

# Obiettivi del corso

- Fornire una serie di informazioni e riflessioni in generale sulla Pubblica Amministrazione ed in particolare sul sistema delle autonomie locali, sulle sue caratteristiche, sulla sua evoluzione e sulle prospettive di sviluppo
- fornire una chiave di lettura coerente ed integrata di ogni istituto pubblico locale, considerato come parte del sistema ma anche come entità dotata di una propria autonomia
- Illustrare , per grandi linee ,le caratteristiche e le peculiarità degli istituti pubblici , che sono nel contempo istituzioni ed aziende

# Il metodo

- Utilizzare , secondo un ottica multidisciplinare , le principali teorie scientifiche per illustrare caratteristiche , problemi ed evoluzione del sistema della pubblica Amministrazione
- Utilizzare anche le esperienze, derivanti dalle sperimentazioni “sul campo”, per illustrare il modo con cui i problemi di trasformazione del sistema vengono affrontati e risolti

# L'ottica interdisciplinare

- Le **discipline formali** (es. matematica, econometria, fisica, ecc.) sono in genere più precise poiché usano termini (o algoritmi) cui è attribuito un significato univoco.
- Le **scienze sociali**, tra cui l'economia e l'economia aziendale e le discipline che non si basano su un elevato livello di formalizzazione, usano i termini con significati non sempre omogenei, a volte ambigui o addirittura tra loro contraddittori. Ciò dipende dai diversi approcci, dalle diverse scuole di pensiero e dal maggiore o minore rigore dei diversi studiosi.
- Per ridurre questo rischio si propongono di seguito alcuni chiarimenti.

# L'oggetto di studio

- **Amministrazione:** attività posta in essere per raggiungere i fini dell'istituto pubblico.
- **Ambito in cui si svolge l'Amministrazione:**
  - **ambito locale**, gli istituti pubblici territoriali ( comuni, provincia, regione),
  - **ambito nazionale** stato nazionale
  - **ambito sovranazionale** organismi sovranazionali (UE,ONU,ecc.)
- Gli istituti pubblici oggetto di studio, possono essere considerati in prospettive diverse:
  - **comunità/territorio** → sociologia
  - **ente** → diritto
  - **istituto** → economia aziendale

# Modelli di analisi ed interpretazione

- Il concreto funzionamento degli istituti pubblici dipende dall'interazione tra:
- **Modello istituzionale** definito da un complesso di leggi che fissa l'ordinamento giuridico degli enti e quindi: le funzioni e gli ambiti di intervento degli organi o degli enti ed i diritti e doveri dei soggetti che operano nella P.A. o che si relazionano con essa
- **Modello politico**: che delinea le modalità con cui si esprimono e vengono contemperati gli interessi e valori e le attese dei cittadini
- **Modello aziendale** : le modalità con cui si persegue l'equilibrio tra risorse impiegate e soddisfacimento dei bisogni
- Per il buon funzionamento degli istituti pubblici è necessario un equilibrio tra i 3 gruppi di fattori

Le sette idee che stanno alla base del  
corso

- L'Ente Locale, come i restanti istituti pubblici, accorpa in sé **tre dimensioni**: quella istituzionale , quella politica e quella aziendale .  
Le tre dimensioni ne influenzano il funzionamento
- L'ente locale e' **un'azienda**, in quanto ha delle caratteristiche di fondo identiche alle aziende private
- Nel contempo **il sistema aziendale dell'ente locale si differenzia dal sistema delle aziende private** per la funzione pubblica che persegue e per la coesistenza delle altre due dimensioni

- **La legittimazione, il rilievo e la qualità dell'azione dell'ente locale** sempre più si **giocheranno sulla capacità dello stesso di influire sull'evoluzione dei sistemi socio-economici e territoriali** di riferimento e sul **benessere della comunità amministrata**
- Ciò non significa necessariamente un intervento pubblico quantitativamente più pervasivo ed esteso
- Ma presuppone una grande apertura dell'istituto pubblico verso l'esterno , la conoscenza dell'ambiente esterno , la ricerca di alleanze con altri soggetti , una rivisitazione del ruolo e delle funzioni svolte
- **La capacità di esprimere questo orientamento verso l'esterno dipende da condizioni strutturali ed organizzative interne**

- **I processi di riforma della Pubblica Amministrazione hanno una natura composita** e come tali richiedono scelte coordinate in merito a :
  - architettura del sistema pubblico
  - gradi di estensione dell'intervento pubblico
  - ruolo e modalità di funzionamento delle aziende del sistema

- **I cambiamenti e gli sviluppi futuri del sistema pubblico dipendono dai cambiamenti che si realizzano su due livelli:**
- Il livello centrale che produce modifiche istituzionali e normative
- Il livello aziendale che stabilisce l'intensità e le caratteristiche dei cambiamenti

# Il programma del corso

- Una visione d'insieme della pubblica amministrazione
- Alcuni concetti di base per lo studio della Pubblica Amministrazione
- L'evoluzione dell'ente locale negli ultimi 15 anni
- L'ente locale come azienda
- L'ambiente di riferimento
- La strategia di sviluppo: ruolo, portafoglio dei servizi e forme di gestione
- Il rapporto con il mercato e la comunità
- Il sistema di governance: il modello di governo e gli attori

- L'organizzazione : struttura organizzativa, sistemi operativi, processi altre variabili immateriali
- I sistemi tipici dell'azienda pubblica: il quadro delle regole
- Il concetto di responsabilità
- Gli strumenti di programmazione: di lungo, medio e breve periodo
- Il finanziamento della gestione: modelli e strumenti

- La gestione: il piano esecutivo di gestione , la gestione amministrativa e dei procedimenti, la gestione del bilancio
- Gli strumenti di controllo. valutazione e rendicontazione
- Il personale nella pubblica Amministrazione: il pubblico impiego
- Il sistema delle politiche del personale
- Il sistema informativo ed informatico e la legislazione di riferimento

