

“Organizzazione della PA»

Edizione 2022 -2023

Capitoli 2-3 del testo di riferimento

A cura di: Alessandro Hinna

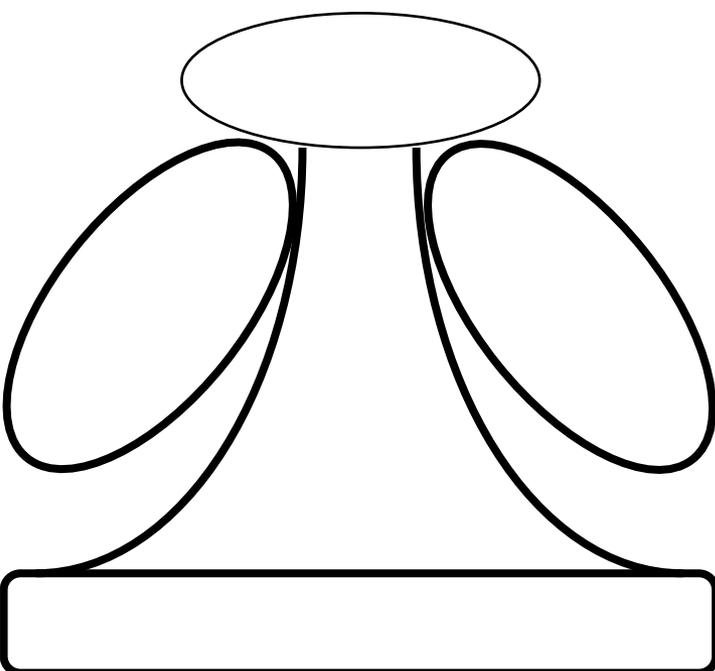
Università di Roma Tor Vergata – Facoltà di Economia



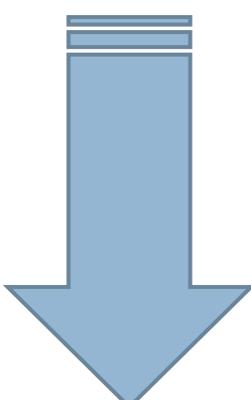
Area tematica:

Direttrici e riflessi del processo di riforma della PA: punti cardinali del dibattito nazionale e internazionale
(capitolo 2 – 3)

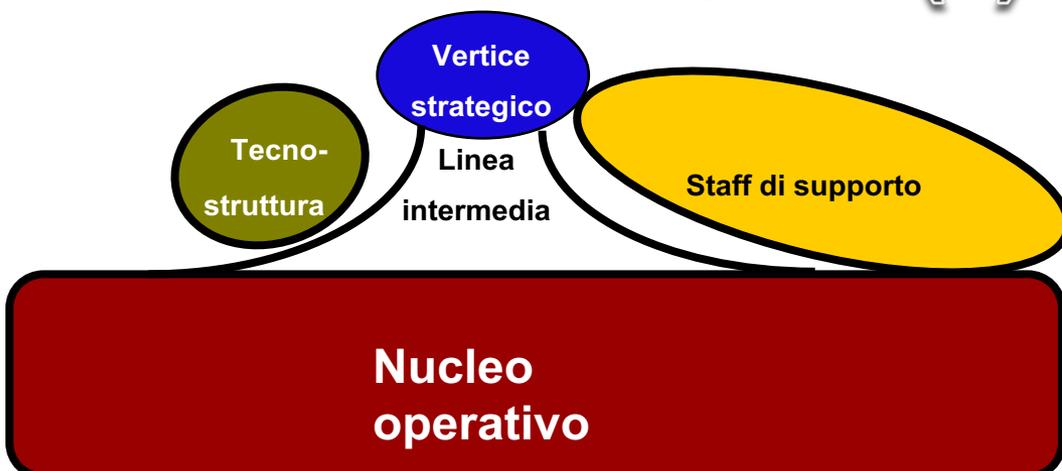
Il nostro problema organizzativo



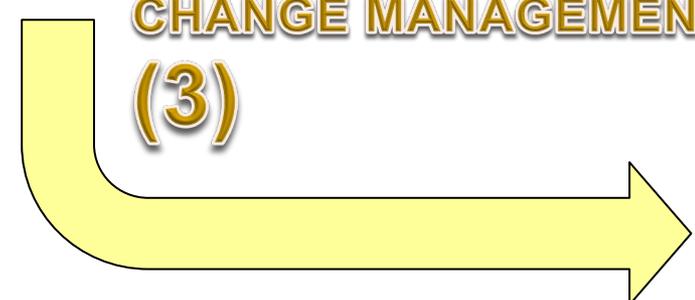
AS IS (1)



