tra committente e produttore (*mgt by contract* ← agency theory)

Introduzione di soluzioni tecnico-org.ve e operativo-gestionali tipicamente privatistiche (al fine di migliorare la soddisfazione dei bisogni):

- ✓ centralità del processo manageriale nelle Apt
- ✓ "distinzione" nell'attribuzione delle funzioni tra:
 - organi di governo (→ indirizzo e controllo politico-amministrativo)
 - organi amministrativi (→ gestione e responsabilità per i risultati)



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management





Public performance management

Tutte le componenti dell'unitario processo manageriale pubblico devono essere guidate, responsabilizzate, incentivate e valutate mediante un sistema di obiettivi di **performance** esplicito ed operante

Riconoscendo discrezionalità all'azione del management



Necessità di verificare costantemente il rapporto tra performance conseguita e obiettivo di performance



Alla ricerca della migliore combinazione fra valore proposto e riconosciuto



Capacità di soddisfare i bisogni

misura dell'effetto, conseguente allo svolgimento di un'attività, finalizzata all'ottenimento di uno specifico obiettivo

Indicatori di performance

- » **Misure relative capaci di fornire informazioni sintetiche e segnaletiche su singoli aspetti dei fenomeni gestionali**
- » **Strumenti di misurazione, con molteplici finalità:**
 - › guidare i comportamenti org.vi (→ responsabilizzazione)
 - › catturare le variabili critiche
 - › effettuare l'analisi degli scostamenti
 - › permettere i confronti spazio-temporali (benchmarking, ...)
 - › esprimere i risultati economici complessivi e non solo contabili
 - › svolgere, in modo consapevole ed efficace, attività di comunicazione, esterna ed interna

NB: la valutazione della situazione descritta dagli indicatori e la scelta delle azioni da intraprendere è sempre della persona e/o dell'organo competente



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



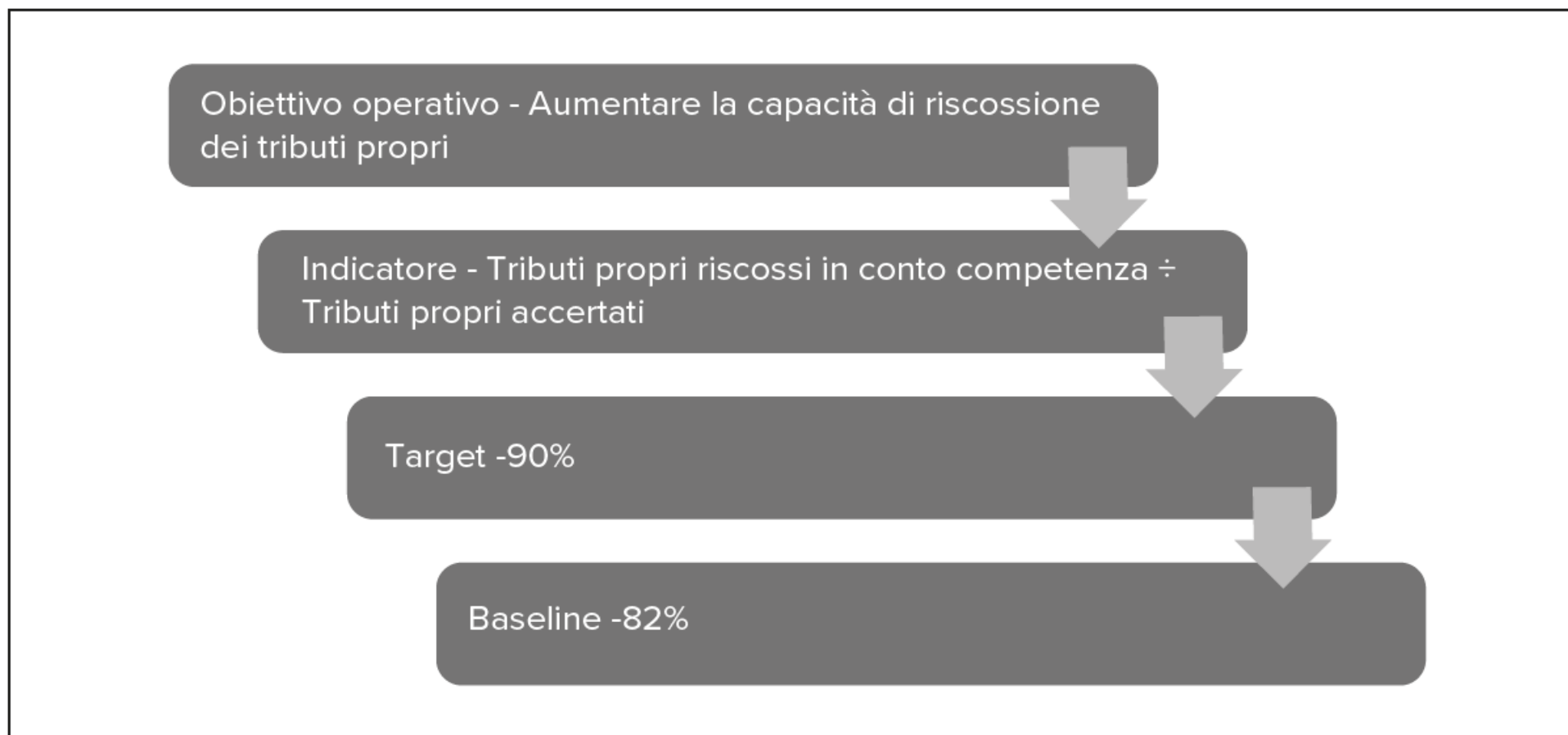


Figura 3.1 Obiettivo, indicatore, target, baseline.