Una visione d'insieme della pubblica  
amministrazione

# Schema di articolazione della Pubblica Amministrazione

- La Pubblica Amministrazione si articola in :
  - Amministrazione Centrale
  - Amministrazione locale
  - Enti di previdenza

## L'Amministrazione Centrale: configurazione

- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Ministeri
- Organi costituzionali o costituzionalmente rilevanti
- Agenzie fiscali ( Es. Entrate, demanio, del territorio)
- Enti di regolazione economica ( es Cnipa, Aran )
- )
- Enti produttori di servizi economici (es. Anas, Patrimonio dello stato SPA )
- Autorità amministrative indipendenti (es. Antitrust , autorità per la protezione dei dati personali)
- Enti a struttura Associativa ( es. ANCI , Upi, Unioncamere )
- Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi , culturali (Es. Croce Rossa, CONI)
- Enti ed Istituzioni di ricerca (Es. Agenzia Spaziale, ENEA, CNR )

# L'Amministrazione locale :configurazione

- Regioni e province autonome
- Province
- Comuni
- Comunità Montane
- Unioni di Comuni
- Agenzie regionali ( es Agenzie ed Enti Per il turismo , )
- Autorità di ambito territoriale ottimale
- Aziende ospedaliere
- Camere di commercio, industria ed artigianato
- Consorzi
- Enti gestori di parchi ed aree protette
- Fondazioni
- Università ed istituti universitari

## Enti di Previdenza

- Inps ( Istituto nazionale previdenza sociale )
- Inail ( Istituto nazionale infortuni sul lavoro)
- Inpdap ( Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti della pubblica amministrazione )
- Enti di previdenza ed assistenza di particolari categorie professionali ( Giornalisti, ingegneri ed architetti, geometri, farmacisti,commercialisti ecc.

# L'Amministrazione centrale: il governo

- **Presidente del Consiglio dei Ministri**
- **2 Vicepresidenti del Consiglio dei Ministri**
- **4 sottosegretari di stato**
  
- **18 Ministeri con Portafoglio**
- **Affari esteri**
- **Interno**
- **Giustizia**
- **Economia e Finanze**
- **Sviluppo economico**
- **Università e ricerca**
- **Istruzione**
- **Commercio internazionale**
- **Lavoro e previdenza sociale**
- **Solidarietà sociale**
- **Difesa**
- **Politiche agricole alimentari e forestali**
- **Ambiente , tutela del territorio e del mare**

- **Infrastrutture**
- **Ttrasporti**
- **Salute**
- **Benied attività culturali**
- **Comunicazioni**
  
- **8 Ministeri senza Portafoglio**
  
- **Affari regionali e Autonomie locali**
- **Attuazione del programma di governo**
- **Riforme ed innovazioni nella Pubblica Amministrazione**
- **Dritti e pari opportunità**
- **Politiche Europee**
- **Politiche per la famiglia**
- **Rapporti con il Parlamento**
- **Politiche giovanili e attività sportive**

# Gli enti pubblici territoriali

- 20 regioni:
- 15 a statuto ordinario
- 5 a statuto speciale
- 2 province autonome
- 104 province
- 8.101 comuni

# Le Authorities

- **Commissione nazionale per le Società e la Borsa**
- (Consob, istituita nel 1974)
- **Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo**
- (Isvap, 1982)
- **Autorità garante della concorrenza e del mercato**
- (Antitrust, 1990)
- **Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione**
- (Cnipa, 1993)
- **Autorità per l'energia elettrica e il gas**
- (AEGG, 1995)
- **Garante per la protezione dei dati personali**
- (Garante della Privacy, 1996)
- **Commissione di vigilanza sui fondi pensione**
- (Covip, 1996)
- **Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**
- (AGCOM, 1997)
- **Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici**
- (AVLP, 1999)
- **Autorità garanti del contribuente per il fisco e la burocrazia**
- (2000)
- **Agenzia per le organizzazioni senza scopo di lucro di utilità sociale**
- (2001)
- **Agenzia Italiana del farmaco**
- (Aifa, 2004)

# Un esempio : compiti del garante della privacy

- Tenere il registro generale dei trattamenti dei dati sulla base delle notificazioni ricevute
- Controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto della legge
- Ricevere segnalazioni e reclami ed intervenire
- Vietare in tutto o in parte il trattamento dei dati in caso di uso illecito
- Segnalare al governo eventuali provvedimenti migliorativi
- Dirimere eventuali questioni di carattere interpretativo

# Gli organismi interregionali

- Conferenza Stato - Regioni
- Conferenza delle Regioni e delle province autonome
- La Conferenza Stato – Città - Autonomie locali
- Conferenza Unificata
- Le Regioni del centro Italia
- Centro interregionale studi e documentazione, e segreteria della Conferenza dei Presidenti
- (Cinsedo)
- Struttura Interregionale sanitari convenzionati (Sisac)
- Centro Interregionale per il Sistema Informatico ed il Sistema Statistico (Cisis)
- Osservatorio Interregionale Cooperazione (Oics)
- Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo
- Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale (Itaca)

# Un esempio: la conferenza stato regioni

- E' un istituzione che ha la finalità di dare attuazione al principio di cooperazione tra Regioni, Province autonome e Stato
- E' composta dai presidenti di regione e delle province autonome , dai rappresentanti delle amministrazioni statali ed è presieduta dal presidente del consiglio dei Ministri o da un ministro delegato
- Svolge funzioni consultive :
- sulle linee generali dell'attività normativa di interesse regionale e sugli obiettivi nazionali di programmazione economica e finanziaria

- Sui criteri generali di indirizzo statale in materia di rapporti tra stato e regioni
- Esprime , inoltre, un parere preventivo ed obbligatorio sugli schemi di legge del governo che riguardano le regioni ( Es. accordi finalizzati a coordinare l'esercizio delle competenze nazionali e regionali, provvedimenti con cui vengono stabiliti i criteri di riparto tra le regioni delle risorse finanziarie nazionali)
- Cura le attività in materia di rapporti tra Regioni e Unione Europea