TO BE (2)



CHANGE MANAGEMENT (3)



La riforma amministrativa in Italia: il “big bang” degli anni 90’: le spinte

- ✓ generalizzata crisi dei principali aspetti del modello di Stato social burocratico, trasformatosi, nel corso degli anni ‘80, da promotore ad ostacolo dello sviluppo economico e sociale
- ✓ debito pubblico arrivato ormai giunto a livelli di insostenibilità
- ✓ profonda crisi di fiducia nelle istituzioni, alla quale i primi governi tecnici di inizio decennio hanno iniziato a dare una risposta, gettando le basi per quel che fu, poi, il riordino generale del sistema amministrativo italiano;
- ✓ processo di globalizzazione quale fattore di ulteriore pressione sui singoli Stati chiamati ora alla duplice funzione di (1) protezione dei cittadini e (2) supporto alle imprese attraverso la riduzione degli oneri a loro carico

La riforma amministrativa in Italia: il “big bang” degli anni 90’: le azioni

1. Intervento sulle funzioni amministrative
 - liberare lo Stato dal peso di compiti ormai da lui non più gestibili
 - recupero di efficienza e flessibilità organizzativa
2. Il cittadino è posto al centro dell’amministrazione
 - attenzione alla qualità erogata e percepita
 - orientamento al risultato oltre che al processo (efficacia dell’azione pubblica)

La riforma amministrativa in Italia: il “big bang” degli anni 90’ (segue)

Intervento sulle funzioni amministrative

Esempi di intervento e normativa di riferimento:

- Privatizzazione (es. Legge n. 359 del 1992, per le grandi holding pubbliche);
- Riallocazione delle funzioni tra livelli di governo (es. Legge n. 142 del 1990; Legge n. 59 del 1997, D.lgs. n. 112 del 1998; Legge n.265 del 1999; Legge costituzionale n.3, 2001);
- Aumento delle capacità amministrative del Sistema Stato (Legge n. 241 del 1990; D.Lgs. n. 29 del 1993;)
- Ridisegno della geografia ministeriale (Legge: n.300/99; n.303/99)
- Disegno di riforma del Welfare (es. Legge n. 328 del 2000)
- ...

La riforma amministrativa in Italia: il “big bang” degli anni 90’ (segue)

Il cittadino al centro dell'Amministrazione

Esempi di intervento e normativa di riferimento:

- Diritto di accesso (Legge n. 241 del 1990)
- Carta dei servizi al cittadino (Direttiva PCM 27, 01, 1994. Principi sulla erogazione di servizi pubblici)
- Ufficio relazione con il pubblico (Dl. 29/93)
- Trasparenza dell'azione amministrativa (DD.Lgss. del 28 dicembre 2000, nn. 443, 444, 445, T.U. documentazione amm.)
- Comunicazione della pubblica amministrazione (Legge 150 del 2000)
- ...

Il dibattito di “contesto”

Premesse del “New Public Management”

- Ammorbidire le fattezze burocratiche e monopolistiche delle amm. Statali
- Abbandonare gli “schemi rigidi” e ricercare “flessibilità”
- Abbandonare la “cultura prescrittiva”
- Spostare l’enfasi di attenzione dagli input agli output
- Porre il cittadino al centro delle politiche e delle strategie



“Reinventing government”

La modernizzazione delle PA nelle raccomandazioni OCSE

- ✓ **Rapporto Governance in Transition (1995)**
 - orientamento ai risultati e alle performance;
 - maggiore autonomia al management;
 - attenzione all'accountability e orientamento ai "clienti";
 - introduzione della competizione e di meccanismi di tipo mercato;
 - evoluzione della natura dei rapporti fra livelli di governo;