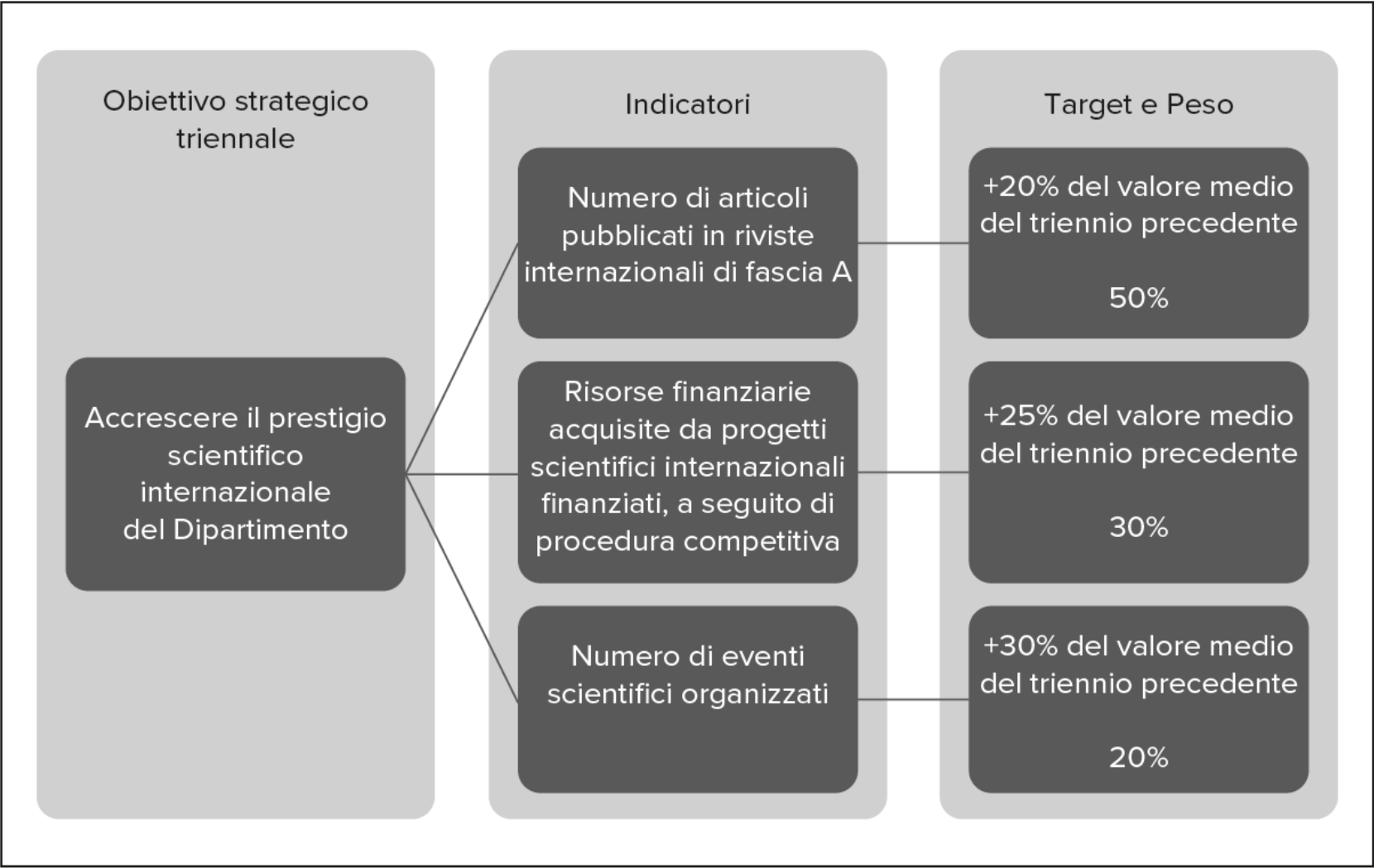


Figura 3.2 Obiettivo, indicatori, target, pesi.

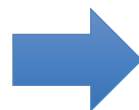
Performance e responsabilità dirigenziale

» La performance si articola in tre diverse ma complementari dimensioni di risultato:

- › economy
- › efficiency
- › effectiveness

+

quality

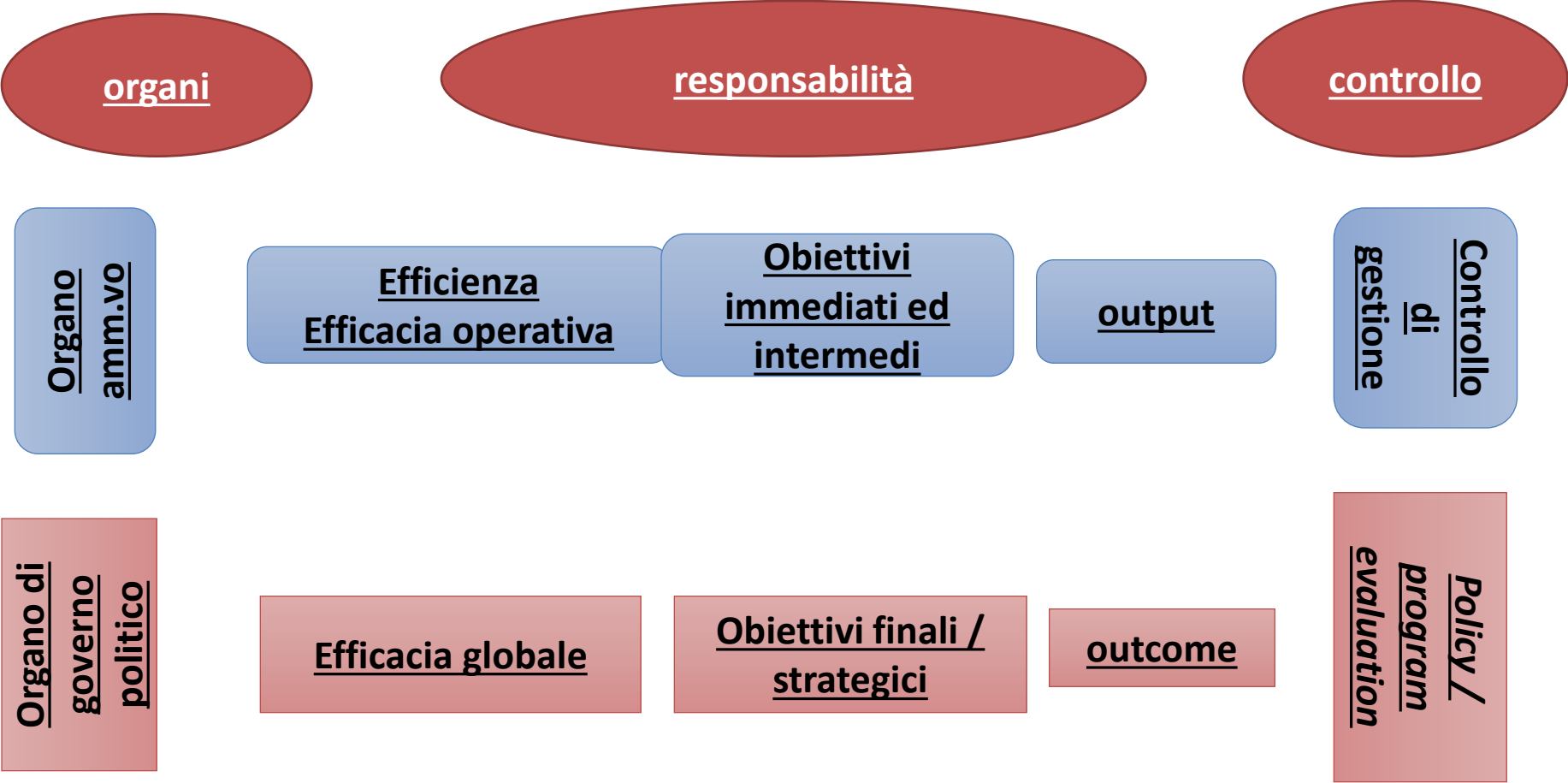


monitorare e responsabilizzare la dirigenza con riferimento a queste dimensioni, elaborando un sistema informativo *ad hoc*

Le dimensioni di performance vanno misurate e valutate in relazione a distinti momenti del processo di produzione / apprestamento del servizio pubblico



