

# Appunti su leadership nella PA, management pubblico e ciclo di policy making

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | December 10, 2023



*<<La leadership è una pratica, non tanto un ruolo,  
e deve caratterizzare le persone  
che hanno livelli di responsabilità diversi>>  
Raffaella Saporito – Public Leadership, 2023*

**1.** Nell'intrigante saggio *Public Leadership* (Edizioni EGEA, 2023), **Raffaella Saporito** – docente dell'Università Bocconi e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione – affronta una questione che, nella seconda metà del Novecento, ha suscitato un dibattito così articolato da portare al superamento del modello weberiano di burocrazia, magistralmente riassunta dal titolo del capitolo 3: **“chi è il leader nel pubblico – il**

**politico o il dirigente?”.**

Il confronto di idee su tale questione – a partire dal saggio del 1961 *“Who Governs?”* di **Robert Dahl** – ha portato alla definizione di nuovi modelli di *management* pubblico – più orientati ai risultati che non al mero rispetto della norma e dei desiderata dei decisori politici – e anche a nuove interpretazioni dei modelli decisionali pubblici. [1]

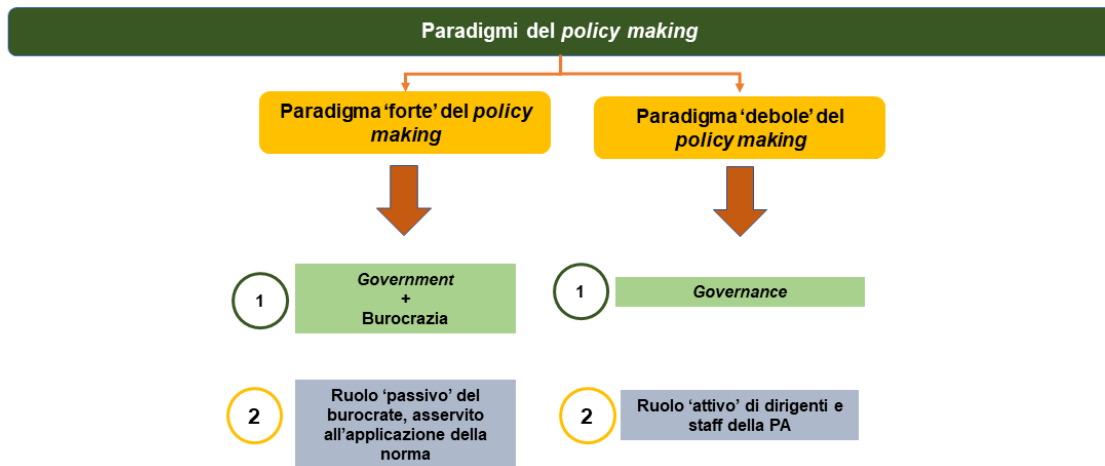
**2.** Il saggio della professoressa Saporito fornisce il destro alla considerazione che si può ragionevolmente ritenere superata la “dicotomia” tra politica e amministrazione che, di fatto, è un elemento portante del modello di burocrazia ideale tratteggiato da **Max Weber** (si ricorda che l’analista politico statunitense **Woodrow Wilson**, ponendosi su posizioni ben diverse da quella di Max Weber, parlava espressamente di ***Politics-Administration Dichotomy***). [2]

Il superamento della “dicotomia” fra politica e amministrazione implica che non è corretto considerare la PA come una scatola nera al cui interno si muovono dei “burocrati” nel senso tradizionale del termine, “senza volontà” e completamente asserviti:

- al rispetto degli indirizzi strategici e delle scelte di politica pubblica del decisore politico;
- al mero rispetto della norma. (si veda la figura 1).

Il modello di riferimento realisticamente da considerare, a mio modesto avviso, è quello che **Andrea Lippi** – fra i massimi esperti italiani di analisi delle politiche pubbliche, docente presso l’Università di Firenze – nel saggio del 2007 ***Valutazione delle politiche pubbliche*** indicava come **paradigma “debole” del *policy making*, o *governance***. [3]

**Fig. 1 – Superamento del modello weberiano di burocrazia e paradigmi del *policy making***



(\*) Il paradigma 'forte', di fatto, identifica il modello weberiano di burocrazia. Il paradigma 'debole', invece, delinea un modello amministrativo in cui i dirigenti apicali influenzano le scelte dei decisori politici e sia i dirigenti, sia lo staff della PA indirizzano l'azione amministrativa.  
 Le espressioni **paradigma 'forte'** e **'debole' del policy making** sono riprese da Lippi A. (2007); *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Antonio Bonetti  
 a.bonetti@gmail.com