Ricadute del NPM in materia di accountability (focus)

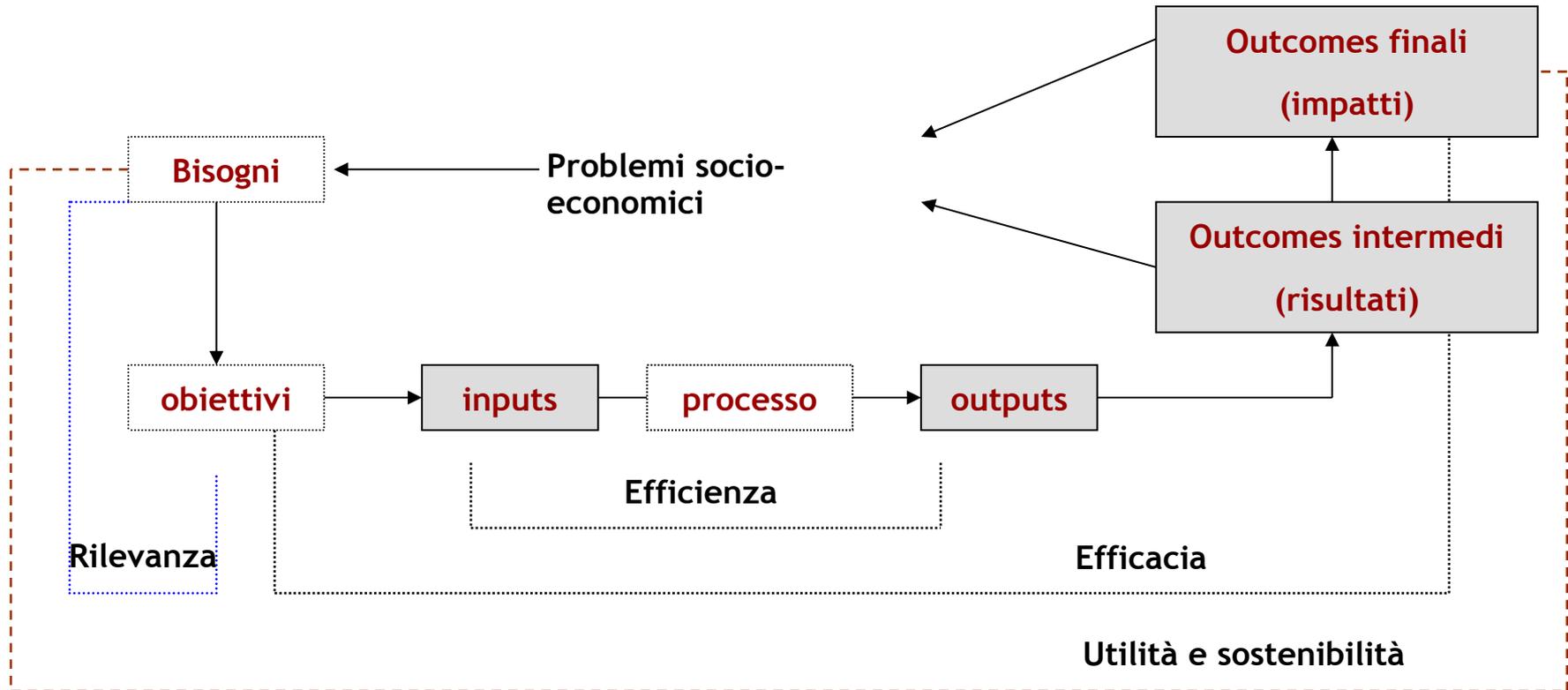
- **Accountability esterna:** “dare conto” alla collettività del corretto utilizzo delle risorse, della produzione di risultati e della coerenza degli stessi con la missione istituzionale;
- **Accountability interna:** “dar conto” alla direzione aziendale dei risultati raggiunti
- **Accountability inter-istituzionale:** “dar conto” agli altri attori del sistema pubblico del contributo offerto alla produzione dei risultati complessivi.