Performance e responsabilità dell'organo di governo politico





Ricardo Mussari

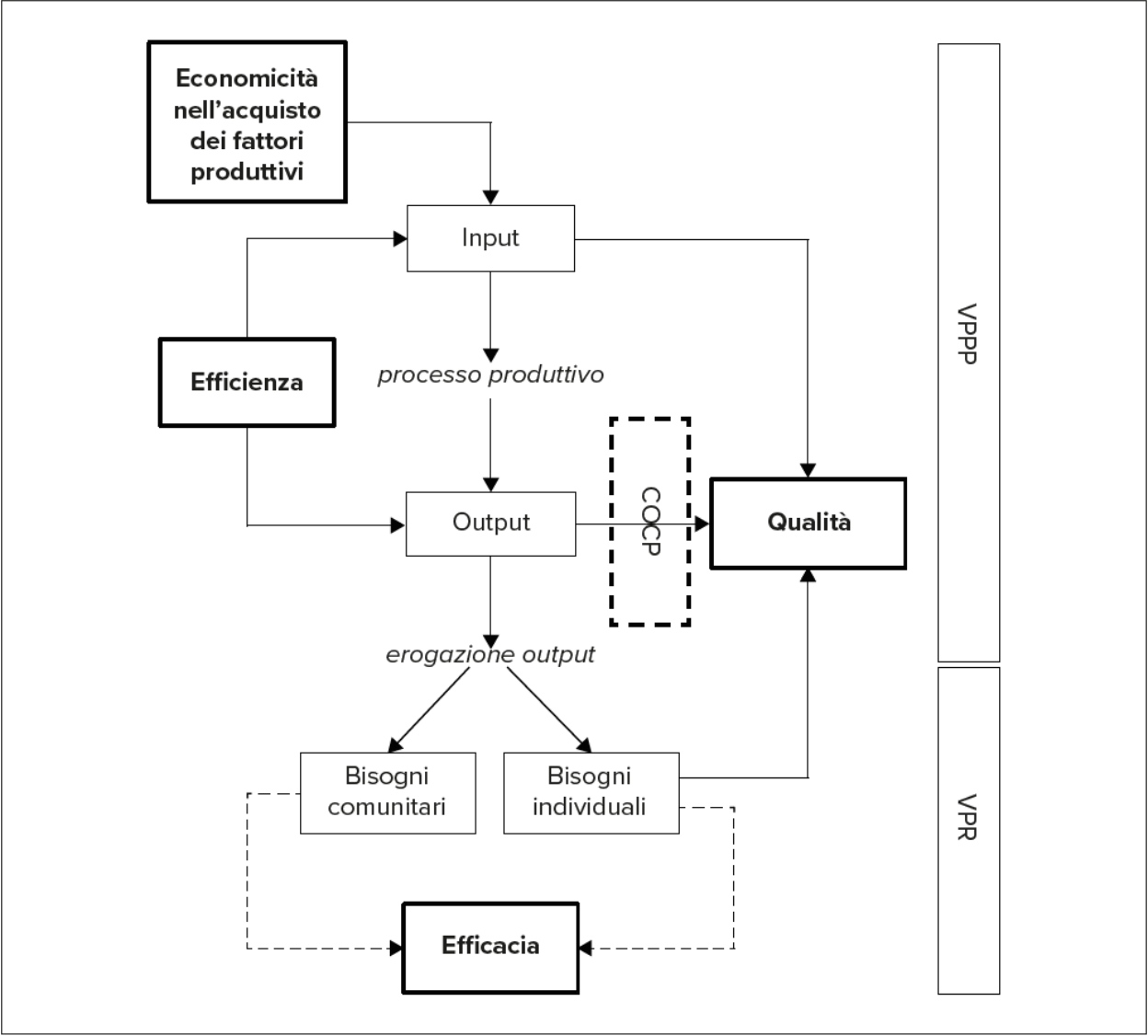
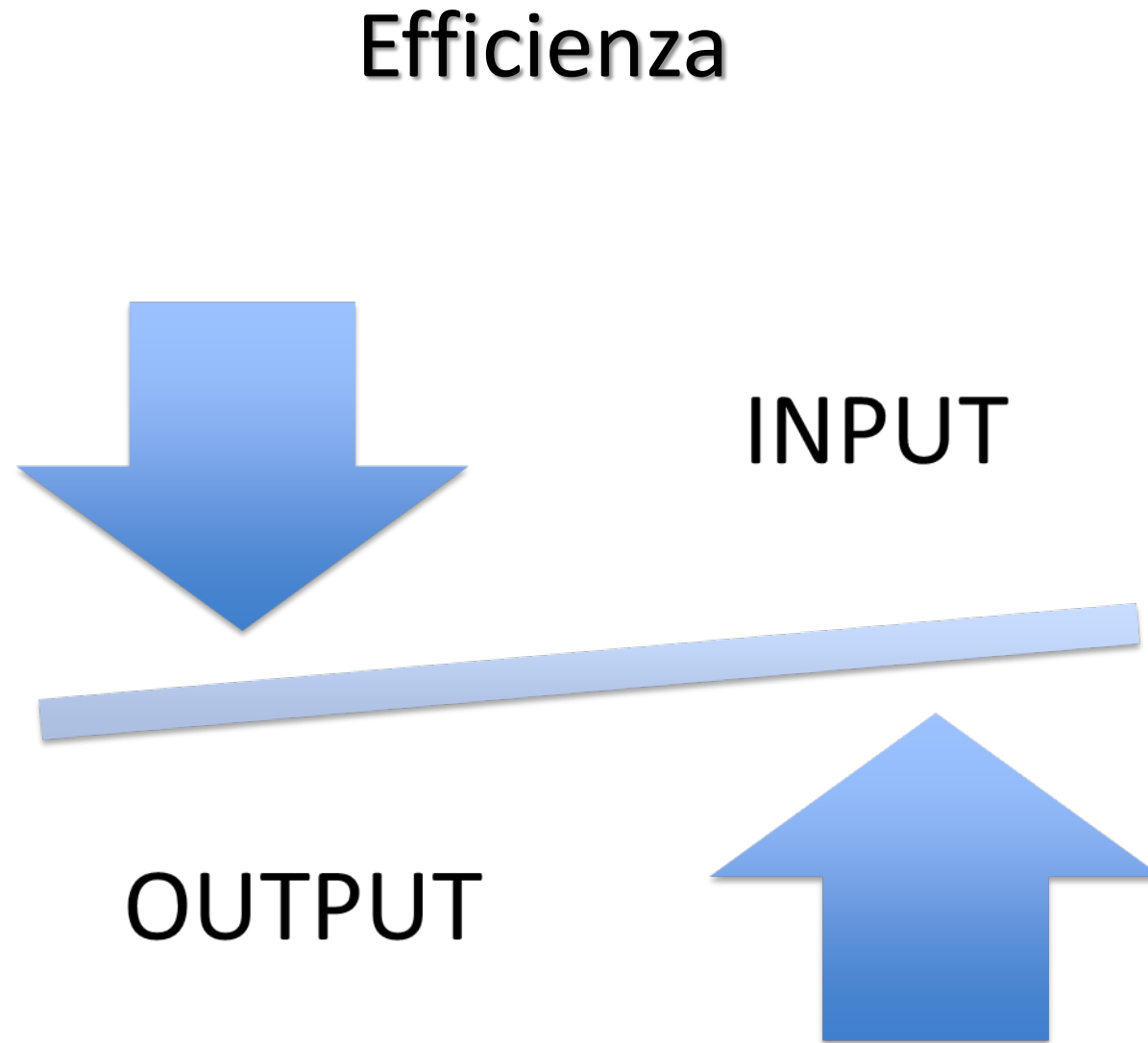


Figura 3.3 Performance e valore pubblico.