# La dimensione economica della P.A.

- **Spesa dello Stato 653.226 mln di Euro**
- di cui:
- C/Corrente 530.151
- C/Capitale 55.164
- Interessi passivi 67.911
  
- PIL 1.351.609
- Rapporto spesa dello stato /pil = 48,32%

# La dimensione occupazionale della P.A.

• Totale Occupati	24.429.500
• Dipendenti Pubblici	3.528.400
• Amministrazioni Centrali	1.998.400
• Amministrazioni Locali	1.473.600
• di cui: Regioni, Province e Comuni	622.000
• Enti Locali Sanitari	681.600
• Enti di Previdenza	56.400
• Dipendenti Imprese Servizi Pubblici Locali (Gas, Servizi Idrici etc.)	
160.405	
• Dipendenti Pubblici / Totale Occupati	14.4%
• Retribuzioni Dipendenti Pubblici / PIL	10,78%

## Distribuzione occupati nella pubblica amministrazione

Servizio nazionale sanitario	<b>20,49 %</b>
Enti pubblici non economici	1.86%
Enti di ricerca	0,50%
Regioni ed autonomie locali	<b>17,92 %</b>
Ministeri	<b>7,75%</b>
Aziende autonome	1,06 %
Scuola	<b>33,47%</b>
Università	3,36%
Corpi di polizia	<b>9,51%</b>
Forze armate	3,71%
magistratura	0,31
Diplomatici e prefetti	0,008%
totale	100%

# Gli organismi sovranazionali : la Unione Europea

Il sistema istituzionale dell'Unione europea e' articolato in :

**Commissione** , composta da un Presidente e da commissari (1 per ogni stato aderente ) che svolge la funzione di iniziativa legislativa

**Parlamento** composta da membri eletti dai cittadini dei paesi aderenti

**Consiglio** composto dai ministri dei governi nazionali 1( per ogni stato aderente)

Fino a qualche anno fa hanno svolto funzioni solo delegate dagli stati membri: esse erano efficaci solo se le decisioni assunte (es. direttive UE) erano recepite dagli stati membri

Per effetto della globalizzazione dell'economia (che sposta il potere economico delle imprese a livello sovranazionale) e in relazione all'evoluzione del concetto di "sovranità" e del diritto internazionale, si è affermata una tendenza ad attribuire ad esse funzioni autonome , anche attraverso decisioni assunte a maggioranza, di definizione di alcune regole dell'economia e di armonizzazione di politiche economiche

Pertanto gli atti normativi della Ue si articolano in

- regolamenti, che obbligano direttamente ed immediatamente gli Stati membri
- le direttive che per essere applicate necessitano di norme nazionali di recepimento
- le decisioni che hanno effetti vincolanti ed immediati su un singolo stato membro o soggetto giuridico ( ente o impresa )

# Le funzioni dello stato

- Lo stato
- Esercita funzioni che sono fortemente significative sul piano del riconoscimento dell'identità statale (esempio: giustizia, ordine pubblico, sicurezza verso l'esterno, ecc.)
- Effettua interventi sull'economia che sono efficaci o hanno significato solo a livello nazionale (esempio: politica industriale per la ricerca avanzata e/o di eccellenza, fiscale, ecc)
- Gestisce i rapporti politici ed economici con altri stati sovrani (politica estera)

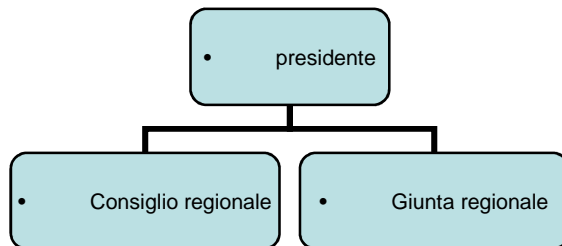
# Le funzioni delle regioni

- Funzioni legate ad interventi di sostegno dello sviluppo economico sociale (che sono efficaci solo se riferiti ad aree sufficientemente vaste ed integrate)
- Funzioni di indirizzo dell'attività degli enti locali e di integrazione della loro azione
- Funzioni di programmazione. Finanziamento e valutazione
- Funzioni, anche tecniche, di supporto agli enti locali o a soggetti privati, quando la natura o la dimensione del problema lo suggerisca (supporto al trasferimento tecnologico)

# Esempio di esercizio di funzioni

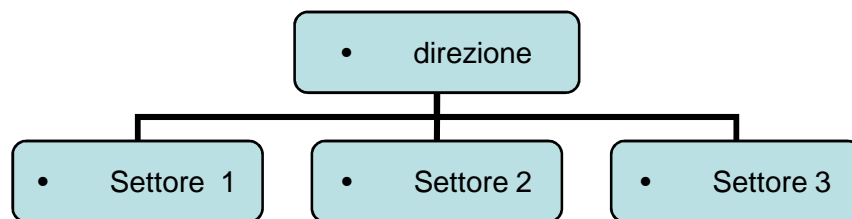
- Servizi socio-sanitari
  - **Approva il piano sanitario**
  - **Trasferisce risorse agli ospedali**
  - **Ne valuta l'operato**
- Sviluppo economico
  - **Approva un piano di finanziamento alle PMI**
  - **Trasferisce le risorse alle imprese**
  - **Valuta i risultati**
- Assetto ed utilizzo del territorio
  - **Approva il piano dei trasporti**
  - **Trasferisce le risorse ai comuni ed alle imprese**
  - **Valuta i risultati**

