



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PIÙ EFFICIENTE CON IL MODELLO ORGANIZZATIVO PER INIZIATIVE DELLE ATTIVITÀ

Il modello organizzativo delle “iniziative a Portfolio” delle attività lavorative nella Pubblica amministrazione si dimostra particolarmente funzionale nell’epoca moderna, in considerazione dell’evoluzione dell’apparato amministrativo degli ultimi anni rispetto al metodo tradizionalistico, basto sul sistema organizzato in Unità in cui pare fortemente accentuato il principio gerarchico.

di **Francesco Orabona**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Mercoledì 27 Gennaio 2021



Abstract ENG

The organizational model of the "portfolio initiatives" of work activities in the Public Administration proves to be particularly functional in the modern era in view of the evolution of the administrative apparatus of recent years compared to the traditionalistic method based on the system organized in Units in which the hierarchical principle seems strongly accentuated.

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il "Project Management (PPM)". 3. - Il rigido schema del sistema basato sulle Unità organizzative. - 4. Il sistema a "Portfolio" e le "iniziative" delle attività. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Con il presente contributo si analizzeranno gli aspetti essenziali del "Project Management" con particolare riferimento al modello di organizzazione delle attività articolato sul "Portfolio" delle "iniziative".

Tale modello è stato utilizzato dal nostro Paese nell'ambito della Pubblica amministrazione prendendo come riferimento gli assetti organizzativi già in uso da tempo a livello internazionale in molti Stati.

Si evidenzieranno i profili più rilevanti che caratterizzano tale tipo di modello che inducono a rendere più agevole ed efficiente l'azione amministrativa al posto di una micro struttura, la tipica Unità organizzativa, dimostratasi nel tempo più rigida e meno flessibile sotto il profilo dell'organizzazione interna delle attività lavorative.

Nonostante si pensi ad una moderna organizzazione del lavoro, comunque questa da sola non può garantire la risoluzione di tutti i problemi della Pubblica amministrazione

2. Il "Project Management (PPM)"

Il Project management (PPM) si può definire come un modello di riferimento metodologico e culturale per gestire la pianificazione e l'organizzazione delle attività lavorative all'interno di un'azienda.

Esso trae origine nei primi anni del 1900 con le teorie di Frederick Taylor, che basò i suoi

studi sulla ricerca dei metodi per il miglioramento dell'efficienza nella produzione.

Fino a questo momento si riteneva che l'unico modo per incrementare la produttività fosse quello di far lavorare le risorse per più tempo e più duramente. Taylor stravolse questa tesi dimostrando che l'obiettivo di un progetto poteva essere raggiunto più facilmente attraverso il miglioramento del processo utilizzato per il raggiungimento dell'obiettivo stesso^[1].

Negli stessi anni Gantt elaborò, attraverso una serie di grafici, il metodo per ottimizzare la sequenza di lavori necessari per costruire la flotta navale durante la prima guerra mondiale.

Negli anni quaranta, con l'aumentare della complessità e numerosità dei progetti, molti studiosi si adoperarono per introdurre nuovi strumenti che facilitassero la gestione dei progetti. Così furono elaborati nuovi grafici di lavorazione che presero il nome di "diagrammi Pert" (Program Evaluation and Review Technique) e "sequenza CPM" (Critical Path Method) con i quali fu più facile gestire progetti più complessi come ad esempio quelli afferenti ad esigenze militari.

Soltanto dagli inizi degli anni sessanta, il Project Management comincia ad essere considerata come una vera e propria disciplina, anche se esso non aveva ancora un ruolo fondamentale per la riuscita del progetto.

Negli ultimi dieci anni a questa parte, il Project management viene considerato cruciale e fondamentale per la realizzazione dei progetti favorendo la crescente richiesta di figure professionali con specifiche competenze, sia nelle Amministrazioni pubbliche sia nelle organizzazioni private.

Secondo una definizione più moderna, il Project Management è articolato in una serie di fasi ed attività dirette alla gestione di una impresa complessa, unica e di durata limitata rivolta al perseguimento di un obiettivo predefinito attraverso un processo continuo di pianificazione e controllo di risorse differenziate e limitate con vincoli interdipendenti di tempo-costo-qualità.