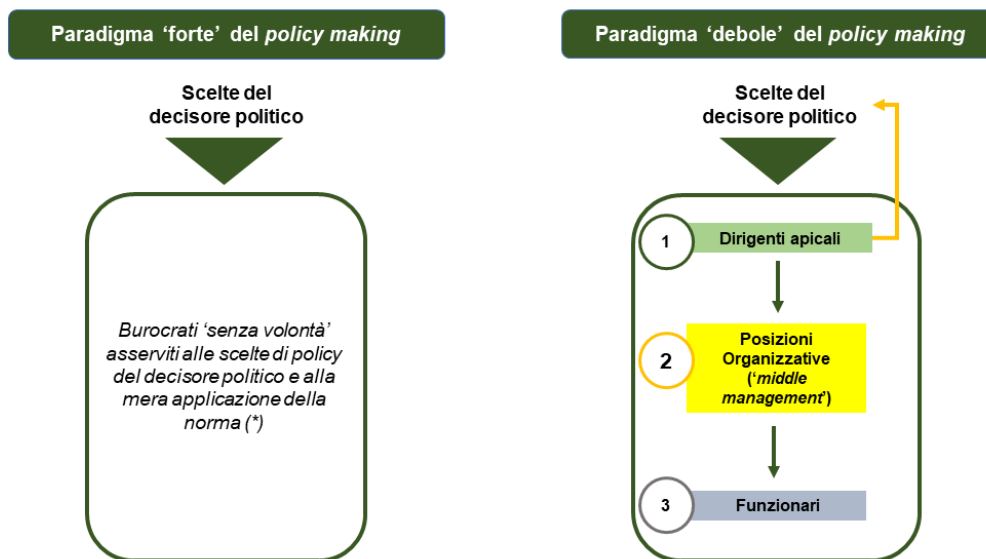
**3. Nel paradigma "debole" del policy making si deve assolutamente entrare dentro la scatola nera della burocrazia, esaminare attentamente le varie articolazioni interne della macchina amministrativa e considerare i comportamenti strategici del personale della PA. In altri termini, è necessario aprire la scatola nera della macchina amministrativa e considerare i "burocrati" per quelli che sono, ossia persone con delle volontà, delle strategie e dei sistemi di valori che ne condizionano motivazioni e operato. [4]**

La riflessione che ne consegue è che:

- la *leadership* può essere esercitata ai vari livelli organizzativi della PA (si veda la figura 2);
- la *leadership* non va intesa come esercizio del potere di scelta del decisore politico (in quanto il **paradigma "debole" del policy making** si fonda sull'idea che nelle democrazie mature il processo decisionale pubblico si è aperto nel tempo a più "attori");
- i dirigenti in posizione apicale nella PA possono incidere sulle scelte pubbliche dei decisori politici.

**Fig. 2 – Paradigmi "debole" e "forte" di policy making a**

## confronto



(\*) Il paradigma 'forte' (government + burocrazia), di fatto, identifica il modello weberiano di burocrazia, che è semplicemente una 'black box'. Le espressioni **paradigma 'forte'** e **'debole' del policy making** sono riprese da Lippi A. (2007); *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

**4.** Un aspetto critico che emerge dall'analisi della professoressa Saporito è che ancora oggi nelle Istituzioni pubbliche italiane non è ben chiaro cosa debba intendersi per **leadership pubblica** e cosa debba intendersi per **management pubblico**.

La Saporito giustamente rimarca che «*la leadership è una pratica, non tanto un ruolo, e deve caratterizzare le persone che hanno livelli di responsabilità diversi*»

Ancor oggi, invece, anche dirigenti in posizioni apicali (Direttori di Dipartimenti o di Direzioni Generali di Regioni o Ministeri) confondono l'esercizio del potere del decisore politico con la *leadership*.

Se si considera superato il modello burocratico tradizionale delineato da Weber, allora, come già accennato, i Direttori (o altri dirigenti apicali nella PA) non hanno solo funzioni di *management* pubblico, ma anche di *leadership*, in quanto hanno la possibilità di incidere sulle decisioni del decisore politico e di dare un orientamento strategico al personale della PA che lavora direttamente con loro (si veda la figura che segue sull'interpretazione dei concetti di *leadership* e di

management proposti dalla professoressa Saporito).

### Fig. 3 – Management e leadership (nelle organizzazioni private e in quelle pubbliche)

	MANAGEMENT	LEADERSHIP
Scopo	Allocare in modo efficace ed efficiente le risorse in funzione del raggiungimento degli obiettivi	Assicurare adesione e convergenza dei comportamenti dei membri dell'organizzazione verso obiettivi definiti
Strumenti	Programmazione Organizzazione Controllo	Comunicazione Comportamenti Simboli

Fonte: Raffaella Saporito, *Public Leadership*, 2023 (p. 22)

Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

5. Se si devono considerare le relazioni fra più persone – ciascuna delle quali persegue delle deliberate strategie e ha attitudini e valori diversi – che si collocano su livelli organizzativi diversi della PA e se l'esercizio della *leadership* significa assicurare adesione e convergenza dei comportamenti dei membri dell'organizzazione, quali sono i meccanismi di coordinamento e le leve di varia natura che i dirigenti in posizione apicale possono utilizzare più efficacemente?

In base all'analisi proposta dalla professoressa Saporito, si possono prendere in considerazione tre principali meccanismi:

- **rigidi meccanismi di comando e controllo;**
- **leve economiche**, quali i premi retributivi (premi di produttività);
- **leve motivazionali** (le tre riportate nella figura 4 – potere; risultato/successo e affiliazione – che la professoressa Saporito ha ripreso dagli studi sui “fattori



motivazionali” di **David McClelland**). [5]

**Fig. 4 – Confronto fra i profili motivazionali degli individui**

Profili motivazionali degli individui a confronto		
POTERE/IMPATTO	RISULTATO/SUCCESSO	AFFILIAZIONE/FAMILIARITA'
<b>Bisogni collegati:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ controllo;</li><li>✓ influenza e impatto sul contesto in cui si opera;</li><li>✓ partecipazioni alle decisioni</li></ul>	<b>Bisogni collegati:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ obiettivi sfidanti;</li><li>✓ possibilità di esprimere le proprie abilità;</li><li>✓ alta autonomia e bassa supervisione esterna</li></ul>	<b>Bisogni collegati:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ relazioni sociali stabili;</li><li>✓ costante supervisione diretta;</li><li>✓ sicurezza e basso rischio</li></ul>

Fonte: **Raffaella Saporito**, *Public Leadership*, 2023 (p. 82)

Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

**6.** Alla luce di quanto discusso in precedenza, vi sono due altre questioni su cui sarà bene fare una ulteriore riflessione nei prossimi post:

- Nel processo di creazione di **valore pubblico**, la gestione delle relazioni interpersonali e la necessità di coordinare più strategie individuali, genera dei costi aggiuntivi da esaminare meglio?
- Nel momento in cui si supera la dicotomia fra politica e amministrazione, inevitabilmente si devono considerare più relazioni “principale-agente” all’interno delle organizzazioni pubbliche. Questo implica solo costi aggiuntivi, oppure questi costi possono essere controbilanciati dai benefici di una migliore interlocuzione fra decisore politico e dirigenti apicali della PA?

\*\*\*\*\*

[1] Cfr.: **Dahl R.A.** (1961); *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale U.P., Yale (New Haven).

[2] Sui concetti di “dicotomia” fra politica e amministrazione e di *leadership* pubblica si vedano: **Peters B.G.** (1978); *The politics of bureaucracy: a comparative approach*; Longman, New York; **Ridolfi M.** (2019); *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della PA*; Rivista Italiana di Public Management, Vol. II n. 1; **Lippi A.** (2022); *Modelli di Amministrazioni Pubbliche*, Il Mulino, Bologna; **Saporito R.** (2023); *Public leadership. Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, EGEA, Milano..

[3] Cfr.: **Belligni S.** (2005); *Ms Governance, I presume*; Meridiana, N. 50/51; pp. 35-52; **Lippi A.** (2007); *Valutazione delle Politiche Pubbliche*, Il Mulino, Bologna

[4] Per capire l'importanza della crescente attenzione degli analisti politici e dei sociologi per i comportamenti strategici dei vari attori delle organizzazioni pubbliche per il superamento progressivo del modello ideale di burocrazia proposto da Weber si vedano: **Crozier M.** (1969); *Il fenomeno burocratico*; Etas Kompass, Milano (ed. originale 1963); **Bonazzi G.** (2002); *Storia del pensiero organizzativo. Volume II La questione burocratica*; F. Angeli, Milano.

[5] **McClelland D.C.** (1985); *How motives, skills, and values determine what people do*; American Psychologist, Vol. 40, N. 7; **McClelland D.C.** (1987); *Human Motivation*; Cambridge U.P.; Cambridge.