# Assetto istituzionale della regione



- Aziende regionali

- Enti strumentali



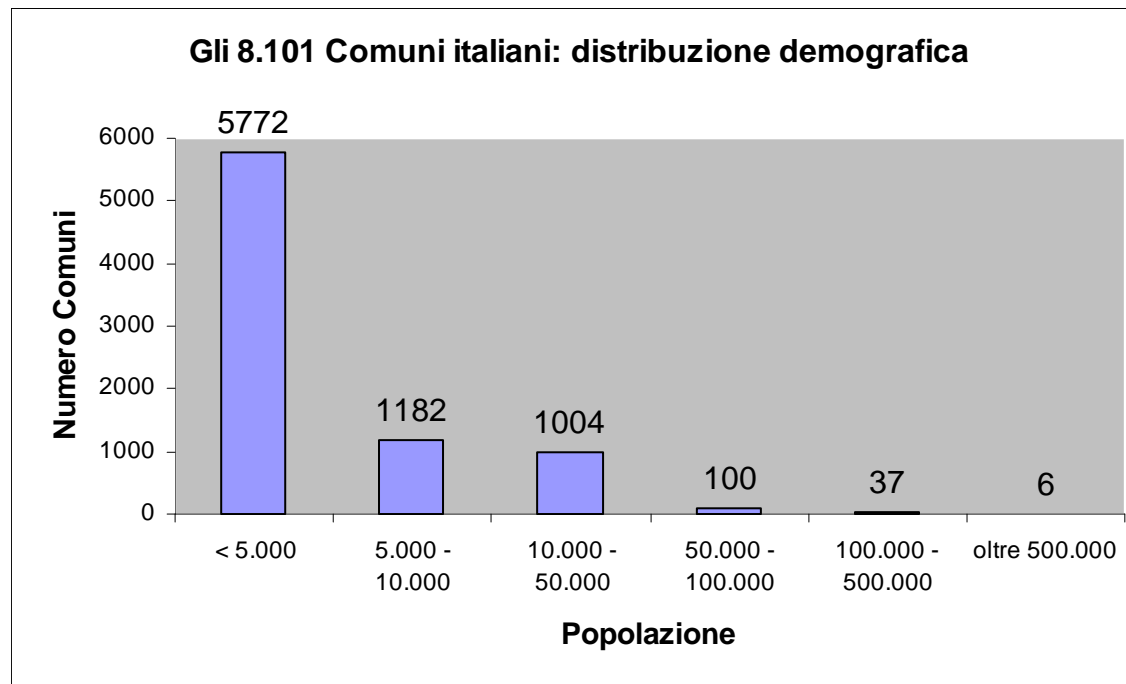
# Le funzioni degli enti locali

- **Le province**
- Funzioni amministrative e di programmazione di interesse provinciale che riguardano l'area vasta intercomunale (viabilità , formazione, ambiente, assetto territoriale )
- **I comuni**
- Funzioni di programmazione dell'assetto e sviluppo del territorio
- Gestione ed erogazione dei servizi alla persona ed alla comunità

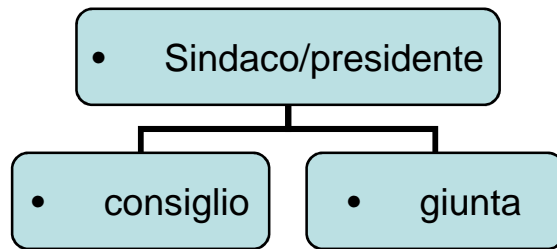
- Gli enti locali devono produrre ed erogare servizi
- che rispondono a bisogni che sono fortemente legati alle caratteristiche del territorio e delle popolazioni locali
- che rispondano a a bisogni caratterizzati da elevate esigenze di differenziazione e di flessibilità in relazione ai cambiamenti delle condizioni e della cultura prevalente

- In realtà come quella italiana vi possono essere difficoltà nella distribuzione di tali funzioni tra comuni, enti sovracomunali (esempio aree metropolitane) e province, in relazione anche alla identificazione di una coerente dimensione di riferimento sul piano tecnico/produttivo (oltre 8.000 Comuni per circa 60 milioni di abitanti significa una dimensione media inferiore a 7.500 abitanti per Comune)
- le Province dovrebbero svolgere il ruolo di enti di coordinamento anche per superare l'insufficiente dimensione territoriale dei Comuni

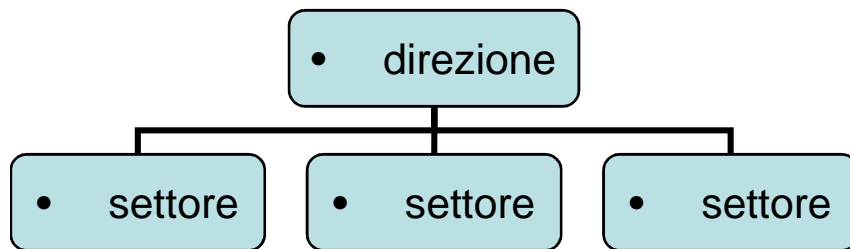
# Comuni italiani distribuzione demografica



# Assetto istituzionale degli enti locali



- Organi decisionali a livello politico



- Struttura tecnico amministrativa

# Alcuni concetti di base propedeutici allo studio della Pubblica amministrazione

# Il significato del termine amministrazione pubblica

- **Amministrazione pubblica**
- **(in senso *funzionale*)**

- **Amministrazione pubblica**
- **(in senso *strutturale*)**

– **a) al singolare**

– **b) al plurale**

- attività posta in essere per raggiungere i fini pubblici
- insieme/sistema di enti pubblici
- la funzione o il sistema pubblico come entità unitaria.
- evidenzia l'esistenza di molte entità, enti, aziende autonome e differenti

- **Natura dell'attività evocata dai termini:**

- **a) amministrazione pubblica**

- **b) azienda pubblica**

- **esercizio di poteri/funzioni sovraordinati (giuridico)**

- **attività svolte per la produzione di beni e servizi (aziendale)**

Funzione pubblica, titolarità ed  
esercizio

- **Avere la titolarità** di una **funzione pubblica** significa **avere il potere decisionale originario** di dare risposta a bisogni pubblici
- **Esercitare** una funzione pubblica significa avere la responsabilità degli atti amministrativi e operativi per realizzare le azioni necessarie per rispondere al bisogno;
- La **titolarità** di una funzione responsabilizza gli organi decisionali di un ente a scegliere autonomamente su:
  - quali bisogni soddisfare (orientamento strategico)
  - con quale ordine di priorità (definizione di obiettivi sociali)
  - in quale modo soddisfarli (progettazione caratteristiche del servizio)

- **Esercitare** le funzioni significa avere l'autonomia di scegliere le diverse modalità per produrre il servizio: la risposta al bisogno, per ottenere il risultato rispetto all'interesse collettivo atteso.
- **NOTA BENE:**
- Titolarità ed esercizio delle funzioni possono essere disgiunte, ossia far capo a enti/istituti/aziende diversi/e.
- L'Ente titolare del servizio può anche disporre del potere / responsabilità di prelievo tributario o tariffario connesso al servizio (oppure può essere compito di un Ente distinto).