Occorre sottolineare che tale tipo di modello fa riferimento ad una vera e propria disciplina "processuale" e non "procedimentale" delle fasi nel senso che nel complesso esso si articola in un preventivo programma all'interno del quale viene definito il progetto ^[2] che va realizzato attraverso vari step tra loro concatenati.

Il singolo progetto, infatti, può essere assegnato dal Dirigente di vertice della struttura organizzativa ad un singolo funzionario, in possesso di specifiche competenze tecniche e professionali, il quale, nel coordinare un team di dipendenti, dovrà svolgere una serie di attività consistenti nella definizione dei contenuti del progetto stesso nonché nella realizzazione, monitoraggio e valutazione degli obiettivi raggiunti. Siamo di fronte ad una nuova figura che prende il nome di “Project Manager”.

Il Project Manager, infatti, non ha soltanto la responsabilità del progetto assegnato ma svolge, tra l’altro, anche le seguenti funzioni:

Pianifica il progetto; Collabora alla definizione degli obiettivi con gli altri membri del team di progetto; Coordina le attività connesse al progetto; Dirime eventuali conflitti interni con il personale assegnato; Gestisce le comunicazioni con il superiore gerarchico; Accerta che tutte le attività siano programmate, preventivate, controllate e monitorate. Rispetto ai modelli tradizionali, il Project Management sicuramente attribuisce in capo ad una sola persona la responsabilità dei risultati del progetto ma in teoria dovrebbe garantire in maniera tempestiva l’identificazione e la risoluzione dei problemi e la rapidità di attuazione dei correttivi attribuendo una maggiore motivazione al personale.

Con un sistema del genere, si viene a creare un’organizzazione complessiva di tipo orizzontale caratterizzata da una gerarchia tra strutture meno rigida e con processi decisionali meno farraginosi. In linea teorica, i compiti e le funzioni tra strutture sarebbero più condivisibili prevedendosi una maggiore responsabilizzazione in capo un Funzionario che coordina un team o più team e task force ad esso assegnati.

Si passa, quindi da una struttura funzionale di gestione delle attività ad un modello per progetti più flessibile dotato di efficacia ed efficienza delle lavorazioni da svolgere.

Uno degli aspetti più rilevanti del Project management è costituito dal sistema basato su Portfolio e Programmi di cui si tratterà più diffusamente nei paragrafi successivi.

3. Il rigido schema del sistema basato sulle Unità organizzative

L’unità organizzativa è una micro-struttura incardinata all’interno di una macro-area più ampia (Servizio dirigenziale di seconda fascia o Direzione centrale di primo livello) dell’Amministrazione alla quale è preposto un Funzionario in possesso di specifiche professionalità che è in genere incaricato dal Dirigente di livello superiore. In taluni casi, è indetta una call (manifestazione di interesse) per selezionare il candidato che abbia le competenze per ricoprire tale posizione.

Nell'ambito della stessa Unità è individuato il personale di livello professionale inferiore che è chiamato a seguire le direttive del responsabile della stessa posizione organizzativa in coerenza con i programmi e le direttive fissate a livello Dirigenziale.

Ogni Servizio di livello dirigenziale può avere più Unità ripartite per materia e competenze per più settori omogenei.

Ecco un esempio di struttura con Unità organizzative.

Si può dire che la struttura sopra delineata assume una dimensione di tipo verticistico laddove le Unità sono raffigurate come "silos".

Ciò sta a significare che l'Unità organizzativa è caratterizzata da maggiori vincoli di subordinazione dal livello Dirigenziale e da profili di sovra ordinazione rispetto al personale assegnato alla stessa Unità. Essa è "chiusa ermeticamente" in quanto i suoi collaboratori devono realizzare, in modo coerente, gli obiettivi stabiliti nell'ambito di quella Unità ma con poco interscambio con altre Unità esterne sia dello stesso Servizio che dell'intera Direzione nonché con quelle di altre Strutture della medesima Amministrazione. Soltanto il Dirigente di primo o secondo livello può autorizzare il responsabile dell'Unità di coordinarsi con altre strutture e di fornire eventuale supporto alle stesse.