Ricadute del NPM in materia di controlli

Esistono 4 possibili approcci ai controlli:

1. Approccio macroeconomico
2. Approccio politologico
3. Approccio giuridico
4. Approccio economico-aziendale

Ricadute del NPM in materia di controlli: uno schema di sintesi



Tratto da: Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, 2000, p.10

Evoluzione normativa dei controlli interni: un primo schema di sintesi

NORMA	OGGETTO
Legge 5026/1869	Legge di contabilità e nascita del controllo interno (Ragioneria generale dello Stato)
Legge 2440/1923	Si attribuisce al Tesoro il controllo di legittimità, il controllo contabile ed il controllo di "proficuità" della spesa
DPR 748/72	Riforma dirigenza statale
Legge 833/1978 Legge 468/1978	Riforma sanitaria Riforma del bilancio
Legge 241/1990 Legge 142/1990	Disciplina del procedimento amministrativo Riforma dei poteri degli Enti Locali
Legge 20 /1994	Riforma dei controlli della Corte dei conti
D.Lgs. 29/1993	Introduzione del controllo interno nella PA
D.Lgs. 286/1999	Attuazione della L. 59/97 ed ulteriore individuazione del sistema dei controlli interni

Principali innovazioni del D.Lgs. 29/93

- ❑ responsabilizzazione dei dirigenti per i risultati dell'attività svolta
- ❑ istituzione di nuclei di valutazione o servizi di controllo interno
- ❑ posizione di autonomia di questi uffici che rispondono solo agli organi di indirizzo politico
- ❑ possibilità di composizione mista di detti uffici

Alcune considerazioni sul D.Lgs. 29/93

▪ Incertezze concettuali e ridondanze lessicale

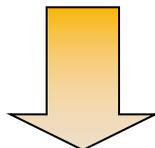
- **servizi/nuclei**
 - Controllo interno
 - Valutazione della dirigenza
- **proliferazione lessicale** → scarsa padronanza del legislatore della economia d'azienda
- **Diffidenza nell'applicazione**
 - dalla "cultura della norma" alla "cultura del risultato"
 - Diffidenza negli strumenti del controllo interno ¹⁵

La riforma dei controlli della Corte dei Conti: innovazioni della legge 20/1994

- ❑ limitazione dei controlli preventivi di legittimità
- ❑ attribuzione di ampi poteri successivi
- ❑ attribuzione di compiti di vigilanza sul funzionamento dei controlli interni (organo di controllo di secondo grado)

Attribuzione di ampi poteri successivi

Il potere di controllo successivo si esercita sull'intera gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le Pubbliche Amministrazioni, sulla gestione fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria

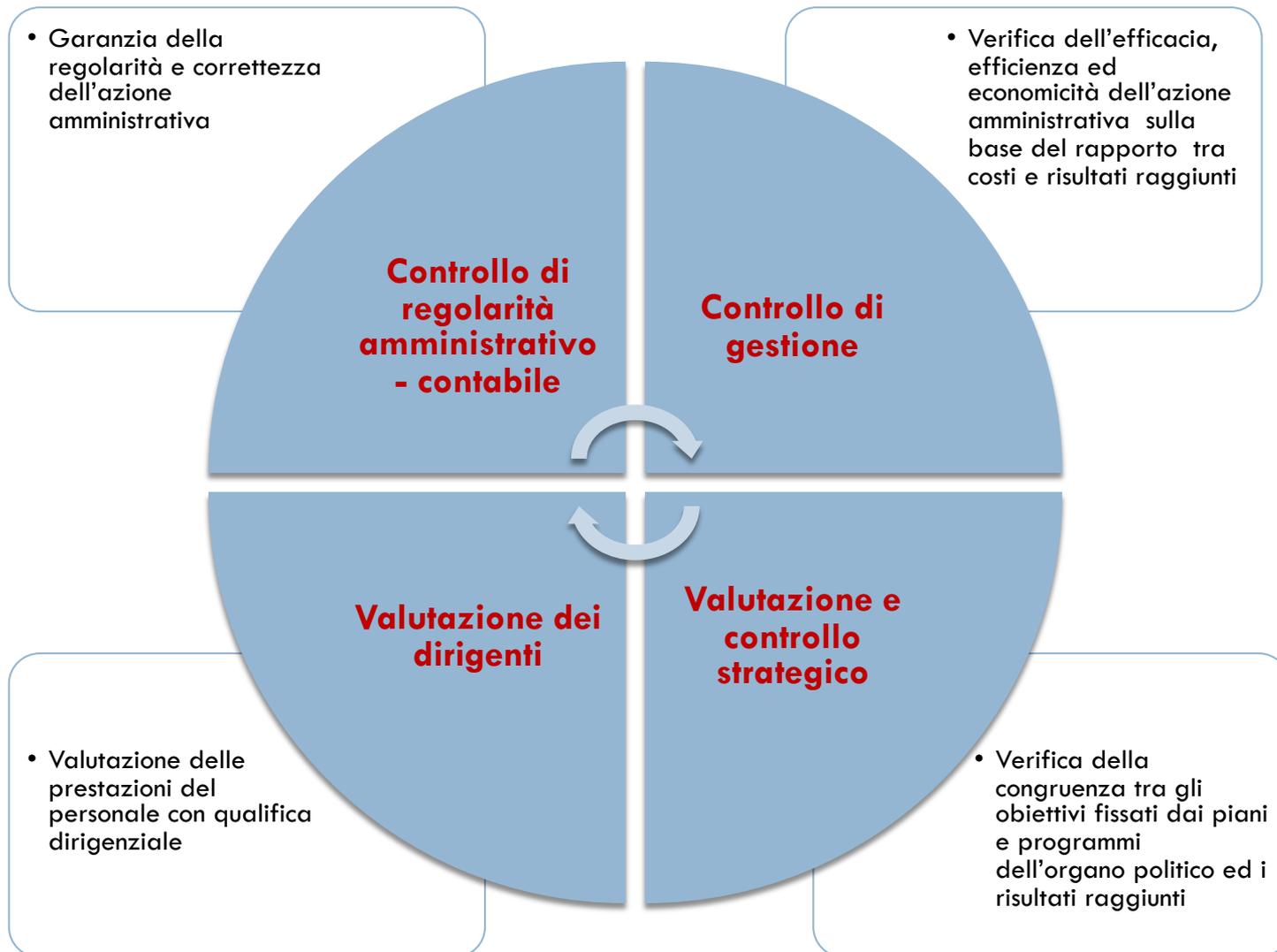


- controllo sull'attività complessiva della PA e non sul singolo atto
- finalità di verifica, non della mera conformità-difformità a norme giuridiche, ma della rispondenza-mancata rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalla legge

Obiettivi e innovazioni del 286/99

- ❑ individuare distintamente le attività da demandare alle strutture di controllo interno
- ❑ prevedere l'affidamento di tali attività a distinte strutture
- ❑ fissare criteri di incompatibilità fra le diverse funzioni di controllo interno
- ❑ rafforzare il principio già introdotto con il D.Lgs. 29/93 in materia di responsabilità dirigenziale, nella misura in cui oltre ad essere enunciata viene anche valutata

Il sistema dei controlli interni ex 286/99



I principi organizzativi

1) **Pertinenza delle strutture di controllo agli organi cui è strumentale la loro attività:**

Controllo strategico



Strutture collocate presso l'organo di indirizzo politico amministrativo

Controllo di gestione



Strutture dipendenti dai propri organi amministrativi di vertice

I principi organizzativi (segue)

- 2) Le strutture di controllo strategico svolgono anche l'attività di valutazione dei dirigenti**

- 3) Si fa divieto di affidare alle strutture di controllo menzionate la verifica di regolarità amministrativa e contabile**

I principi organizzativi (segue)

4) Si fa obbligo degli addetti al controllo strategico ed al controllo di gestione di **referire esclusivamente agli organi di vertice** (politico-amministrativi) per i quali svolgono la loro attività, gli addetti alla regolarità amministrativo e contabile anche alla Corte dei conti per fatti suscettibili di recare danno all'erario.