Le due concezioni culturali che orientano la distribuzione delle funzioni tra enti pubblici e società civile

- **La prima concezione privilegia la centralità / sovranità dello Stato e della PA**
- L'estensione dell'intervento pubblico, la tipologia delle funzioni svolte e la loro distribuzione tra i diversi enti seguono la seguente logica
- La "concezione" di Stato e la sua forma (monarchia, democrazia liberale, ecc.) storicamente presente determina e definisce gli ambiti privilegiati dell'intervento pubblico
- In relazione a differenti modelli istituzionali lo Stato definisce la distribuzione e il decentramento delle funzioni tra i diversi enti (diversi livelli di governo )

- **La seconda concezione privilegia la sussidiarietà orizzontale / centralità della società civile.**
- La definizione e la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo seguono questo processo
- La società nelle sue varie articolazioni (famiglie, imprese, associazioni, ecc) è lasciata libera di rispondere ai vari bisogni
- I bisogni cui la società non è in grado di rispondere autonomamente vengono demandati agli enti/istituti pubblici via via di “ordine superiore” (enti locali, regione, stato nazionale, organismi sovranazionali) le cui funzioni diventano in un certo senso “sussidiarie”, cioè di sostegno e completamento dell’azione della società

Alcune valutazioni sui due modelli di  
distribuzione delle funzioni

- **Il primo modello**

- Viene definito “a centralità dello Stato” per la tutela degli interessi pubblici
- E’ caratterizzato da una definizione delle competenze / confini dello Stato e dall’interpretazione degli interessi pubblici da parte di enti pubblici
- Può articolarsi in due modalità: ad accentramento delle titolarità (Stato centralizzato), a decentramento delle titolarità (Stato decentrato o federale)

- **Il secondo modello**

- Viene definito “a centralità della società civile / dei soggetti sociali intermedi”

- E' caratterizzato da una concezione che assegna la tutela dell'interesse pubblico primariamente alla società civile, con l'intervento dello Stato limitatamente ai casi in cui questa si dimostra insufficiente

- Dato il differente processo tramite cui si identificano le funzioni pubbliche:
  - seguendo la prima logica una maggiore quota di funzioni resta nella sfera di gestione o di influenza dello stato (da qui la definizione di preminenza di una cultura o di una visione a centralità statale)
  - seguendo la seconda logica una quota maggiore di funzioni resta nella sfera di gestione dei soggetti sociali intermedi

# Titolarità di funzioni , deleghe e forme di gestione

- **Ogni ente/istituto può essere:**
- titolare di funzioni proprie (per le quali ha piena autonomia decisionale nei limiti delle leggi vigenti)
- titolare di funzioni “delegate” da un altro ente (per le quali ha autonomia decisionale nei limiti delle leggi e dei principi/indirizzi stabiliti dall’ente delegante)

- **Ogni ente/azienda può esercitare le funzioni proprie o delegate:**
- direttamente: organizzando in proprio i processi amministrativi
- indirettamente: affidando l'organizzazione dei processi amministrativi ad un altro ente territoriale, ad esempio di dimensioni superiori
- indirettamente: affidando l'organizzazione dei processi amministrativi a enti pubblici autonomi (enti funzionali) o ad imprese pubbliche (nel caso di produzione di servizi individuali che danno origine ad un mercato)
- indirettamente: affidando l'organizzazione dei processi amministrativi a imprese private (o miste pubblico-privato), cosiddetta esternalizzazione dei servizi

# Devoluzione e sussidiarietà

- **Devoluzione**: processo che partendo dal principio di sovranità originaria dello stato sancisce il passaggio della titolarità primaria di funzioni:
  - Alle regioni o agli enti locali
  - Ad organismi sovranazionali
- **Sussidiarietà verticale**: processo tramite cui si intende ridefinire la distribuzione delle funzioni tra i vari enti sulla base di valutazioni di accettabilità (sul piano politico-sociale) e di sostenibilità (sul piano economico e amministrativo).
- **Sussidiarietà orizzontale**: processo tramite cui si intende ridefinire la distribuzione delle funzioni di tutela degli interessi pubblici tra la società civile e la PA.

Privatizzazione , esternalizzazione,  
diverse forme di gestione

- Si parla di **privatizzazione** quando certe funzioni passano dalla sfera dell'intervento pubblico a quella del mercato.
- Si parla di **esternalizzazione** quando le funzioni restano pubbliche o di pubblico interesse, ma il loro esercizio è affidato a soggetti privati (imprese, aziende non profit)
- Si parla di **forme di gestione diverse** dalla gestione diretta quando le funzioni restano pubbliche o di pubblico interesse ma il loro esercizio è affidato ad enti esterni( aziende, fondazioni) a partecipazione pubblica

# Le relazioni del sistema pubblico: verticali ed orizzontali

- Tra enti locali, regioni, stato, organismi sovranazionali si stabiliscono molteplici relazioni collegate all'intrecciarsi di funzioni proprie e degli enti (**si parla di RELAZIONI VERTICALI**)
- Gli enti che esercitano funzioni politico-rappresentative sono titolari di molteplici funzioni (plurifunzionali);
- Gli enti, per rispondere a fabbisogni di specializzazione e differenziazione organizzativa, danno origine ad enti monofunzionali (caratterizzati da diverse forme giuridiche) e a imprese che gestiscono specifici servizi
- Gli enti , per la gestione di specifici programmi , possono stipulare accordi con altri enti di pari livello
- In entrambi i casi viene attivato un sistema di **RELAZIONI ORIZZONTALI**