Le attività lavorative sono maggiormente concentrate in un unico settore dell'Unità in cui è evidente un elevato livello gerarchico tra responsabile e collaboratori.

4. Il sistema a "Portfolio" e le "iniziative" delle attività

Molte Amministrazioni pubbliche, in accordo con le raccomandazioni del Dipartimento per la Funzione pubblica, nel determinare nuovi assetti organizzativi, hanno negli ultimi anni attuato, in luogo del sistema delle Unità organizzative, il modello organizzato in Portfolio e Programmi il quale contiene una serie di attività lavorative che devono dare concreta attuazione agli obiettivi fissati per il periodo di riferimento.

Le attività in Portfolio e Programmi sono preliminarmente pianificate dalle Amministrazioni con appositi Programmi che sono approvati dagli Organi di vertice delle stesse.

Ai fini della programmazione di dette attività, all'interno di un unico ciclo vengono

raccolti gli elementi utili a definire i Portfolio di attività e le risorse umane impiegate, l'impegno sulla ricerca, le risorse finanziarie necessarie a sostenere tali attività, le esigenze di acquisizione di risorse dall'esterno (beni o servizi). Successivamente all'approvazione dei Programmi, i dati di Piano costituiscono la base informativa di partenza per lo sviluppo della programmazione operativa, attraverso la quale viene gestita la domanda ed offerta di servizi tra le diverse strutture dell'Ente.

Il sistema a Portfolio è rappresentato attraverso una vista di insieme di "iniziative", anche fra loro indipendenti, correlate ai fini del raggiungimento degli obiettivi specifici dell'organizzazione. Ad ogni portfolio sono associati gli obiettivi specifici.

In particolare, le "iniziative" delle attività sono definite quali unità elementari a cui associare un risultato operativo prefissato, le risorse umane ed economiche, tempi e output definiti.

Si declinano in un insieme di attività correlate e organizzate in fasi di lavoro che richiedono una programmazione e un presidio più complessi rispetto ai singoli task di lavoro. Devono rispecchiare un livello di dettaglio adeguato a rappresentare correttamente l'omogeneità del processo e la gestione operativa integrata dei processi tra le diverse macrostrutture.

Esse sono assegnate dal Dirigente, nel contesto del ciclo annuale della programmazione, ad un responsabile (Project Manager) che possiede sia le necessarie competenze e capacità di assicurare il risultato operativo prefissato sulla base delle risorse assegnate sia capacità progettuale per realizzare innovazioni.

Il team assegnato a tali iniziative viene impegnato con una logica "trasversale" nel senso che il personale collabora alle iniziative della struttura organizzativa cui sono assegnati, ma il suo contributo può essere richiesto, sulla base delle competenze di ciascun dipendente, anche per iniziative progettuali coordinate da differenti Direzioni o Uffici.

In relazione ai diversi gradi di complessità, le iniziative sono articolate in task. Annualmente, le iniziative e le rispettive responsabilità sono definite con provvedimento interno dell'Amministrazione in coerenza con le finalità di Portfolio e con gli obiettivi individuati dal Piano di attività e Performance.

Inoltre, al fine di garantire uno specifico presidio dei processi di innovazione, le iniziative progettuali caratterizzate da particolare rilevanza (in termini di impatto sull'organizzazione, trasversalità e dimensione) vengono gestite attraverso programmi

strategici, la cui governance è affidata ai responsabili degli uffici generali, eventualmente supportati da Comitati appositamente costituiti.

Infine, in sede di definizione operativa del Piano vengono individuate delle aree tematiche che raccolgono il contributo di più iniziative, finalizzandole a risultati più coerenti con il disegno complessivo, sollecitando la collaborazione trasversale e consentendo anche una lettura più compatta dell'insieme dei processi dell'Amministrazione.

Qui di seguito si riporta uno schema tipo di struttura a portfolio.

