

La salute organizzativa come rapporto fra corporate governance e formula organizzativa, nel dualismo pubblico -privato

Autore: Sabetta Sergio Benedetto

In: Diritto amministrativo

Una recente ricerca della Bocconi, i cui risultati sono stati presentati nel novembre 2005, ha evidenziato che il sistema organizzativo efficiente ? il risultato della fusione di quattro classi di elementi che sono quelli burocratici, mercatistici, comunitari e democratici (1).

Mercato ?(Dowensizing; Outsorcing; Turnover; Mobilit? interna; Premi per performance individuali, di gruppo e collegati ai risultati).

Burocrazia (Sistemi di valutazione del personale; Organizzazione per processi;Regole e procedure formali; Gerarchia; Pratiche di produzione).

Comunit?? (Organizzazione per progetti; Team Work; Sistemi di *knowledge management*; Comunity

building).

Democrazia? (*Job design*; Diffusione dei diritti di rappresentanza, di proprietà e di decisione).

Dalla ricerca è emerso che una bilanciata combinazione di elementi strutturali, indipendentemente dal livello di complessità aziendale, comporta un optimum nella efficienza come conseguenza della salute organizzativa, la quale risulta essere qualcosa di valutabile oltre il semplice uso degli indicatori finanziari, che non permettono di individuare ed eventualmente prevenire le cause del malessere organizzativo ma solo di registrarlo.

Il bilanciamento più efficace considera un alto livello di innovazione unito ad uno stretto rapporto tra i sistemi di valutazione formalizzati del personale con gli incentivi economici individuali e di gruppo, avendo attenzione alla corretta ed equilibrata diffusione dei diritti di decisione e della mobilità del personale interna ed esterna. Tutti questi elementi dovranno essere temperati da meccanismi di coordinamento fondati sul lavoro in team e sull'identificazione.

Si otterrà? una crescita della capacità produttiva superiore alla crescita degli organici, contenendo al contempo il livello di conflitto interno.

Spingendo in modo più marcato verso l'efficienza utilizzando con più decisione pratiche organizzative quali l'organizzazione per processi, l'*outsourcing* e il *downsizing* e contemporaneamente economizzando fortemente sugli organici, si ottengono minori aumenti di produttività correlati ad una più elevata instabilità dovuta ad una crescita della mobilità interna ed esterna.

La produttività, al contrario, viene a crollare in presenza di un forte spostamento su elementi burocratici, quali regole, procedure formali e gerarchia, o sul mercato, con alti *turnover* e mobilità interna, non compensabile con l'immissione di forti dosi di elementi comunitari. Si avrà in questi casi una crescita della conflittualità interna con una bassa innovazione.

Emerge da quanto detto che per ottenere organizzazioni fornite di una alta capacità produttiva, vi deve essere una equilibrata combinazione tra flessibilità strutturale (mercato, burocrazia e comunità) e democrazia sostanziale.

Si devono? comunque evitare una serie di trappole organizzative di seguito elencate:

????????? Trappola dei costi di produzione (*outsourcing*): aumento dei costi a seguito di esternalizzazioni eccessive, in settori strategici;

????????? Trappola delle attivit? (*downsinzing*): perdite di competenza attraverso la riduzione di personale impiegato o dismissione in alcuni settori vitali;

????????? Trappola della monade: per ridurre i costi il capitale umano viene spostato in una rete relazionale che in realt? non comunica;

????????? Trappola della obsolescenza permanente: al fine di aggiornare tecnologicamente in modo continuo la struttura per aumentare la produzione, abbattendo cos? i costi, si creano in realt? problemi di sostenibilit? delle ristrutturazioni, in queste ipotesi si tratta di mantenere in equilibrio i fattori di produzione senza sbilanciarli in un eccesso tecnologico non utilizzabile adeguatamente.

Viene pertanto sottolineata l'importanza del concetto di *corporate governance* come principio di una sufficiente tutela dei cittadini intesi quali investitori finanziari (*principal*) nei confronti di chi è incaricato a gestire (*agent*), in altre parole vi deve essere? una giusta distribuzione di valore fra tutti gli *stakeholder*, tenendo presente le necessità di investimento, ed evitando eccessivi vantaggi personali e benefici privati ai manager e dipendenti (2).

Nei nuovi modelli di teoria dell'impresa si tenta di tenere conto dei diversi *stakeholder* nel definire le relazioni tra il potere contrattuale derivante dalla proprietà e quello non contrattuale del capitale umano (3).

Una delle principali problematiche sollevate dal tema della *corporate governance* è quella della separazione fra proprietà e controllo tipica della grande impresa e assimilabile in sostanza al rapporto management pubblico e cittadini, intesi questi ultimi quali azionisti finanziatori.

Si tratta di un normale rapporto di agenzia in cui gli azionisti non riescono a controllare l'operato del loro agente / management (*teoria dell'agenzia* ? Coase, Jensen e Meckling, Fama), né è possibile per sola via

contrattuale a causa della variabilità ambientale? e dell'asimmetria informativa derivante dalla conoscenza funzionale delle strutture. Conseguenze che vi sono? un contrasto di interessi per cui si rende necessario un monitoraggio continuo nell'operato del management (4).

Nel pubblico vi sono? un ulteriore elemento di complicazione derivante dall'intermediazione politica, la quale può rifarsi al modello delle SICAV in cui l'assemblea ordinaria nomina gli amministratori che provvedono agli investimenti e alla loro gestione, ma come nei conferimenti di capitale vi sono quote minoritarie e azionisti di maggioranza i quali traggono ulteriori benefici addizionali rispetto ai propri conferimenti, altrettanto accade per i cittadini raccolti in gruppi di pressione maggiormente influenti i quali condizionano le nomine politiche e la conseguente attività traendone i maggiori benefici.

D'altra parte i manager sfruttando a loro volta le asimmetrie informative presentano comportamenti opportunistici nei confronti dei politici intermediari e dei cittadini, azionisti di maggioranza o meno che siano. La reazione? il monitoraggio dell'attività manageriale e il tentativo di fornire i giusti incentivi, collegandolo possibilmente a risultati di team al fine di scoraggiare giochi eccessivamente individualistici rispetto agli obiettivi organizzativi.

Una differenza sostanziale tra pubblico e privato risiede nella *Free Cash Flow Theory* di Jensen, secondo la quale la discrezionalità posseduta dai manager nella gestione dell'azienda è determinata dal livello di *free cash flow*, pertanto la riduzione della disponibilità di capitale mediante indebitamento comporta una riduzione della discrezionalità riducendo eventuali comportamenti egoistici (5).

Nel pubblico il fenomeno, se si realizza, avviene in tempi estremamente lunghi essendo i capitali a disposizione molto ampi a seguito del potere di signoraggio e prelievo, comunque vi è sempre la possibilità di tentare di scaricare i costi su altre strutture, d'altronde come nel privato se l'investimento non ha esito positivo i costi gravano sugli azionisti e finanziatori altrettanto gravano sui cittadini, secondo uno dei problemi definiti di azzardo morale. Naturalmente non è possibile negare la circostanza riduttiva ambientale in cui viene ad agire il manager.

Si può considerare l'azienda pubblica secondo il modello della *stakeholder theory* che può variare tra la *normative stakeholder theory*, che riconoscendo un'importanza intrinseca agli stakeholder li pone come fare ultimo dell'attività aziendale, e l'*instrumental stakeholder theory*, nella quale il valore riconosciuto agli stakeholder non è altro che

strumentale ai risultati degli *shareholder*, identificati nel *shareholder model* con gli azionisti, da identificare nel pubblico con i cittadini riuniti nei gruppi di pressione maggiormente influenti (6).

Dall'esame delle riforme organizzative finora realizzate nell'ambito pubblico si può evincere che le riorganizzazioni sono sempre avvenute con riferimento ad uno o più elementi, ma mai con una visione complessiva di tutti i fattori in gioco. Affinché avvenga una autentica ed efficace riorganizzazione come sopra evidenziato, occorre investire non in una sola tipologia di specializzazione bensì in una miscela di specializzazioni dialoganti fra loro, ciascuna fornita della massa critica necessaria alla reazione, ma questo non è sufficiente in quanto la sintonia dovrà avvenire non solo all'interno della P. A. bensì anche all'esterno, nel dialogo con il livello politico incaricato di intermediare con le necessità proprie dell'ambiente sociale in cui l'amministrazione è calata, da cui ne deriva l'adeguarsi dell'apparato al portato culturale della società in cui agisce.

Finora il principio base esplicito a cui riferirsi è stata la compressione dei costi a cui si è aggiunto, ma solo come elemento eventuale anche se desiderabile, l'aumento della produttività circostanza che ha portato ad una riduzione del personale mediante blocco delle assunzioni, passaggi interni,

introduzione di contratti a tempo, a fronte di un tentativo di aumento della produttività? mediante una informatizzazione spinta quale panacea delle difficoltà gestionali incontrate, slegata dagli altri fattori gestionali che andavano ad incidere più direttamente sugli interessi tutelati dai vari gruppi di pressione, questo a fronte di tentativi organizzati di scalate interne a singoli settori della P. A.

Nella necessità di una programmazione strategica, soprattutto a livello di governo centrale ma anche regionale, si è pertanto fatto riferimento da una parte della dottrina alle disposizioni contenute nella legge americana del GPRA (Government Performance and Resual Act) del 1993, che prevede una pianificazione strategica a cui collegare piani e rapporti di prestazioni annuali. Deve tuttavia considerarsi la necessità che vi sia un'azione attiva da parte di un Ufficio autorevole e dipendente direttamente dal vertice politico-amministrativo, che nell'ipotesi federale americana è la Presidenza della Casa Bianca coordinata con il Congresso; appaiono evidenti le difficoltà derivanti non solo dagli aspetti culturali ma dagli stessi equilibri politico- costituzionali, potrebbe tuttavia aprirsi uno spiraglio da un corretto uso dei poteri derivanti al Primo ministro dall'ultima nuova formulazione dell'art. 95, comma 2° della Costituzione, così come modificata nel novembre 2005, deve tuttavia considerarsi la necessità di un continuo monitoraggio da parte del Parlamento dell'azione dell'apposito Ufficio presso la Presidenza

del Consiglio al fine di evitare sempre possibili distorsioni nelle valutazioni (7).?

Prova ne ? delle difficoltà? finora descritte le resistenze e le complicazioni incontrate nel fare nascere, seppure con riferimento a un diverso livello, autentici ed efficienti poteri di controllo gestionale, strutturati su organizzazioni veramente indipendenti e rapportate fra loro, si deve infatti sottolineare che questi *internal audit*, forniti di codici di autodisciplina, possono effettivamente funzionare solo se chiaramente sostenuti dalle varie? direzioni generali che ne utilizzino i risultati ai fini delle decisioni non solo strategiche, ma soprattutto premianti per il personale.?

Note

1.?????? Atti della presentazione dei risultati della ricerca Metatrend ?Progettare l?instabilit? organizzativa?, Universit? Bocconi, 24/11/2005;

2.?????? A.Shleifer - R. Vishny, A Survey of Corporate Governance, Journal of Finance, 52, 6/97, 737-783;

3.?????? R. Rajan- L. Zingales, Power in a Theory of the Firm, Quarterly Journal of Economics, 1998;

4.?????? R. Coase, The Nature of the Firm, Economica, 1937, 386-405; M. Jensen & W. H. Meckling, Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure, Journal of Financial Economics, 3, 1976, 305-360; E. Fama, Agency Problems and the Theory of the Firm, Journal of Political Economy, 88, 1980, 288 ? 309; E. Fama, Agency Problems and Residual Claims, Journal of Law and Economics, 26, 6/83, 327 ? 349;

5.?????? M. Jensen, Agency Cost of Free Cash Flow, Corporate Finance and takeovers, American Economics Review, 76, 1986, 323 ? 329;

6.?????? A. Friedman - S. Miles, Developing Stakeholder Theory, Journal of Management Studies, 39, 2002, 1-21;

7.?????? Atti dell? VIII conferenza nazionale sulla misurazione ? Rete istituzionale? per la misurazione dell?attivit? pubblica, SSPA ? Roma, 5/12/2005.

BIBLIOGRAFIA

M. Comoli, I sistemi di controllo interno nelle corporate governance, Egea, 2002;

- **P. Costanzo ? A. Sanguinetti, Il governo delle societ? in Italia e in Europa, Egea, 2003;**
- **P. Di Toro, Governance etica e controllo, Cedam, 2000;**
- **E. Freeman, Strategic Management: a Stakeholder Approach, Pittman, 1984;**
- **A. Melis, Corporate governance: un?analisi empirica della realt? italiana in un?ottica europea, Giappichelli, 1999;**
- **M.A. O?Sullivan, Contests for Corporate Control, Oxford University Press, 2000;**

- **R. Ruggieri, L'azienda del futuro: dall'opificio all'agor?, Il Sole 24 Ore, 2003;**
- **P. Tarallo, Corporate governance: principi di gestione nell'ottica del valore, Angeli, 2000;**
- **P. Tartaglia Polcini, L'area del controllo nei modelli di corporate governance: principi e meccanismi, CEDAM, 2000.**

<https://www.diritto.it/la-salute-organizzativa-come-rapporto-fra-corporate-governance-e-formula-organizzativa-nel-dualismo-pubblico-privato/>