- La creazione da parte degli enti di specifiche aziende monofunzionali può produrre la nascita di “**gruppi pubblici**” composti da ENTI PUBBLICI o IMPRESE PUBBLICHE (O DI SERVIZI PUBBLICI), che fanno riferimento a: STATO, REGIONE, ENTI LOCALI
- I gruppi pubblici sono caratterizzati:
  - dal fatto che l’ente rappresentativo (i cui organi di governo sono elettivi) costituisce il soggetto proprietario sul piano giuridico o il soggetto economico di riferimento
  - gli enti e le aziende/impresе godono di ampia autonomia giuridica (non è strettamente necessaria) organizzativa, operativa, amministrativa, economica e patrimoniale

# Complessità delle relazioni e sistemi di coordinamento

- L'esistenza di molteplici relazioni di tipo VERTICALE e ORIZZONTALI aumenta la complessità del sistema pubblico e rende più ardue e articolate le valutazioni sui risultati delle singole aziende pubbliche e dei diversi "gruppi pubblici"
- Pertanto sono richieste e sono possibili diverse **tipologie di sistemi di coordinamento**:
  - Chiarezza nella distribuzione delle funzioni (che deve ridurre le aree di sovrapposizione e di interdipendenza che creano concorso di responsabilità)

- Legislazione quadro o di indirizzo
- Programmazione (nazionale, regionale, locale) realizzata con modalità varie (consultazione, concertazione, negoziazione)
- Emanazione di linee guida
- Sistemi di controlli interistituzionali (organi, poteri e procedure di controllo)
- Sistema di finanziamento (decentramento e federalismo fiscale) e di responsabilizzazione sui livelli di economicità

# Pubblica Amministrazione :alcuni modelli di riferimento

- Ruolo, dimensioni e caratteristiche di funzionamento delle A.P. cambiano in relazione al modello di stato
- I modelli di stato possono essere definiti secondo un criterio prevalente:
- **Il criterio delle modalità di ripartizione delle funzioni** tra i diversi livelli di governo
- **Il criterio delle caratteristiche quali-quantitative delle funzioni** svolte
- Il concreto funzionamento di un singolo istituto pubblico dipende , inoltre , dalla configurazione concreta del modello istituzionale, del modello politico e del modello aziendale di ciascun istituto

# I modelli secondo la ripartizione delle funzioni

- **Stato unitario accentrato** (lo stato mantiene la maggior parte delle funzioni e le svolge con un forte accentramento sul piano decisionale e organizzativo)
- **Stato unitario con decentramento amministrativo** (lo stato mantiene la maggior parte delle funzioni, ma le svolge tramite suoi organi decentrati sul territorio o delegando un'ampia parte di atti e compiti agli enti subnazionali)
- **Stato delle autonomie locali** (lo stato attribuisce numerosi funzioni proprie agli enti subnazionali tramite un processo che è stato denominato di “devoluzione delle funzioni”)

- **Stato federale “per processo di devoluzione”** si ha quando sono attribuite agli enti subnazionali (federalismo regionale ), o agli enti locali, la maggior parte delle funzioni, riservando allo stato solo quelle che consentono di mantenere la sua identità
- **Stato del “federalismo originario”** (ossia si creano prima gli enti locali, cantoni, stati o regioni e poi si aggregano in Stato federale)
- **Stato sovranazionale**: superamento del modello di stato nazionale e creazione di forme nuove tipo “Europa delle regioni” o “ Europa delle città-stato” (modelli futuribili)

I modelli secondo le caratteristiche  
quali-quantitative delle funzioni

- **Stato dei diritti formali** : garanzia, tutela e difesa dei diritti, dimensione limitata
- **Stato del benessere** : soddisfacimento dei bisogni, redistribuzione della ricchezza, espansione della P.A.
- **Stato dei servizi**: produzione servizi, problema della qualità , imprenditorialità della P.A
- **Stato delle regole** ; ridimensionamento, intervento tramite regole, gestione delle convenienze degli attori del sistema pubblico e privato

I modelli specifici di ciascun istituto  
pubblico

- **Modello istituzionale** che definisce:
  - i diritti e i doveri dei soggetti, le funzioni e gli ambiti di organi ed enti
- **Modello politico** che delimita:
  - L' espressione e le modalità di contemperamento delle attese, degli interessi e dei valori
- **Modello aziendale** che presuppone : la ricerca di un equilibrio tra risorse e soddisfacimento dei bisogni

# L'evoluzione dell'ente locale a partire dagli anni 90

- **Il processo di riforma**

- e' stato avviato agli inizi degli anni 90 , con la legge 142/90,
- è stato perfezionato con la legge 81/93 che ha modificato le modalità di elezione del sindaco e del consiglio
- e' proseguito per tutto il periodo successivo con il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 200 e con la legge n. 3 del 2001 di riforma del titolo v della costituzione

- In sintesi si riportano alcuni tratti distintivi del sistema delle autonomie locali prima dei processi di riforma avviati all'inizio degli anni 90
- **Dal punto di vista istituzionale**
- I Comuni erano prevalentemente articolazioni dell'organizzazione statale e strumenti della sua amministrazione indiretta
- I comuni registravano una forte dipendenza finanziaria dallo Stato in quanto gran parte delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento erano di derivazione statale e presentavano una scarsa potestà regolamentare
- Le nuove attribuzioni di funzioni agli enti locali avvenivano in modo episodico e disorganico con provvedimenti che traevano origine dall'esigenza dello stato di liberarsi di compiti onerosi e di scarso rilievo
- Il sindaco era nominato dal consiglio nel quale era stato eletto così come gli assessori

- Dal punto di vista gestionale**

- Il modello organizzativo era prevalentemente di tipo burocratico, erano praticamente assenti i moderni sistemi operativi, prevaleva una cultura organizzativa giuridico formale , la dirigenza era caratterizzata da una strutturale debolezza ed aveva competenze tecniche più che manageriali, il Segretario generale aveva un ruolo centrale nell'assetto organizzativo, in quanto garante della legittimità dell'azione amministrativa