Il modello così come sopra delineato ha lo scopo di creare una cultura condivisa e partecipativa, quale strumento per sviluppare trasversalmente l'apprendimento organizzativo, il miglioramento continuo e la partecipazione cognitiva del personale a diversi livelli di complessità.

Obiettivi fondamentali del modello di Portfolio è quello di puntare al miglioramento in efficienza ed efficacia delle attività dell'Amministrazione nell'ambito della propria azione; vi rientrano gli obiettivi connessi alla gestione delle funzioni di supporto alle attività core, che misurano l'andamento dell'Amministrazione per quanto attiene le attività relative al personale, agli acquisti, alla comunicazione, alla trasparenza, ecc..

Al raggiungimento degli obiettivi di portfolio concorrono tutte le strutture organizzative dell'organizzazione, in maniera diversificata a seconda delle tematiche così come rappresentate a titolo esemplificativo nell'esempio di cui sopra.

Gli obiettivi annuali di portfolio con relativi indicatori, individuati nel Piano della Performance dell'Amministrazione, misurano la capacità dell'Amministrazione di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei suoi processi.

L'efficacia indica la capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi prefissati. Nel contesto di riferimento, le dimensioni prese in esame riguardano la qualità dell'azione, la quantità, il livello di servizio (quantità e qualità dei servizi erogati nei tempi); le unità di osservazione sono i portfolio e le iniziative.

L'efficienza indica la capacità dell'organizzazione di svolgere la propria azione impiegando le risorse minime indispensabili. Nel contesto di riferimento, le dimensioni prese in esame riguardano: i risultati (output, prodotti/servizio realizzati), la loro realizzazione (stato di avanzamento delle attività), le risorse impiegate.

Alcune Amministrazioni utilizzano il sistema PPMO (Portfolio e Project Management) per misurare l'impegno del personale in termini assoluti e percentuali per tipologia di attività e per Portfolio.

In linea generale, con tale sistema si attribuisce al dipendente una quota percentuale su varie iniziative anche trasversali appartenenti ad altre Strutture dell'Amministrazione.

A titolo esemplificativo si riporta il seguente schema:

Come si vede dal grafico la quota massima di attività assegnata al dipendente non può superare il 100%.

5. Considerazioni conclusive

Ad avviso dello scrivente ed alla luce di quanto sopra illustrato, pare particolarmente vantaggioso il metodo delle iniziative a Portfolio rispetto alla micro struttura dell'Unità organizzativa, al fine di rendere più fluida ed efficiente l'azione amministrativa sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro.

Infatti, la declinazione delle iniziative a Portfolio si dimostra particolarmente funzionale nell'epoca moderna in considerazione dell'evoluzione dell'apparato amministrativo degli ultimi anni rispetto al metodo tradizionalistico basato sul sistema organizzato in Unità in cui pare fortemente accentuato il principio gerarchico che, come ben sappiamo, ha avuto il suo punto di forza nel nostro ordinamento giuridico nei Dicasteri dello Stato^[3].

Con l'articolazione basata sull'Unità organizzativa, la stessa Unità presenta una forte dipendenza dai livelli dirigenziali superiori attribuendo al responsabile dell'Unità medesima un potere limitato di azione nei confronti dei suoi collaboratori, se non, previe istruzioni dal superiore gerarchico. Il responsabile dell'Unità, a sua volta, dispone di un maggiore potere di ingerenza e di sorveglianza nei confronti dei suoi collaboratori e risponde necessariamente, sotto il profilo amministrativo, dell'operato di questi. La posizione di supremazia del superiore gerarchico si concreta, dunque, nei poteri di imprimere direttive ai sotto ordinati orientando la loro azione, di impartire ordini, di controllarne l'operato, di coordinarne le azioni e dirimere conflitti degli stessi sotto ordinati, di sostituirsi agli stessi nella cura degli interessi a loro affidati nel caso di inerzia.

Come si può ben vedere, stiamo di fronte ad un sistema non solo molto complesso ma anche molto articolato e particolarmente rallentato sotto il profilo del potere decisionale degli obiettivi da raggiungere.