Efficienza

- » **Input: valore (o nel caso del lavoro, la quantità) dei fattori produttivi consumati.**
- » **Output: la quantità (il volume) di quanto è stato prodotto.**
- » **L'obiettivo di chi vuol essere efficiente è la minimizzazione delle risorse utilizzate per raggiungere un determinato volume della produzione. Se si sceglie la formula**
$$\text{input / output}$$
- » **L'efficienza diminuisce al crescere del risultato (riduzione del costo unitario di produzione).**



Efficienza



Amministrazioni pubbliche
Economia e management



- » **Consideriamo, per semplicità e con dati di fantasia, i volumi di attività di una persona nel mese di ottobre dell'anno X.**
- » **Dati ottobre X:**
 - › 100 ore di lavoro disponibili e 30 unità di output.
- » **Efficienza**
 - › $\text{Input } 100 / \text{Output } 30 = 3,33$.
- » **Si sono utilizzate 3,33 ore di lavoro disponibili per ogni unità di output: se ne impiegheremo meno l'efficienza aumenterà.**
- » **Confrontiamo i dati di ottobre X con quelli di novembre X.**

Tab. 1: input e output Ottobre X e Novembre X

	Ottobre X	Novembre X
INPUT	100	110
OUTPUT	30	30

Tab. 2: efficienza Ottobre X e Novembre X

	Ottobre X	Novembre X
EFFICIENZA	$100 \div 30 = 3,33$	$110 \div 300 = 3,66$

Tra Ottobre e Novembre si è registrata una diminuzione di efficienza di quasi il 10%. Infatti, abbiamo registrato uno stesso output, ma un maggiore input.



» PER SEMPLICITÀ LIMITIAMO LE NOSTRE CONSIDERAZIONI ALL'OUTPUT E SCINDIAMOLO IN DUE "TIPI": **F (FACILE)** E **D (DIFFICILE)** E RIFERIAMO GLI INPUT A CIASCUNA COMPONENTE PER OTTOBRE E NOVEMBRE.

» **SENZA ALTERARE I TOTALI!**

Tab. 3: input ed output scomposti
Ottobre X e Novembre X

	Ottobre X	Ottobre X	Novembre X	Novembre X
	Tipo F	Tipo D	Tipo F	Tipo D
INPUT	40	60	30	80
OUTPUT	20	10	16	14



Tab. 4: efficienza “scomposta” Ottobre X e Novembre X

	Ottobre X	Novembre X
	Tipo F	Tipo F
Efficienza	$40 \div 20 = 2$	$36 \div 16 = 1,87$
	Tipo D	Tipo D
Efficienza	$60 \div 6 = 6$	$80 \div 14 = 5,71$

Efficienza



Amministrazioni pubbliche
Economia e management



» Il quantità di lavoro necessario per realizzare un'unità di prodotto è diminuito sia per gli output di tipo F, da 2 a 1,87 sia per quelli di tipo D, da 6 a 5,71.

» L'efficienza è aumentata.

- Non si può essere efficienti in sé.
- Comparare, nel tempo e/o nello spazio, è indispensabile per misurare e valutare la performance, ma va fatto con molta cautela.
- Le comparazioni possono farsi anche a intervalli molto brevi ... se ha senso.
- Senza adeguati sistemi informativi e contabili (contabilità analitica) misurare l'efficienza può risultare avventuroso.

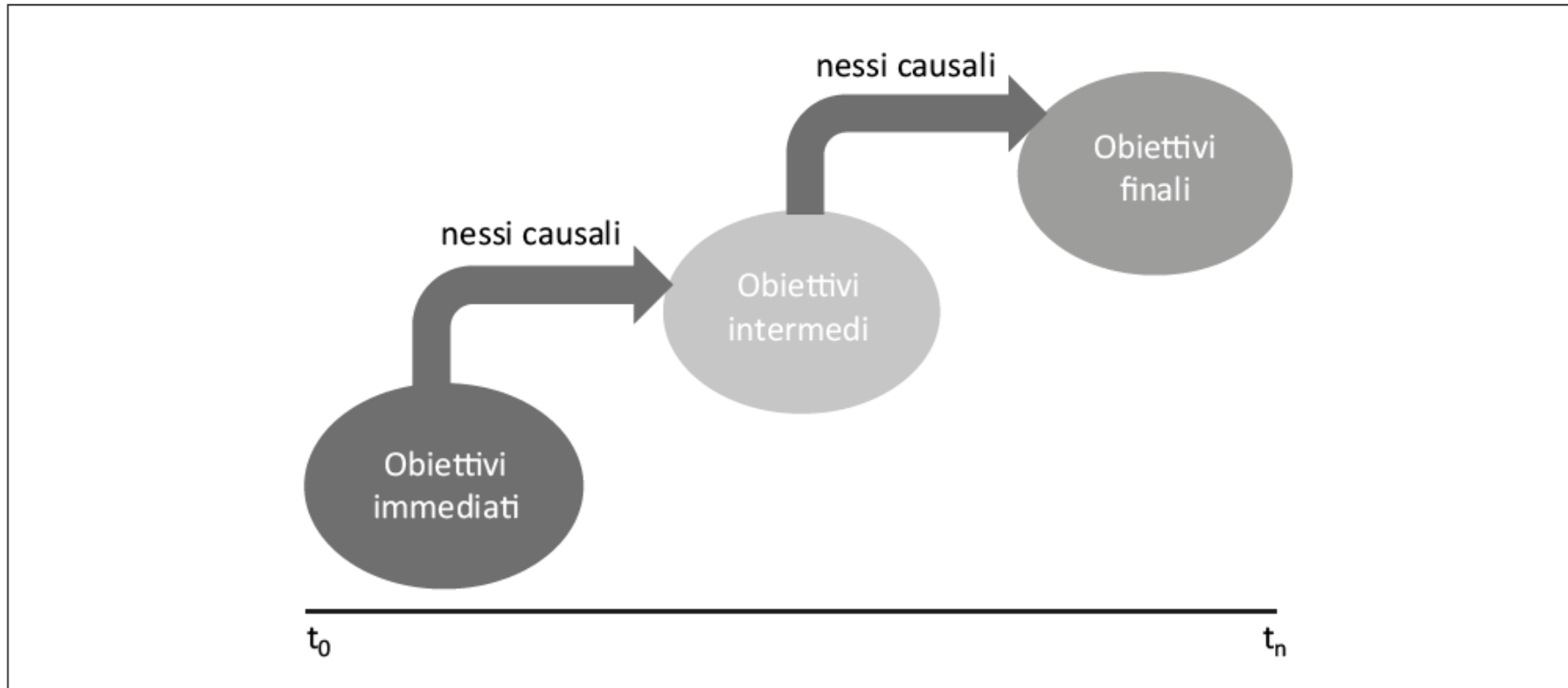


Figura 3.4 Gli obiettivi di un programma.