- I sistemi di controllo dell'attività aziendale erano esclusivamente basati sul controllo preventivo della legittimità degli atti
- Esisteva una commistione e sovrapposizione di ruoli tra dirigenza e giunta per quanto concerne la gestione dell'azienda; parte delle funzioni gestionali erano di competenza della giunta
- Il rapporto di lavoro era regolato dalla legge, nel senso che anche gli aspetti normati dagli accordi nazionali per essere efficaci e vincolanti erga omnes dovevano essere recepiti da un decreto del presidente del consiglio dei ministri; il contenzioso di lavoro era di competenza del giudice amministrativo

# Le direttrici della riforma

- Le principali innovazioni hanno riguardato :
  - la dimensione istituzionale
  - - la dimensione gestionale

# Gli ambiti dei cambiamenti istituzionali

- Le principali innovazioni dell'assetto istituzionale hanno riguardato i seguenti aspetti:
- Il ruolo delle amministrazioni pubbliche locali nel sistema complessivo di governance
- Le competenze e le funzioni
- I meccanismi di rappresentanza politica e le funzioni di governo

# Ruolo dell'azienda ente locale nel sistema di governance

- processi di riforma hanno ridefinito il ruolo delle aziende enti locali in funzione:
- Della tendenziale attribuzione di tutta l'amministrazione all'ambito locale e di una precisa delimitazione delle competenze statali
- Dell'attribuzione al sistema delle autonomie locali delle funzioni di rappresentanza della comunità locale

- Del riconoscimento all'azienda ente locale dell'autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa ed impositiva nel rispetto della legislazione nazionale e regionale
- Della concretizzazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale in base al quale:
- Le funzioni e le responsabilità vengono ridistribuite ed assegnate al livello territoriale più vicino ai cittadini
- l'esercizio di funzioni e compiti di natura sociale presuppone il coinvolgimento della comunità locale ( famiglie, associazioni) attraverso l'attivazione di processi condivisi e partecipati

- Il sistema di relazioni tra i diversi livelli ed attori del settore pubblico e' ridefinito secondo logiche di coordinamento e collaborazione con la possibilità di utilizzare i seguenti strumenti istituzionali o organizzativi:
- le conferenze ( stato/regioni, regione /autonomie locali) con funzioni consultive in campo legislativo
- la fusione tra comuni
- La costituzione di aree metropolitane
- La costituzione di unioni di comuni o comunità montane
- L'utilizzo di altre forme di cooperazione nella gestione dei servizi o nella realizzazione di specifici programmi (consorzi ,convenzioni, gestione associata, accordi di programma )

Ampliamento delle competenze e  
decentramento di funzioni

- Il processo di ampliamento delle competenze e del decentramento di funzioni al sistema delle autonomie locali si è sviluppato secondo le seguenti direttrici:
  - Attribuzione agli enti locali di tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio nei settori dei servizi alla persona ed alla comunità e dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico , salvo quanto non attribuito dalla legge ad altri livelli di governo
  - Possibilità del governo di trasferire alle regioni ed agli enti locali funzioni e compiti di competenza statale relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo della comunità locale e tutti i compiti amministrativi esercitati da qualsiasi organo o amministrazione dello stato, fatta eccezione per quelle funzioni che per legge rimangono di competenza statale ( es: difesa. Affari esteri, moneta ecc)

- Possibilità delle regioni di conferire alle province ed ai comuni , nelle materie di cui all'art. 117 della costituzione, le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale
- Le regioni ai fini del decentramento impiegano i seguenti criteri:
- Il criterio della sussidiarietà , attribuendo a comuni e province tutte le funzioni compatibili con l'ambito territoriale Il criterio dell'efficienza ed economicità , sopprimendo i compiti e le funzioni superflue
- Il criterio della responsabilità ed unicità dell'amministrazione : attribuzione ad un unico soggetto della responsabilità del servizio o attività
- Il criterio dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti riceventi

# I meccanismi di rappresentanza e le funzioni di governo

- Le principali innovazioni nel sistema di rappresentanza riguardano :
  - L'elezione diretta del sindaco correlata ad un potenziamento formale e sostanziale del ruolo sia in rapporto agli altri organismi di governo che alla coalizione di partiti/liste
  - La nomina degli assessori da parte del sindaco e l'attribuzione agli stessi di funzioni di collaborazione con il sindaco
  - L'attribuzione al consiglio di funzioni di indirizzo e controllo dell'azione di governo
  - La separazione tra funzioni di indirizzo e controllo ,attribuite agli organi di governo, e le funzioni di gestione dell'azienda attribuite al management

# Le funzioni del Sindaco

- Nomina i componenti della giunta e può revocarli
- E' l'organo responsabile dell'amministrazione dell'azienda-ente locale
- Rappresenta il Comune
- Sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed all'esecuzione degli atti
- Convoca e presiede la giunta , esercita le funzioni attribuitegli dalla legge , dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende alle funzioni statali e regionali delegate all'ente

- E' autorità locale di protezione civile
- In caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica interviene con ordinanze d'urgenza
- Attribuisce gli incarichi dirigenziali e puo' revocarli, nomina e revoca il direttore generale ed il segretario generale
- Nomina e revoca i rappresentanti dell'ente presso istituti partecipati dal Comune sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio
- Coordina gli orari degli esercizi commerciali , dei pubblici esercizi, dei servizi pubblici e gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici
- Svolge funzioni in qualità di ufficiale di governo in materia di tenuta dei registri di stato civile, elettorale e statistica e di sicurezza pubblica

# Le funzioni della Giunta

- E' composta dal sindaco, dal vicesindaco e dagli assessori nominati dal sindaco
- E' presieduta dal sindaco
- Collabora con il sindaco
- nel governo dell'azienda,
- nell'attuazione generale degli indirizzi del consiglio al quale riferisce annualmente sulla propria attività ( rendiconto di gestione)
- Decide attraverso deliberazioni collegiali
- Dal punto di vista dall'adozione degli atti svolge una funzione residuale in quanto compie tutti gli atti di indirizzo politico-amministrativo che non rientrano nelle competenze del consiglio , del sindaco e degli organismi di decentramento
- Non può adottare atti e decisioni rientranti nella sfera dei dirigenti