5) I compiti di controllo interno devono essere esercitati in modo integrato

Tipologia di controllo	REGOLARITÀ AMM. CONT.	DI GESTIONE	VAL. DELLA DIRIGENZA	VAL. E CONTR. STRATEGICO
FUNZIONE	garanzia legittimità regolarità e correttezza dell'azione amministrativa	verifica dell'efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa	valutazione delle prestazioni del personale dirigenziale	valutazione della congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti
OGGETTO	atti amministrativi	unità organizzative procedure prodotti servizi amm.	prestazioni e competenze	analisi dell'attività sia preventiva che successiva
SOGGETTO	ufficio di ragioneria interno, servizi ispettivi, organi di revisione	strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata	strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo	strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo

Confronto tra D.lgs 29/93 e 286/99

D.Lgs. 29/93	D.Lgs. 286/99
Istituzione di servizi di controllo interno o nuclei di valutazione	Istituzione del controllo: <ul style="list-style-type: none">◦ amm. e contabile◦ gestione◦ strategico◦ valutazione del personale
	Integrazione delle diverse tipologie di controllo
Posizione di autonomia dei servizi o nuclei che rispondono solo agli organi di indirizzo politico	Distinzione degli organi che rispondono al livello politico amministrativo e alla dirigenza
Responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati dell'attività	Responsabilizzazione e valutazione della dirigenza
	Qualità dei servizi pubblici

Valutazione e performance in PA nel Legislatore degli anni 90'

Il sistema complessivo delle riforme dei controlli interne degli anni 90' lasciano alcuni nodi irrisolti:

- Si riferisce a problematiche inerenti efficienza ed efficacia dell'amministrazione pubblica, tralasciando in parte il presidio di problemi relativi alla **rilevanza** e dunque agli **impatti** dell'azione amministrativa
- Pone una enfasi sul necessario orientamento ai risultati determinando il rischio di un **orientamento al breve periodo**
- Scarso collegamento tra **accountability interna e esterna**
- Scarsa **indipendenza formale e sostanziale** degli «addetti» al presidio del sistema **dei controlli**
- Mancanza di un chiaro **collegamento tra valutazione dirigenziale e valutazione organizzativa**



Parte III:

Direttrici e riflessi del processo di riforma della PA: punti cardinali del dibattito nazionale e internazionale
(capitolo 2 – 3)

Governance: definizioni e ambiti (1/3)

AMBITI

- economico: coordinamento di azioni individuali e di gruppo
- sociologico: modelli e strutture per l'interazione
- politico: modalità di intervento di istituzioni internazionali

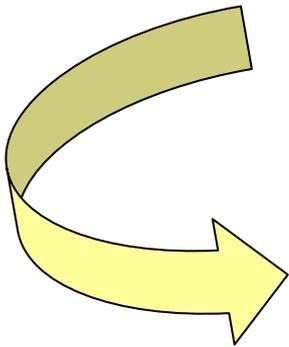
DEFINIZIONI



Governance: definizioni e ambiti (2/3)

GOVERNMENT:

- a) Attività o processo di governare
- b) Insieme di regole
- c) Metodi e sistemi attraverso cui una società è coordinata



Governo non è più una definizione appropriata del modo in cui le popolazioni e i territori sono organizzati e amministrati. In un mondo in cui la partecipazione dei rappresentanti degli interessi economici e della società civile sta diventando la norma, il termine “**governance**” definisce meglio il **processo** attraverso cui collettivamente risolviamo i nostri problemi e rispondiamo ai bisogni della società, mentre **governo** indica piuttosto lo **strumento** che usiamo (OCSE, 2001)