La riforma «Brunetta»

Principali novità:

- 1) Rafforzamento responsabilità dirigenziali;
- 2) Ciclo di gestione della performance
- 3) Riforma della contrattazione
- 4) Selettività nell'attribuzione di premi
- 5) Procedura semplificata per le sanzioni disciplinari ai dipendenti pubblici



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



La riforma «Brunetta»

Strumenti:

- 1) Piano delle performance
- 2) Relazione sulle performance
- 3) Premi

e soggetti:

- 1) CIVIT poi ANAC
- 2) OIV



Ricardo
Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



Performance measurement

- *In God we trust...and all others must bring data* (Walter Deming)
- *Tutti vogliono le misure, nessuno vuole essere misurato. Misura ciò che è misurabile. Ciò che non è misurabile, rendilo tale* (Galileo Galilei)
- *Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted.* (William B. Cameron - often, but wrongly, attributed to Albert Einstein)



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management



La riforma «Brunetta»



Amministrazioni pubbliche
Economia e management



Ciclo di gestione della performance (Artt. 4-5-6 D.lgs. n.150 del 2009)

- 1. Definizione e assegnazione degli obiettivi**, rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività , su base triennale, da parte degli organi politico-amministrativi
- 2. Collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse**
- 3. Monitoraggio** in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi
- 4. Misurazione e valutazione della performance**, sia individuale che organizzativa
- 5. Utilizzo dei sistemi premianti**
- 6. Rendicontazione** dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, i quali possono proporre interventi correttivi in corso di esercizio

La riforma «Brunetta»

Piano della performance e Relazione sulla performance (*art. 10 D. lgs. n.150 del 2009*)

Obbligo di redazione:

Il Piano della performance (entro il 31 gennaio), un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione

La Relazione sulla performance (entro il 30 giugno) che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse



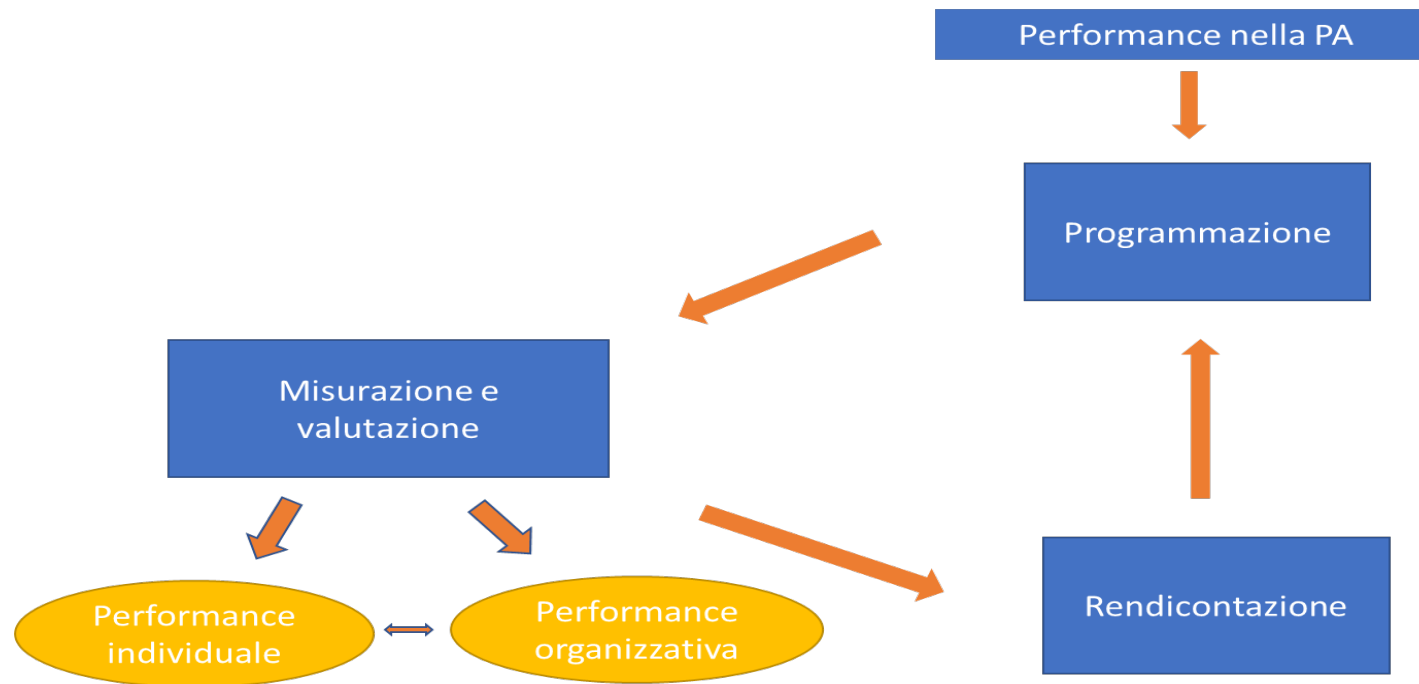
Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management





Il ciclo della performance





Performance individuale

- La misurazione e la valutazione della performance individuale può riguardare:
 - i dirigenti;
 - il personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità;
 - altro personale.