# Le funzioni del Consiglio

- Svolge compiti di indirizzo e di controllo politico
- Ha una competenza su atti fondamentali dell'azienda quali:
  - statuti dell'ente e delle aziende e regolamenti ( es. regolamento di contabilità, regolamento sul diritto di accesso agli atti amministrativi ecc )
- bilancio annuale e pluriennale e programma triennale delle opere pubbliche
- Piani territoriali ed urbanistici
- Convenzioni tra comuni e provincia per la gestione associata di servizi
- Costituzione di istituzioni e di aziende speciali concessione di pubblici servizi, partecipazione dell'ente a società di capitali
- Disciplina delle tariffe per la fruizione di beni e servizi ed ordinamento dei tributi
- Indirizzi da osservare da parte di aziende pubbliche o enti dipendenti

- Indirizzi generali sull'organizzazione dei servizi
- Indirizzi per la nomina e la designazione da parte del sindaco dei rappresentanti del comune presso enti partecipati
- Verifica periodica dello stato di realizzazione del programma da parte del sindaco e degli assessori
- regolamentazione dei compiti e delle modalità di funzionamento degli organismi di decentramento

- le principali innovazioni nella gestione hanno riguardato i seguenti aspetti :
- Il rafforzamento della gestione amministrativa ,finanziaria e tecnica dell'azienda mediante la separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione
- La relativa autonomia finanziaria riconosciuta all'azienda ente locale
- La modifica dei sistemi di controllo
- La modernizzazione del rapporto di lavoro
- Le azioni di semplificazione di alcuni procedimenti finalizzati all'erogazione di servizi
- L'implementazione di sistemi operativi di miglioramento delle funzionalità aziendali
- L'autonomia statutaria ed organizzativa

# Gli ambiti dei cambiamenti gestionali

# La separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione

- Il rafforzamento della gestione si e' sviluppato secondo le seguenti direttrici:
- La gestione tecnica, amministrativa e finanziaria dell'azienda e' attribuita ai dirigenti che hanno autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo e che rispondono in via esclusiva degli obiettivi , dei risultati e della correttezza amministrativa dell'attività
- e' prevista la possibilità di istituire la figura del direttore generale con il compito di presidiare l'attuazione degli indirizzi ed obiettivi stabiliti dagli organi di governo

# La relativa autonomia finanziaria

- All'azienda e' riconosciuta una relativa autonomia finanziaria
- Ciò presuppone che la gestione economico-finanziaria sia improntata :
  - Sulla certezza delle risorse trasferite da altri livelli di governo
  - Ma anche sulla certezza delle risorse proprie
  - E su nuove modalità di ricerca ed acquisizione delle risorse ( politiche tariffarie, ricerca finanziamenti, sponsorizzazioni ..)

# Il sistema dei controlli

- Assume un ruolo centrale il controllo di gestione , quale strumento di verifica della corretta gestione economica e della realizzazione degli obiettivi programmati
- Assume rilevanza il controllo economico-finanziario con l'introduzione del collegio dei revisori dei conti
- il controllo di legittimità sugli atti è sostanzialmente internalizzato ed incorporato nella responsabilità e nei compiti dei dirigenti
- sono previste altre forme di controllo quali ,ad esempio, la possibilità del difensore civico regionale di nominare commissari ad acta qualora gli enti locali ritardino od omettano atti obbligatori per legge

# La modernizzazione del rapporto di lavoro

- Le principali innovazioni relative al rapporto di lavoro riguardano:
- La “ contrattualizzazione “ del rapporto di lavoro, quindi il progressivo superamento del concetto che le modalità e condizioni di erogazione della prestazione sono regolate unilateralmente dalla legge
- Il passaggio dal concetto di pianta organica del personale a quello della dotazione del personale, adattabile alle mutevoli esigenze dell'ente
- L'introduzione di sistemi retributivi non collegati in modo meccanicistico al livello gerarchico ma più focalizzati sulla professionalità ,responsabilità organizzativa, contributo dato al raggiungimento dei risultati aziendali
- La possibilità , per le categorie dirigenziali, di superare il sistema di selezione basata sul concorso pubblico, con l'introduzione dell'assunzione diretta a tempo determinato
- Lo sviluppo di un vero e proprio sistema aziendale volto a definire e gestire in relativa autonomia le politiche del personale

# Le azioni di semplificazione dei procedimenti

- La legge 241/90 , così come integrata e modificata da successivi provvedimenti legislativi ha riordinato la materia del procedimento amministrativo sulla base dei **seguenti principi**
- Semplificazione e non aggravamento del procedimento
- Economicità e trasparenza del procedimento ( chiarezza di comportamento e di intenti)
- e **dei seguenti criteri**
- Possibilità da parte di regioni ed enti locali di regolare in modo “autonomo” le materie del procedimento amministrativo nel rispetto dei principi della legislazione nazionale
- Obbligo di avvio e conclusione del procedimento
- Utilizzo di strumenti organizzativi ed operativi di semplificazione ( la conferenza di servizio, l'autocertificazione , la denuncia di inizio attività da parte dei privati come strumento sostitutivo dell'atto di autorizzazione)
- Accesso ai documenti amministrativi al fine di assicurare la partecipazione e la trasparenza

# L'implementazione dei sistemi operativi

- L'introduzione di moderni sistemi operativi aziendali si colloca nell'ambito delle decisioni di cambiamento dell'organizzazione e di superamento del modello burocratico attraverso la modifica delle regole e delle modalità di svolgimento delle attività da parte dell'azienda ente locale
- In particolare tali innovazioni hanno riguardato l'area della programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione
- L'area della comunicazione e dell'informazione
- L'area della gestione
- L'area delle politiche del personale