E poi va considerato anche l'aspetto della difficoltà di avanzamento di carriera di alti funzionari all'interno della struttura in possesso di qualificate esperienze professionali.

Infatti, spesso capita che la posizione di responsabile dell'unità venga ricoperta per anni da una sola persona precludendo le aspettative di chi potrebbe ottenere per merito un incarico superiore. Ovviamente ciò non preclude all'aspirante funzionario di partecipare ad una eventuale selezione concorsuale, in concorrenza con altri candidati, per ricoprire l'incarico di responsabilità. Questo comporterebbe per l'aspirante funzionario il rischio di doversi confrontare con i curricula di più partecipanti senza poi riuscire ad ottenere l'incarico sperato.

Si è preferiti paragonare l'Unità ad un silos perché essa è poco incline all'interscambio con le attività di altre strutture sia per gli aspetti informativi che per il supporto. Tutto ciò si può "sbloccare" solo quando il responsabile dell'Unità è espressamente autorizzato dal superiore di livello dirigenziale.

L'organizzazione ad "iniziative", viceversa, persegue una maggiore efficienza, pur mantenendo una organizzazione unitaria, e garantisce il superamento dei rigidi schemi della supremazia gerarchica dando la possibilità al personale dipendente di ottenere un miglioramento conoscitivo di ulteriori competenze anche trasversali, essendo lo stesso impiegato in quota percentuale su altre attività di altre Strutture della stessa Amministrazione. Inoltre, in tal caso si apre al confronto ed all'innovazione delle conoscenze dello stesso personale che può fornire il suo patrimonio conoscitivo anche ad altre Amministrazioni esterne ove possibile e richiesto. In questo modo il personale, non essendo legato in maniera permanente alla stessa struttura, ha la possibilità di arricchire il proprio bagaglio culturale di non "annoarsi" per anni svolgendo sempre la stessa attività.

Con il sistema a iniziative, ci sarebbe la possibilità di creare non solo più linee di attività ma di conferire l'incarico anche a più Project manager in proporzione al numero delle iniziative create. In tal modo, i Funzionari acquisiscono ulteriori conoscenze professionali culturali da spendere in termini di curricula in occasione di eventuali procedure concorsuali di altro profilo professionale. Sarebbe così più fluido e veloce l'avanzamento di carriera dei Project Manager in profili più elevati dell'Amministrazione.

In concreto, il modello così delineato può funzionare indipendentemente dall'allocazione territoriale del dipendente. In altri termini, il personale che si trova in servizio presso un'articolazione decentrata che abbia una quota percentuale in una iniziativa appartenente ad una Struttura centrale della stessa Amministrazione, può svolgere l'attività nel suo Ufficio decentrato e, comunque, può portare ugualmente a termine l'obiettivo prestabilito

dal responsabile dell'iniziativa (centralizzato).

Probabilmente i difetti di tale modello possono essere così sintetizzati:

Il dipendente può sottostare alle indicazioni di più Project manager e non più di uno solo; Il dipendente può subire l'eventuale sovraccarico delle lavorazioni quando le Strutture della stessa Amministrazione non dialogano tra loro e, quindi, un Project manager di una non può conoscere i carichi di lavoro di un'altra Struttura. In tali evenienze, il dipendente sarà chiamato ad una sorta di autogestione delle attività che potrebbero essere rallentate o spostate oltre le scadenze prefissate ma che comunque vanno monitorate di volta in volta e comunicate al responsabile dell'iniziativa.

Come si può ben notare, stiamo di fronte a situazioni che vedono i poteri del superiore gerarchico meno penetranti rispetto ai poteri di supremazia gerarchica come avveniva una volta ed hanno fondamento semplicemente nel rapporto organizzativo che lega unitariamente i vari elementi nel suo complesso. Si parla in tal caso di potere di direzione che si estrinseca nell'adozione di direttive o istruzioni da parte del superiore gerarchico che sono semplicemente atti di indirizzo nei confronti del sotto ordinato. Talvolta, il superiore gerarchico può svolgere funzioni di coordinamento nei confronti di organi autonomi facenti parte di altre Strutture della stessa Amministrazione preposti ad attività che, pur essendo distinte, sono orientate ad un unico disegno unitario in vista della realizzazione di risultati di interesse comune.