Performance individuale

- La PI del personale è collegata a:
 - Obiettivi di gruppo o individuali;
 - La qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza (PSO);
 - Competenze dimostrate e Comportamenti professionali e organizzativi (C&C).

Legge 119 del 2026 → novità

- Capacità manageriali come «leve abilitanti» nella valutazione dei dirigenti
- Formazione iniziale, continua e mirata entra nella valutazione individuale di tutto il personale
- Priorità formative, potenzialità, crescita professionale e carriera
- Valutazione = obiettivi + caratteristiche trasversali



Performance individuale

Legge 119 del 2026 → novità

- Superamento progressivo della valutazione solo gerarchica e unidirezionale
- Pluralità di valutatori, interni ed esterni
- Esterni introdotti gradualmente, con linee guida del Ministro PA
- Ruolo degli esterni sussidiario, non sostitutivo
- Valutazione collegiale tra dirigenti, con fasi preventive e successive, contro le asimmetrie di giudizio
- Valutazione della performance organizzativa da parte degli utenti esterni, «ove possibile»
- Le economie sulla retribuzione di performance dei dirigenti, accertate dagli organi di controllo, finanziano la loro formazione
- Max 30% punteggi massimi, e max 20% eccellenze.



Performance individuale

Legge 119 del 2026 → novità

- Valutazione coerente con il sistema in uso
- Parere dell'OIV sul Sistema: «non» vincolante
- OIV: solo proposte non vincolanti (strutture e dirigenti di vertice)
- L'organo di indirizzo valuta i dirigenti di vertice
- Dirigenti valutati anche sulla formazione raggiunta dal personale
- Obiettivi specifici per incarichi rilevanti e complessi
- Si valutano il potenziale e cinque caratteristiche trasversali
 - a) la capacità di superare schemi consolidati e di realizzare flessibilità organizzativa orientata al risultato;
 - b) la capacità realizzativa;
 - c) la capacità di cooperazione interna ed esterna;
 - d) la capacità di agire velocemente con tempestività e decisione;
 - e) la capacità di costruire gruppi con elevate prestazioni e di valorizzare i propri collaboratori.



Come viene definita la Performance Organizzativa (PO)?

» Art. 8 della Brunetta:

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;



Come viene definita la Performance Organizzativa (PO)?

- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità



Linee guida

Figura 2 – Il perimetro della performance organizzativa



La performance organizzativa



Amministrazioni pubbliche
Economia e management



» Dimensioni:

- › Efficienza: rapporto tra risorse utilizzate e output realizzato
- › Efficacia: adeguatezza dell'output rispetto ai bisogni e le aspettative degli utenti interni ed esterni
- › Stato delle risorse: quantità e qualità delle risorse dell'amministrazione (umane, economico-finanziarie e strumentali) e il suo livello di salute;
- › Impatto: effetto generato dall'attività sui destinatari diretti e indiretti.

» ***Efficienza ed efficacia centrali, stato delle risorse come vincolo/presupposto e impatto come riferimento ultimo***

La performance organizzativa



Amministrazioni pubbliche
Economia e management



» Livello di analisi:

- › Amministrazione nel suo complesso
- › Singole unità organizzative dell'amministrazione
- › Processi e progetti

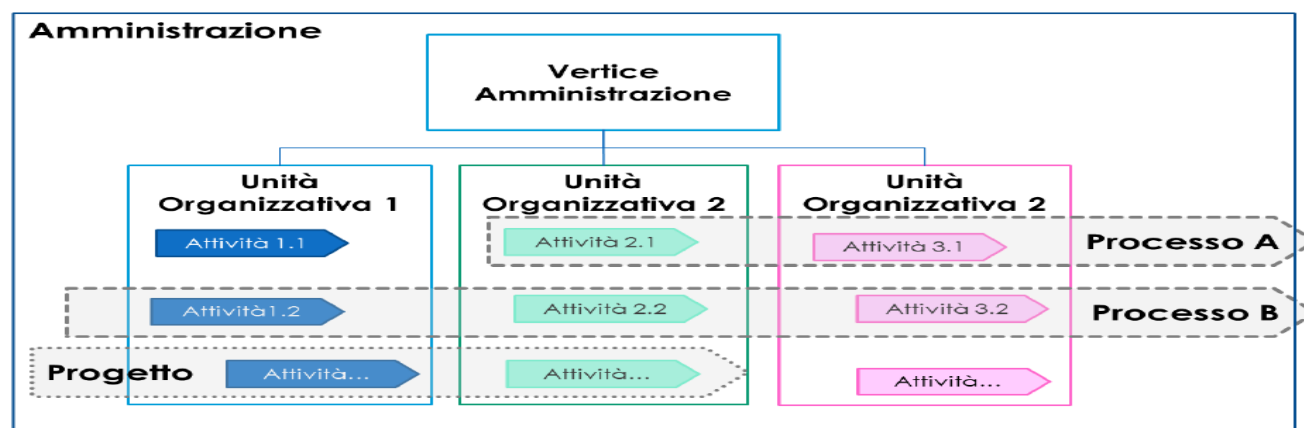
Un utile elemento di riferimento per tutte le tre unità di analisi è l'attività.

Per le finalità di queste linee guida col termine attività si intende un insieme omogeneo di compiti, realizzato all'interno di una stessa unità organizzativa, caratterizzato da:

- » un *output* chiaramente identificabile, che per le amministrazioni può essere un prodotto o servizio (ad esempio erogazione di un beneficio, rilascio di un'autorizzazione o produzione di un atto normativo o amministrativo);
- » *input*, ossia dalle risorse utilizzate per realizzare *l'output* che possono includere risorse umane, finanziarie o strumentali.