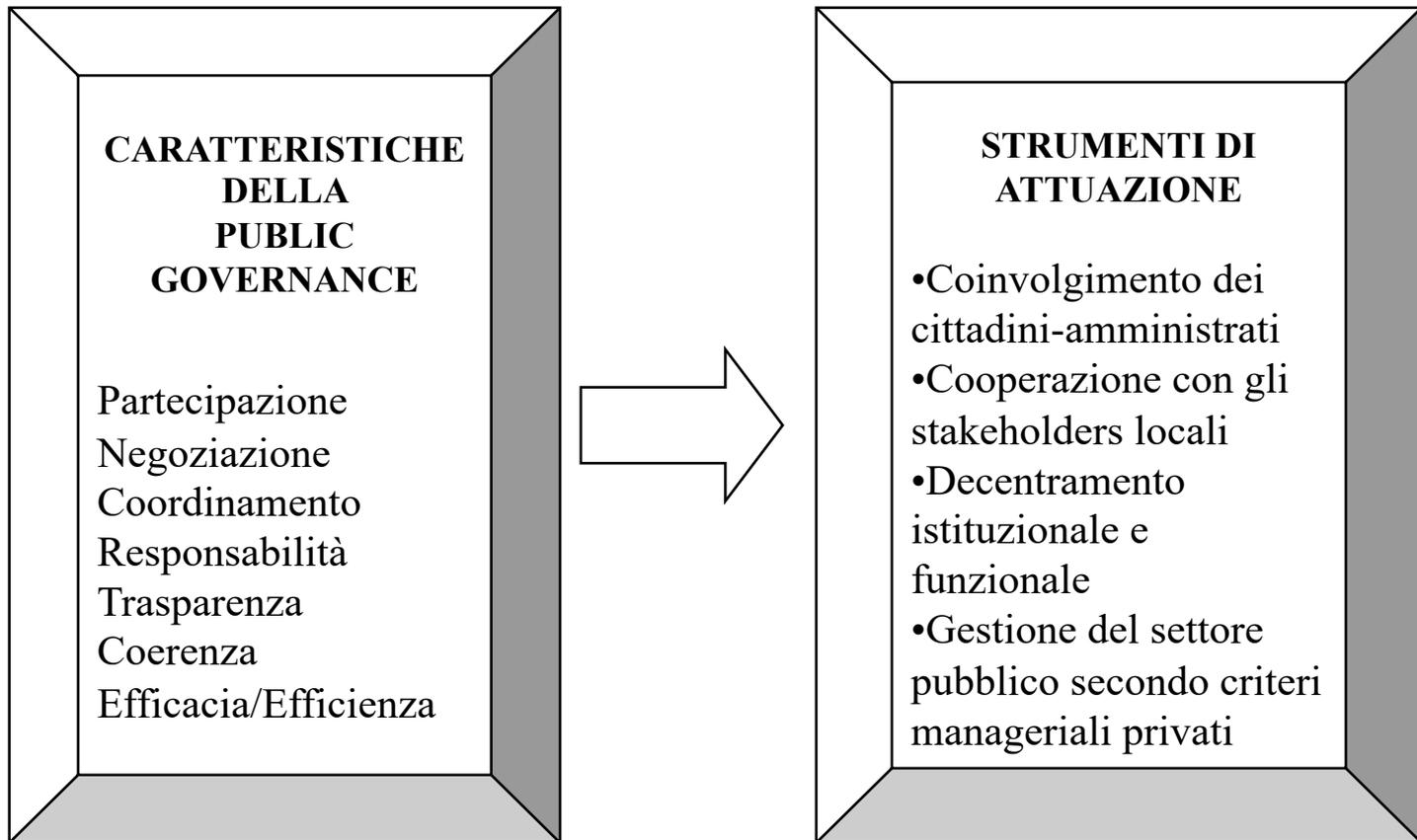
Governance: definizioni e ambiti (3/3)

Definizione:

La prospettiva di Public Governance si qualifica per la centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli, nel contesto politico e sociale, per il governo e il coordinamento di reti complesse nel sistema sociale e per l'orientamento all'esterno, in particolare verso l'ambiente economico e sociale

(Meneguzzo, 1999)

Public Governance: principi e strumenti



4. Public governance: conseguenze operative

La modificazione del sistema di governo richiede il passaggio:

- a) da un modello di government secondo il quale qualche ente sovraordinato ad altri:
 - decide sui specifici problemi
 - decide sulla base di poteri formali che impone ad altri
 - decide sulla base di criteri di uniformità e standardizzazione

- b) al modello della governance in base alla quale l'ente che ha la responsabilità di governare l'intero sistema:
 - non decide sui singoli problemi ma decide i criteri e le regole cui devono attenersi i vari enti
 - decide cercando di conciliare interessi diversi
 - decide con modalità idonee a creare condivisione e accettazione delle soluzioni proposte
 - decide lasciando spazi alla flessibilità e all'adattamento delle soluzioni ai diversi contesti

La PG ed il NPM: punti cardinali

	GOVERNMENT	GOVERNANCE
Attori	Pochi e omogenei (politici e amministrativi)	Molti e differenziati (politici, amministrativi, economici, sociali)
Focus	Strutture organizzative e istituzioni	Processi, politiche e out come
Struttura del governo	Gerarchica Consolidata	Decentrata e frammentata Fluida
Legittimazione politica	Democratico-rappresentativa	Democratico-rappresentativa Influenza diretta degli interessi
Funzioni	Scarsa consultazione Nessuna cooperazione nella definizione e attuazione delle politiche	Maggiore consultazione Possibilità di cooperazione nella formulazione e attuazione delle politiche
Strumenti	Prevalentemente formali (leggi, decreti, regolamenti)	Spesso informali che predispongono all'accettazione di strumenti e atti formali
Contenuti decisionali	Specifici e rigidi	Indicazioni di criteri per decidere e valutare la validità delle decisioni
Gestione amministrativa	Burocratica	Post-burocratica, con gradi variabili di orientamento al mercato
Azione pubblica	Routinizzata, simile tra i diversi settori, indisponibile all'innovazione	Innovativa e differenziata
Rapporto tra politica e interessi economici e sociali	Fondato su rappresentanza, pressione e scambio	Fondato sulla rappresentanza Inclusione diretta nel policy making
Rapporto con il governo statale	Controllo gerarchico Dipendenza fiscale	Decentramento delle funzioni amministrative e delle risorse Negoziato

Il big Bang della PA italiana: sintesi

"Reinventing government"

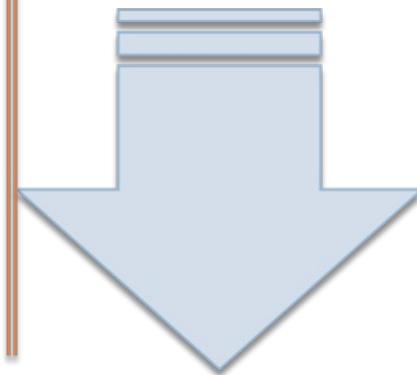
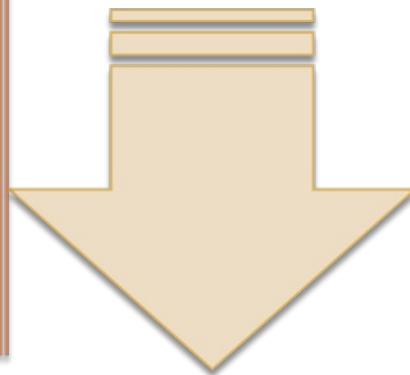
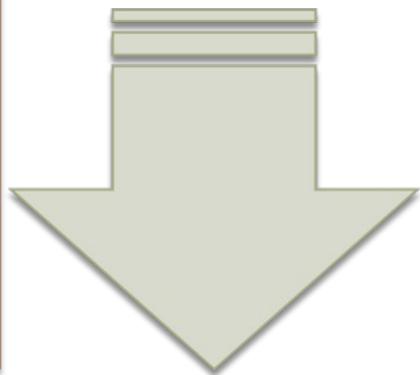


Rinnovamento
dei sistemi di
controllo di
gestione

Istituz. del
principio di
Sussidiarietà
verticale

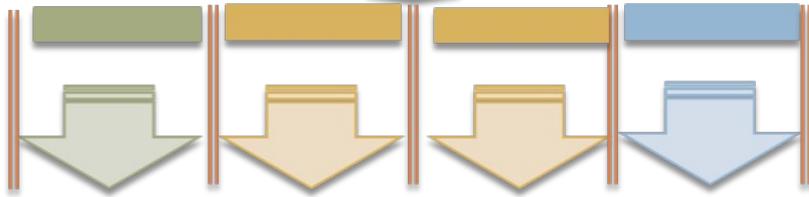
Istituz. del
principio di
Sussidiarietà
orizzontale

Rinnovamento
degli strumenti di
relazione con i
cittadini



Il problema del passaggio da government a governance: sintesi

"Reinventing government"



Governance Interna



Governance Interistituzionale



Governance Esterna