Pare opportuno segnalare che Il sistema di lavorare per iniziative si è mostrato molto utile con il lavoro agile (Smart working) durante l'emergenza sanitaria da Covid 19.

Infatti, considerata la difficoltà di svolgere la prestazione lavorativa in presenza, l'obiettivo dell'attività assegnata è quella di scambiare le informazioni tra il team attraverso la creazione di stanze virtuali in videoconferenza o attraverso appositi software per la condivisione del materiale e dei fascicoli elettronici presenti fisicamente su una piattaforma informatica esterna al PC del lavoratore agile.

Con appositi strumenti informatici ed applicazioni (tipo watsapp, teams, ecc.) è possibile creare gruppi di lavoro che possono agevolmente realizzare da remoto gli obiettivi assegnati anche se il più delle volte si possono verificare problematiche tecniche di connessione alla linea internet che possono rallentare le attività.

Ma comunque con molte difficoltà in questi mesi di pandemia molte Amministrazioni con lo Smart working hanno in concreto portato a termine, anche se talvolta in maniera

parziale, molti progetti abbastanza complessi.

Tutto ciò è legato alla capacità realizzativa del responsabile dell'iniziativa che comunque ha maggiori difficoltà di controllare il team a disposizione e di monitorare da più vicino l'operato dei suoi collaboratori. In tal caso è possibile incentivare lo strumento del reporting almeno a cadenza settimanale per la verifica dei lavori svolti in un determinato periodo temporale.

Ovviamente queste attività sono validate dal Dirigente della struttura che, come ben si sa, è tenuto ad essere informato sullo stato di avanzamento dei singoli progetti assegnati ai PPMM.

In virtù di quanto sopra descritto, si può dire che questo è un passo fondamentale per migliorare la Pubblica amministrazione ma bisogna ancora studiare gli opportuni correttivi per rendere ancor più efficiente e fluido il funzionamento della macchina amministrativa sotto ogni aspetto sia funzionale che strutturale.

Note e riferimenti bibliografici

[1] F. W. TAYLOR, *L'organizzazione scientifica del lavoro*, Etas, 2004.

[2] Sono state date più definizioni di progetto. Secondo Russel D Archibald, il progetto è uno “sforzo complesso, di regola di durata inferiore ai tre anni, comportante compiti interrelati eseguiti da varie organizzazioni, con obiettivi shedulazione budget ben definiti”. Kerzner lo definiva “un insieme di sforzi coordinati nel tempo”; invece, il Graham lo considerava “un insieme di persone e di altre risorse temporaneamente riunite per raggiungere uno specifico obiettivo di solito con un budget determinato ed entro un periodo stabilito”. Il Project Management Institute considera il progetto “un insieme di attività, generalmente complesse, e di risorse differenziate caratterizzate da un obiettivo unico da raggiungersi entro un certo tempo (o durata del progetto), con risultati tecnici definiti (qualità o soddisfazione del cliente) ed entro un dato budget (costi o meglio aspetti economici)”

[3] A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Iovene, p. 240, 1989. Pare opportuno ricordare che con le riforme della P.A. avvenute fin dagli inizi degli anni novanta, la rigidità del principio in questione si è attenuata grazie al conferimento delle competenze amministrative autonome ai dirigenti sganciate dalle responsabilità politiche affidate ai Ministri, nonché al diffondersi della distinzione del personale per qualifiche funzionali con l'attribuzione ad uno dei dipendenti stessi, in possesso della medesima qualifica, delle funzioni non più di superiore ma semplicemente di coordinatore: si pensi alle norme che attribuiscono, in relazione ad esigenze funzionali dell'Amministrazione e per specifici progetti per il raggiungimento di determinati obiettivi, la costituzione di appositi gruppi di lavoro interprofessionali per attività di studio, ricerca, progettazione, programmazione e verifica dei risultati conseguiti.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6338>