L'attività può essere vista come una unità elementare comune a tutte e tre le unità di analisi sopra declinate.

La performance organizzativa



L'attività è un elemento stabile che consente la comparazione anche tra amministrazioni.

Il processo è la sequenza organizzata di attività finalizzata alla creazione di un output richiesto o necessario ad un utente interno o esterno.

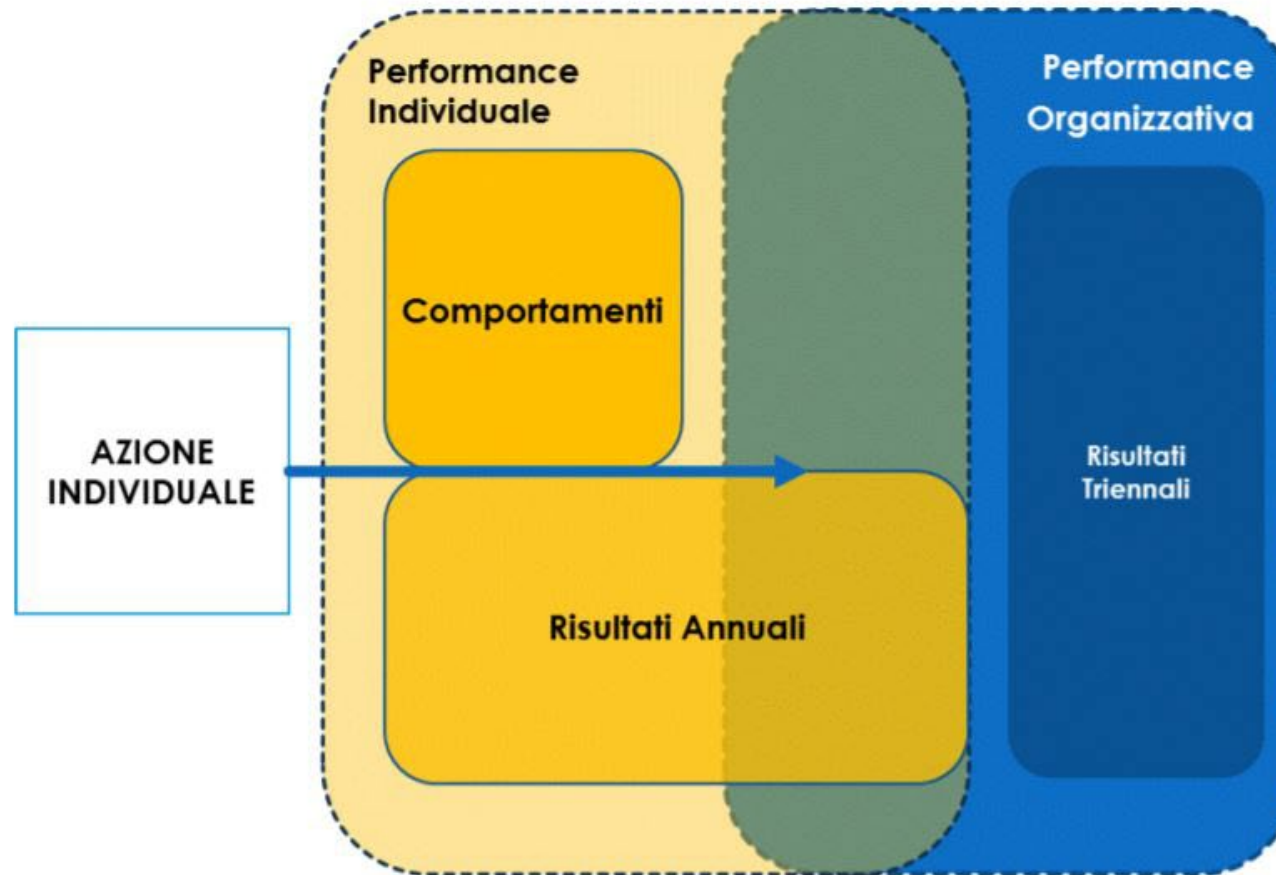
Il progetto è un insieme di attività finalizzato a realizzare un output ben preciso in un determinato intervallo di tempo.



Ricardo Mussari

Amministrazioni pubbliche
Economia e management







Premialità (*Capo II del Tit. III del D. lgs. n.150 del 2009*)

- *Bonus annuale delle eccellenze (**art. 21**)*
- *Premio annuale per l'innovazione (**art. 22**)*
- *Progressioni economiche (**art. 23**)*
- *Progressioni di carriera (**art. 24**)*
- *Attribuzione di incarichi e responsabilità (**art. 25**)*
- *Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale nazionale ed internazionale (**art. 26**)*



Licenziamento disciplinare (art. 55-quater del D.lgs. n.165 del 2001, come inserito dall'art.69 del D.lgs. n.150 del 2009)

Sanzione disciplinare del licenziamento in caso di:

- **False attestazioni di presenza** in servizio o **falsa certificazione medica**
- **Assenza ingiustificata** per più di tre giorni, anche non continuativi, nell'arco di un biennio o per più di sette negli ultimi dieci anni
- **Ingiustificato rifiuto del trasferimento**
- **Falsità documentali o dichiarative** commesse ai fini o nell'occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro o di progressioni di carriera
- **Reiterazione** nell'ambiente di lavoro **di gravi condotte** aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui.
- **Interdizione perpetua dai pubblici uffici** o estinzione del rapporto di lavoro derivante da condanna penale definitiva.
- **Insufficiente rendimento**, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa