

**LA GOVERNANCE NEGLI ENTI LOCALI:
DA UN SISTEMA BUROCRATO AD UN
MODELLO MANAGERIALE**

Prof.ssa Mirella Pellegrini

RELATORE

Francesco Pagliuca Matr. 258651

CANDIDATO

La Governance negli Enti Locali: da un sistema burocratico ad un modello manageriale

Indice:

Introduzione.....	2
PRIMO CAPITOLO: Il Modello di Governance	
1.1 Il concetto di governance.....	3
1.2 La governance delle imprese.....	4
1.3 La governance della pubblica amministrazione: new public management e public governance.....	8
1.4 Modelli di governance nella realtà della Pubblica Amministrazione.....	14
SECONDO CAPITOLO: La Governance negli Enti Locali	
2.1 T.U.E.L e caratteristiche degli enti locali.....	17
2.2 Programmazione strategica e operativa.....	22
2.3 Sistema di controllo.....	25
TERZO CAPITOLO: Il Processo di Aziendalizzazione degli Enti Locali	
3.1 Da un modello burocratico ad uno manageriale.....	28
3.2 Inefficienze e limiti del sistema manageriale amministrativo.....	31
3.3 Focus caso Campania.....	34
Conclusioni.....	39
Bibliografia.....	40
Sitografia.....	40

INTRODUZIONE

In questo lavoro si vuole discutere dell'evoluzione della 'Governance' negli enti locali, nonché dei meccanismi interni e degli obiettivi conseguiti da questi ultimi. È un tema di grande importanza, in quanto rappresenta un elemento chiave per la gestione efficiente e trasparente delle attività amministrative. Queste tematiche sono sintomo di una rivoluzione che ha investito la Pubblica Amministrazione in maniera tale da abbandonare un modello di autorità basata sulla formalizzazione e sulla rigidità dei poteri e competenze, spingendosi verso un approccio di governance, dove diventa cruciale escludere una distribuzione rigida dei poteri, a favore di una ripartizione flessibile e variabile in base a determinate condizioni. Comprendere il funzionamento e l'implementazione della mission di questi organi rappresenta un importante punto di svolta soprattutto alla luce dei numerosi scenari macroeconomici caratterizzati da grande instabilità che si sono succeduti oggi, al fine di prevedere non soltanto come si evolverà l'amministrazione ed il controllo nella Pubblica Amministrazione ma anche i rapporti tra autorità pubbliche e privati. Nella parte iniziale, dopo una breve spiegazione storica dell'arte di 'governare', si è ritenuto opportuno focalizzarsi su una descrizione accurata del concetto di Governance, analizzandola sia in ottica privata che pubblica, spiegandone le opportune differenze e soprattutto il percorso normativo che ha portato all'affermazione del public management per ciò che concerne la pubblica amministrazione. Successivamente invece saranno introdotti gli Enti Locali, evidenziando in particolar modo le caratteristiche di questi, quali sono le mansioni che sono tenuti a svolgere, quali gli obiettivi di medio-lungo termine precedentemente alla modifica normativa del 1990 e verrà presentata la struttura del T.U.E.L. nonché il contenuto. In conclusione, verrà trattato nell'ultimo capitolo il processo di aziendalizzazione degli stessi, soffermandosi sul passaggio ad un modello manageriale il quale ha portato tali enti a introdurre elementi ed obiettivi prettamente economici e manageriali, quale ad esempio il 'Ciclo della performance' dei dipendenti in merito all'efficacia di questi nel riuscire a conseguire in tempo le proprie attività e al meglio, con una successiva riflessione sugli eventuali limiti o punti a favore di queste riforme tramite il focus del 'Caso Campania', in cui verranno analizzati alcuni dei molteplici ostacoli agli obiettivi programmatici del P.I.A.O.

PRIMO CAPITOLO:

1.1 – CONCETTO DI CORPORATE

Il concetto di Governance è legato a tempi antichi così come la sua etimologia: essa deriva dal greco 'kybepvao' e significa 'governare'. Nell'Antica Grecia questo termine veniva utilizzato per indicare i c.d. timonieri delle navi, ovvero i 'kybepvetes'; tuttavia, con il tempo il significato dello stesso si è evoluto orientandosi verso un sistema di autorità decisionali che non si riferisce al fatto che vi è un'unica entità deliberativa ma al contrario un vero e proprio sistema dotato di una struttura propria. Nell'ambito degli studi sociali il termine "governance" si riferisce alla gestione delle politiche pubbliche attraverso la partecipazione di diversi attori, sia pubblici che privati, al contrario del concetto di "government" che indica un modello di azione in cui lo Stato centrale ha il potere esclusivo e scarsa interazione con altri attori istituzionali o privati. Mentre il concetto di "government" è stato prevalente nelle economie pianificate, dove lo Stato centrale aveva un ruolo predominante, il concetto di "governance" si è sviluppato in risposta alla necessità di coordinare l'azione di attori diversi nelle economie di mercato¹. Questo perché la gestione pubblica a più livelli istituzionali ha evidenziato i limiti dell'azione di uno Stato che agisce da solo, senza coinvolgere altri attori. Non è semplice fornire una definizione precisa di questo termine dal momento che coinvolge diverse aree di interesse, tra cui sia il settore privato che il settore pubblico, declinandosi rispettivamente in 'corporate governance' e 'public governance'; tuttavia possiamo considerarlo come l'insieme dei processi nonché dei principi che riguardano la gestione ed il funzionamento 'efficiente' delle organizzazioni². Elementi ed obiettivi che la governance di un'organizzazione cerca di perseguire quali efficienza, efficacia e metodo economico, sono da ricercare in un punto di incontro tra gli interessi di coloro che controllano e gestiscono l'organizzazione (management), e di tutti i soggetti coinvolti nella governance quali clienti, fornitori, partner(stakeholder). Seppur l'interesse verso un sistema di governance definito sia proprio di una realtà aziendale, la definizione di obiettivi ufficiali e operativi nonché il loro monitoraggio nel tempo, ha portato la pubblica amministrazione a riformare la gestione e le priorità degli enti locali affinché emergesse la dimensione aziendale insita negli stessi per far fronte ad una visione esclusivamente amministrativa e classica.

¹ Borgonovi E.- Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, ed. Egea, 2005, (pg.40)

² Fiori, Tiscini – Economia aziendale, ed. Egea, 2014

1.2- LA GOVERNANCE DELLE IMPRESE

Il sistema di corporate governance adottato oggi dalle aziende è frutto di una evoluzione che ha avuto inizio nel diciannovesimo secolo.

Precedentemente alla nascita delle “società ad azionariato diffuso” agli inizi del 1900, e quindi delle società a responsabilità limitata per cui viene riconosciuta all'imprenditore la possibilità di creare una entità dotata di personalità giuridica, coloro (persone fisiche) che volevano fare impresa erano responsabili illimitatamente. Ciò significa che in caso di fallimento dell'organizzazione, il/i socio/i fondatore/i ne rispondono patrimonialmente. In seguito a questo evento, la compagine societaria è stata aperta sempre di più ad azionisti che partecipavano con capitale di rischio, ricevendo in cambio il diritto di voto nelle assemblee, il diritto a ricevere dividendi (remunerazione periodica degli azionisti), nonché la c.d. responsabilità limitata in caso di fallimento dell'impresa, rispondendone quindi esclusivamente con la quota sociale da loro versata.

Un ulteriore passo in avanti verso l'apertura della compagine societaria all'ambiente esterno è rappresentato dalla possibilità per le società di quotarsi sui mercati; ciò oltre a consentire agli azionisti di monetizzare le loro partecipazioni, porta a conseguire altri vantaggi come il miglioramento della reputazione dell'impresa, la minimizzazione del costo del capitale, o la riduzione del costo di indebitamento.³

Tuttavia, l'aumento del numero degli azionisti ha portato ad un progressivo distacco tra gli interessi del management, che controlla e governa l'impresa, e quelli dell'azionariato che conferisce il capitale di rischio. Tale concetto basa le sue fondamenta sulla 'Agency Theory' di Michael Jensen e William Meckling, secondo la quale una persona o una società (il principale) richiede a un'altra persona (l'agente) di eseguire determinati lavori per suo conto⁴. D'altro canto, però, vi è la possibilità che l'agente sfrutti questa condizione per perseguire i propri interessi e li occulti andando ad evidenziare la problematica dell'asimmetria informativa. Questo principio trasposto in ambito aziendale riesce a spiegare la separazione fra proprietà e controllo. Oggi, utilizziamo il termine 'Corporate Governance' per indicare un insieme di norme, regole e procedure che regolamentano la gestione e il controllo di un'azienda. Il concetto di Corporate Governance ha iniziato a evolversi negli anni '80 come risposta a scandali finanziari e crisi aziendali quali ad esempio il famoso scandalo di Boesky: egli era un noto arbitraggista accusato nel 1986 di insider trading. Questo evento, così come quello del banchiere Michael Milken accusato di frode finanziaria, ha attirato una maggiore attenzione sui problemi di trasparenza e regolazione dei mercati. Ne consegue che l'obiettivo principale della corporate governance è garantire la trasparenza e la responsabilità dei vertici aziendali nei confronti degli stakeholders, come azionisti, dipendenti e società.

Più precisamente essa si articola in una serie di pratiche e procedure, tra cui l'organizzazione dei comitati interni, la selezione e la remunerazione dei membri del consiglio di amministrazione, la comunicazione aziendale e la definizione di politiche di compliance.

³ Brealey, Myers – Principi di finanza aziendale, ed. McGraw-Hill, 2019

⁴ Fiori, Tiscini – Economia aziendale, op. cit.

L'anello di congiunzione tra il controllo e la proprietà di una organizzazione è rappresentato però dal Consiglio di Amministrazione; secondo una visione parziale esso dovrebbe garantire il soddisfacimento degli interessi degli azionisti, affinché l'azienda riesca a remunerare il loro capitale di rischio, secondo la Stakeholder Theory invece, l'organizzazione dei fattori produttivi e finanziari per il raggiungimento di obiettivi economici comporta necessariamente l'assunzione di rischi che, appaiono essere una parte distintiva ed integrante dell'attività di impresa, necessitano di una adeguata remunerazione per creare valore in un orizzonte temporale di medio / lungo periodo per tutti gli stakeholders, e pertanto i loro interessi sono meritevoli di essere tutelati al pari di quelli degli azionisti.

L'organo di gestione viene disciplinato dal Codice civile all'art.2381, il quale dichiara che⁵: “ Il consiglio di amministrazione determina il contenuto, i limiti e le eventuali modalità di esercizio della delega; può sempre impartire direttive agli organi possessori di delega e avocare a sé operazioni rientranti nella stessa. Sulla base delle informazioni ricevute valuta l'adeguatezza nonché la correttezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società; il comitato, una volta elaborati, esamina i piani strategici, industriali e finanziari della società e valuta l'andamento generale della gestione sulla base della relazione degli organi delegati”.

Dal Codice civile, emerge dunque che l'Organo di Gestione svolge in particolare tre compiti: fornire un indirizzo strategico, effettuare i controlli sull'operato del management, ed infine un compito relazionale. Le prime due funzioni del Cda sono caratterizzate dal rapporto con il management in quanto quest'ultimo necessita di un indirizzo strategico ovvero di supporto nelle decisioni strategiche inerenti soprattutto a risorse finanziarie, e al contempo necessita di essere monitorato affinché coloro che controllano l'organizzazione non agiscano nel loro esclusivo interesse facendo insorgere i c.d. 'Costi di Agenzia' ovvero quelli che sorgono a causa del conflitto di interessi tra preponente ed agente come specificato nella Agency Theory⁶ sopracitata. L'ultimo compito invece, è quello di creare un legame con organizzazioni che operano nell'ambiente di riferimento dell'organizzazione, al fine di creare un equilibrio tra l'ambiente interno dell'organizzazione ed ambiente esterno.

È importante inoltre soffermarsi sull'interazione tra funzione di controllo e funzione di gestione dello stesso organo direttivo, in quanto a seconda di quest'ultima si configurano due macrotipologie di modelli di corporate.

Il One-Tier Model, (modello ad un livello) tipico dei paesi del Common Law (Regno Unito, Stati Uniti d'America, Australia, Canada), dove entrambe le funzioni sono affidate allo stesso organo che viene nominato dagli azionisti.

Il Two-Tier Model, (modello a due livelli) tipico dei paesi del Civil Law (Europa Continentale, Giappone, America Latina), dove queste funzioni sono separate e affidate ad organi distinti, quali il “Tribunale di primo grado” e l'“Appello”. In sintesi, il modello a due livelli prevede la separazione tra il tribunale di primo grado

⁵ Codice civile (art. 2381)

⁶ Fiori, Tiscini – Economia Aziendale, op. cit.

(giudice monocratico) e l'organo di appello (giudice collegiale), entrambi chiamati a decidere sulle controversie tra le parti, ma con compiti e competenze distinti.

Nella realtà odierna, dato il processo di armonizzazione legislativa e giuridica in Unione europea e la dilagante globalizzazione, non esiste più una differenza così netta tra questi modelli; tuttavia, è importante evidenziare il funzionamento degli stessi tramite una descrizione degli elementi caratterizzanti.

Difatti, il primo modello si distingue non soltanto per l'affidamento delle funzioni di gestione e controllo ad un organo solo, ma anche per la differenza dello svolgimento di queste attività da parte di attori diversi; dobbiamo distinguere gli amministratori esecutivi cioè coloro che hanno cariche manageriali all'interno dell'impresa e che pertanto sono deputati ad attuare l'indirizzo strategico prefissato dal Cda, e poi ci sono i membri non esecutivi, i quali non partecipando in maniera attiva alla gestione d'impresa possono sorvegliare l'operato degli executives affinché operino negli interessi dell'organizzazione. All'opposto⁷, come suggerisce il termine stesso, nei modelli definiti 'two-tier' l'attività di gestione e monitoraggio sono assegnate a due organi distinti. In questo caso, è necessaria una struttura di collegamento tale da garantire che la separazione delle funzioni non ostacoli o ritardi l'interazione tra i due organi. Al pari del primo modello, anche in questo caso vi è una linea che divide il soggetto incaricato ad ottemperare funzioni gestorie e chi deputato invece alle funzioni di monitoring. Tuttavia, mentre nel modello one-tier tale distinzione è tra membri all'interno del medesimo organo, nel modello two-tier è tra componenti che appartengono a due organi separati che svolgono attività complementari.

Nella realtà aziendale, per definire le relazioni tra gli attori precedentemente citati quali l'azionariato, gli stakeholder e il Cda, sono stati sviluppati ulteriori modelli di Corporate Governance come⁸:

1. Modello di governance anglo-americano: si basa sulla separazione tra proprietà e gestione e promuove una maggiore partecipazione degli azionisti. Questo modello è caratterizzato da un sistema di voto a maggioranza singola (one-share, one-vote) e da un'alta trasparenza nella gestione aziendale.
2. Modello di governance continental-europeo: si basa sulla concezione di una maggiore interazione tra l'azionariato, il management e il consiglio di amministrazione. Questo modello è caratterizzato da un sistema di voto a maggioranza qualificata (dual class share) e da una maggiore protezione dei diritti degli azionisti di lungo termine.
3. Modello di governance giapponese: si basa sulla concezione di una maggiore interazione tra l'azionariato, il management e il consiglio di amministrazione. Questo modello è caratterizzato da un sistema di voto a maggioranza qualificata (cross-shareholding) e da una maggiore importanza attribuita alla stabilità e alla continuità a lungo termine.

In ogni caso, l'obiettivo principale dei modelli di corporate governance è quello di promuovere una gestione equa e trasparente della società e di garantire la tutela degli interessi degli azionisti e degli altri stakeholder.

⁷Riso C., Modelli di corporate governance a confronto, (<https://www.leadershipmanagementmagazine.com/articoli/one-tier-e-two-tier-due-modelli-di-corporate-governance-a-confronto/>), 08/06/20

⁸ Fiori, Tiscini – Economia Aziendale, op. cit.

In sintesi, delineate le principali caratteristiche emerge che, se è vero che tutti i modelli nella loro diversità hanno i presupposti per essere potenzialmente efficaci, è altrettanto vero che non esiste un modello ideale per tutte le circostanze. Pertanto, sistemi giuridici, best practice, e prassi differenti propongono soluzioni differenti che meglio si adattano alle caratteristiche normative, sociali, economiche e culturali di un paese. Dal momento che la governance è un concetto caratterizzato da una variabilità delle dinamiche dipendenti, la stessa dovrebbe costantemente riflettere l'evoluzione dell'azienda e le circostanze in cui opera. L'adeguatezza⁹ (così come la coerenza) e l'attualità del modello adottato dovrebbero poi essere regolarmente valutate secondo il periodo storico, in relazione agli sviluppi del mercato e, in generale, a tutti i fattori interni ed esterni all'azienda che cambiano nel tempo. Soprattutto per le società che partecipano ai mercati del capitale di rischio, l'attenzione ai modelli di governance genera anche benefici indiretti, come evidenziato da diversi studi empirici, dato che un buon modello di governance è sicuramente uno dei fattori coinvolti nella formazione del valore economico di una società.

⁹ Riso C., Modelli di Corporate Governance a confronto, (<https://www.leadershipmanagementmagazine.com/articoli/one-tier-e-two-tier-due-modelli-di-corporate-governance-a-confronto/>),08/06/20

1.3- LA GOVERNANCE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: NEW PUBLIC MANAGEMENT E PUBLIC GOVERNANCE

A partire dalla fine degli anni 70' alcuni paesi quali Stati Uniti, Regno Unito, Nuova Zelanda hanno avviato un processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e di conseguenza delle sue istituzioni, denominato "New Public Management". I temi centrali di questa rivoluzione amministrativa riguardavano essenzialmente l'introduzione di tecniche manageriali proprie del settore privato, rendere maggiormente autonomo il management pubblico, ridefinire il rapporto con i cittadini.

Queste novità apportate dai riformatori, nascono tutte dalla convinzione che l'amministrazione pubblica possa essere gestita come un'impresa perseguendo risultati di efficacia, efficienza ed economicità; soffermandosi sul miglioramento della performance pubblica tramite una analisi dei risultati conseguiti, e sul cambiamento relazionale tra Stato e cittadini.

"If you can't measure it, you can't manage it" ¹⁰Peter Drucker- Al fine di allocare al meglio le scarse risorse disponibili per soddisfare i bisogni, infatti, si è reso necessario introdurre la misurazione della performance per garantire la trasparenza delle attività istituzionali in merito all'utilizzo di determinate risorse finanziarie tramite azioni utilizzate in ambito aziendale quali il c.d. planning, l'analisi costi-benefici, oppure la determinazione del budget. È evidente, dunque, come il focus si sia spostato dalle conseguenze dell'operato delle istituzioni pubbliche al raggiungimento di obiettivi prettamente economico-finanziari.

Tuttavia, a essere ridefinito non è stato esclusivamente il 'modus operandi' della PA, ma anche e soprattutto il rapporto di quest'ultima con i cittadini da 'informativo' cioè una relazione nella quale l'amministrazione fornisce informazioni ai cittadini, a 'partecipativo' ovvero basato sulla possibilità degli individui di avanzare proposte lasciando però la decisione finale all'istituzione.

A partire dagli anni '90 anche in Italia la Pubblica Amministrazione inizia un percorso diretto ad introdurre nella gestione dei procedimenti e nella contabilità elementi tipici del management privato.

Si passa, quindi, da un concetto di Pubblica Amministrazione calata dall'alto, in cui vige il segreto d'ufficio e il cittadino non ha alcun ruolo partecipativo nelle decisioni e nelle scelte, ad un modello che è improntato alla trasparenza e cerca di conformarsi alle famose tre "E": Efficacia, Efficienza ed Economicità.

Si passa, dunque, da un modello di Government a un modello di Governance.

Prima di passare ad analizzare nel dettaglio quali sono state le direttrici attraverso le quali questo percorso si è sviluppato, occorre fare un breve cenno alle differenze fondamentali che intercorrono tra le aziende private presenti sul mercato e la Pubblica Amministrazione intesa come azienda pubblica.

Nell'azienda pubblica il soggetto economico è la comunità di riferimento, i prodotti non sono di norma posti sul mercato ma fanno parte di un processo distributivo, senza la presenza di un prezzo di mercato e con la conseguente difficoltà nel valutare un rapporto di gestione basato su costi e ricavi.¹¹

¹⁰ Drucker P.- The Executive Officer, ed. Butterworth-Heinemann, 1994, (pg. 45-46)

¹¹ Borgonovi E. – Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, op.cit.

In tale modello le risorse provengono da tributi quando vi è capacità impositiva (finanza decentrata o finanza locale autonoma) o da finanziamenti da parte di enti sovraordinati (finanza accentrata o finanza locale derivata).

Nonostante queste caratteristiche l'Ente pubblico deve massimizzare il prodotto a fronte delle risorse immesse nel processo adottando comportamenti razionali e un sistema decisionale basati sulla pianificazione ed il controllo.

La gestione si configura, quindi, nell'acquisizione di risorse da destinare ai propri fini (processo erogativo), la gestione dei beni, nonché debiti e crediti a lungo termine (processo patrimoniale) e la produzione di beni e servizi ceduti ad un determinato prezzo (processo produttivo).

Per essere efficiente ed efficace una gestione deve mantenere l'equilibrio economico ma l'azienda pubblica, a differenza di quella privata, non avrà costi e ricavi ma costi (spese sostenute per la produzione) e proventi (le entrate da tributi e finanziamenti).

L'equilibrio economico minimo da raggiungere consiste nella parità tra costi e proventi, in modo che il totale sia zero; se vi è perdita si parla di deficit, se la differenza è in attivo si parla di avanzo o risparmio utile per nuovi investimenti o per il ripianamento dei debiti.

Appare evidente che, con dinamiche non direttamente limitabili a quelle di mercato, in quanto i portatori di interessi (gli stakeholders¹²) sono molteplici e comprendono istituzioni, associazioni senza scopo di lucro, privati, imprese e altri enti pubblici in rete, emerge in maniera più netta la necessità di un coinvolgimento dei cittadini che devono poter controllare come vengono spese le risorse (derivanti principalmente dalla fiscalità generale e quindi dagli stessi cittadini) e al tempo stesso esprimere il proprio grado di soddisfazione.

In maniera altrettanto evidente emerge, in mancanza di un riscontro del mercato, la necessità un sistema di controlli e di verifiche, nonché di rapporto tra costi e benefici che deve prevedere una pianificazione, una misurabilità e di conseguenza una responsabilizzazione a carico di chi gestisce la cosa pubblica.

A partire dagli anni '90, dunque, per far fronte alle insoddisfacenti performance della pubblica amministrazione, e al tempo stesso per evitare lo sperpero di risorse pubbliche vengono introdotti tutta una serie di strumenti atti a rendere più semplici e trasparenti i procedimenti amministrativi, a rendere misurabili le prestazioni degli uffici pubblici, diminuire i tempi di erogazione dei servizi, a prevenire il cattivo utilizzo delle risorse e i fenomeni corruttivi.

Tali strumenti, sia dal punto di vista amministrativo che contabile, si rifanno all'impostazione del ciclo di Deming¹³ (o ciclo di PDCA, acronimo dall'inglese Plan-Do-Check-Act, traducibile in italiano "Pianificare - Fare - Verificare - Agire").

L'azione di rinnovamento della PA si basa essenzialmente su cinque linee guida principali per il suo sviluppo:

¹² Fiori, Tiscini – Economia Aziendale, op. cit.

¹³ https://it.wikipedia.org/wiki/Ciclo_di_Deming

Dal punto di vista del procedimento amministrativo, con la L.241/90 vengono introdotti dei criteri di semplificazione e di trasparenza partecipativa.

Si passa, quindi, da un'attività amministrativa frutto di una imposizione autoritativa della pubblica amministrazione a un'attività che tende ad essere sempre più il risultato di una predisposizione macchinosa con il destinatario circa i vari provvedimenti amministrativi, il tutto riassumibile in due parole chiave: semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa.

Successivamente, con la L.15/2005 e con la L.80/2005 vengono introdotti numerosi istituti giuridici volti e realizzare dialogo e collaborazione reciproca (si pensi, ad esempio alla comunicazione iniziale del processo, all'introduzione del preavviso di rigetto e alla Conferenza di servizi, intesa al tempo stesso sia come strumento di semplificazione procedimentale che come momento di confronto e composizione di interessi pubblici concorrenti).

Dal punto di vista della trasparenza, con la legge 190/2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* e il D.lgs. 33/2013, c.d. *Testo Unico trasparenza* si cerca di rendere di immediata e semplice accertabilità tutti i momenti ed i passaggi in cui si esplica la condotta della P.A., al fine di garantirne e favorirne lo svolgimento imparziale. Si passa dunque da una gestione della P.A. improntata al segreto di ufficio a una della P.A. intesa come casa trasparente, il cui operato sia riconosciuto dai cittadini.

Il concetto di trasparenza viene nel tempo profondamente ampliato, fino a raggiungere la sua massima espressione con l'accesso civico generalizzato, disciplinato dal citato D.lgs. 33/2013 che rende l'accesso agli atti della PA aperto a tutti, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante e da un interesse concreto e attuale.

Dal punto di vista della valutazione e della misurazione dei risultati¹⁴, si passa da una concezione auto referenziale della PA e da un sistema di premialità e incentivazione basato esclusivamente sull'anzianità di servizio a un sistema in cui, come nelle aziende private, vengono pianificate le azioni e vengono prefissati degli obiettivi misurabili, al cui grado di raggiungimento viene collegata una buona parte del salario accessorio degli impiegati pubblici.

Con il D.lgs. 150/2009, la c.d. *“Legge Brunetta”*¹⁵, le PA sono tenute per legge a valutare la propria performance. All'articolo 3 comma 2 della citata legge è riportato testualmente: *“Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a misurare e a valutare la performance in relazione all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti”*¹⁶.

Lo scopo dell'introduzione del sistema della performance nella PA, come si diceva, è quello di rendere l'operato più efficace e di rispondere a una serie di cambiamenti, sia interni che esterni che, nel corso degli anni sono intervenuti.

¹⁴ Rebora- Performance management e pubblica amministrazione. Una guida alla valutazione della performance nell'era della New Public Governance, ed. Il mulino, 2011

¹⁵ Alessi- Principi di diritto amministrativo, ed. Giuffrè, 1978, (pg.65)

¹⁶ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2009-10-27:150!vig=>

Nella società moderna, ogni individuo condivide una varietà di necessità diverse e mutevoli, spingendosi al limite della personalizzazione. In particolare:

- È legittima la richiesta delle imprese che pretendono in particolare servizi di qualità all'altezza dei grandi cambiamenti dell'economia e della società odierna (quali la Digital Revolution, lo sviluppo del c.d. terziario avanzato, la delocalizzazione della manifattura artigianale, ecc.);
- le istituzioni internazionali, come la Banca Centrale Europea e la stessa Comunità Europea, offrono oggi opportunità diventate ormai indispensabili, ma vengono accompagnate da condizioni, restrizioni di spesa e pressioni che non possono essere ignorate;
- i vincoli finanziari pubblici derivanti da accordi internazionali, il debito pubblico, la crisi economica e la cattiva fama della PA, sono tutti fattori che spingono alla razionalizzazione delle risorse. Tutto questo a fronte di una domanda di specializzazione e professionalizzazione sempre più elevata, necessarie per rispondere alle sfide della società e dell'economia contemporanea.

Di fronte a questi cambiamenti rapidi e notevoli, una PA efficace¹⁷ deve essere in grado di riconoscere i bisogni provenienti dai suoi utenti e acquisire le competenze necessarie per rispondere efficacemente. Queste competenze devono essere acquisite internamente da un lato (mediante la formazione continua), ed esternamente dall'altro (attraverso assunzioni mirate o il ricorso a consulenti temporanei).

Tanto i cittadini quanto le imprese che interagiscono con la PA, sono portati naturalmente ad essere maggiormente focalizzati sui risultati ottenuti, cioè alla misura in cui la qualità dei servizi offerti è effettivamente migliorata.

La combinazione di questi fattori ha inevitabilmente spostato il focus del funzionamento della PA da una prospettiva completamente interna centrata sulla regolarità procedurale (al limite dell'autoreferenzialità), a una più aperta che si impegna sulla peculiarità del servizio e sul risultato prodotto.

Dal punto di vista contabile, sia per garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica provenienti da accordi internazionali, sia per ovviare alla necessità di trasparenza e di riduzione dei costi, il Decreto n.118 del 2011 ha realizzato un'effettiva omogeneità dei conti e dei bilanci ed ha migliorato la qualità complessiva della contabilità pubblica, estendendo la contabilità patrimoniale a tutti gli enti, rendendola più trasparente, comparabile, completa, veritiera, contribuendo positivamente al risanamento delle finanze regionali, e con lo stesso orizzonte di programmazione pluriennale (almeno triennale) è stato ridefinito il sistema contabile degli enti locali e dei loro organi incaricati della gestione, l'adozione di regole contabili omogenee ed uniformi e di un progetto comune dei conti integrato per consentire l'asestamento e il 'monitoring' in fase di previsione, controllo e rendicontazione. Il piano dei conti contribuisce all'introduzione di un sistema "di contabilità duale" in base al quale enti territoriali e i loro organi strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, possono registrare, a fini conoscitivi, contemporaneamente le

¹⁷ Hinna-Monteduro – Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione, ed. Aracne, 2006, (pg.88-92)

voci di entrata e le voci di spesa ai fini della rilevazione, anche in termini di contabilità economica e patrimoniale.

Al fine di conformarsi alle norme contabili europee per la procedura sui disavanzi eccessivi, che si basano sul sistema di contabilità economica, è prevista: l'introduzione di un modello di bilancio uniforme per garantire un'armonizzazione più efficace, espresso in termini di spesa in un macroaggregato coerente con la classificazione economica e funzionale (individuata dal regolamento Ue in materia e simmetrica rispetto a quanto già avviene per il bilancio dello Stato); la definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo metodologie comuni e similari che dovranno necessariamente essere stabilite sulla base dei risultati della sperimentazione; l'introduzione di regole strumentali per gli enti locali in contabilità civilistica, che consistono nella predisposizione di un budget economico ed infine la necessità che le amministrazioni locali riclassifichino le proprie entrate e spese in missioni e programmi per facilitare la compilazione del bilancio consolidato delle finanze pubbliche.

Dal punto di vista dei controlli, infine, si evidenzia un palese allontanamento dalla visione classica, la quale prevedeva solo un'analisi da parte di organismi esterni all'organizzazioni in questione per lo svolgimento della vigilanza.

La funzione di controllo è quella che mira ad assicurare che gli organi di una amministrazione proattiva agiscano in conformità alle leggi e secondo l'effettiva convenienza in relazione a interessi pubblici concreti.

In relazione all'oggetto del controllo si distinguono:

- verifiche relative ai provvedimenti volti a valutare la legalità o l'opportunità di un singolo atto amministrativo;
- controlli su persone fisiche o enti, mirati a valutare l'operato degli individui preposti agli uffici o la funzionalità di un organo in quanto tale, al fine di adottare le adeguate misure per garantirne il corretto funzionamento;
- controlli sulle attività, diretti a verificare i risultati raggiunti dell'attività amministrativa svolta da un determinato ente in un preciso orizzonte temporale. A loro volta si distinguono in controlli di gestione (se effettuati da un organo interno) e controlli sulla gestione (se effettuati da un organo esterno, nel nostro ordinamento la Corte dei conti).

Sebbene le riforme di cui si è precedentemente discusso appaiano rivoluzionarie in quanto portatrici di una visione moderna ed armonizzata con quella europea, non dobbiamo confondere gli obiettivi prefissati dai risultati effettivamente conseguiti. Tale processo di riforma, non può essere considerato efficace in tutti gli aspetti, questo perché non si può ottenere un cambiamento interno facendo leva sull'introduzione di nuovi strumenti, in quanto il rischio che si corre è quello di incorrere in un meschino semplicismo che alla fine non porta ad un cambiamento radicale e morale delle istituzioni pubbliche.

Al contrario, la genesi di questo cambiamento, avrebbe dovuto essere la logica conseguenza di una progressiva innovazione culturale in modo da sradicare la logica istituzionale prettamente amministrativa.

Difatti, oggigiorno non si può affermare che il suddetto processo di modernizzazione sia stato vano, ma non è possibile negare che abbia portato con sé una confusione dovuta all'utilizzo di nuovi strumenti di cui spesso si ignora la reale funzione e una mancata consapevolezza in coloro che operano nella pubblica amministrazione delle norme che vengono modificate o ritratte sempre più frequentemente.

La soluzione in questo senso può risiedere nel garantire con continuità il reclutamento di giovani nelle pubbliche amministrazioni, consentendo l'introduzione di conoscenze, idee, azioni, atteggiamenti innovativi. Purtroppo negli ultimi anni l'Italia non è riuscita a garantire questo flusso scalare a causa dell'applicazione del blocco del turn over e del fiscal compact. L'inserimento tramite forme di lavoro caratterizzate da precarietà e discontinuità impedisce la diffusione dell'innovazione (il c.d. working poor) e le poche persone con idee innovative sono facilmente contaminate dalla cultura tradizionale e a loro volta diventano diffusori di una cultura abituale e consueta. D'altro canto, un flusso continuo invece può garantire quella che studi recenti hanno qualificato come "alleanza intergenerazionale", ciò significa che le persone più anziane sono portatrici di conoscenze basate sull'esperienza (con aspetti positivi e negativi), mentre le persone più giovani garantiscono conoscenze di tipo diverso, perciò, sfidanti. La pubblica amministrazione tradizionale è caratterizzata da una omogeneizzazione su forme tradizionali di gestione, organizzazione e rilevazione che costituiscono una barriera negativa, spesso insormontabile, nei confronti dell'innovazione. Al contrario, la diversità delle conoscenze, competenze, capacità, consentita dalla continua aggiunta di inserimenti, favorisce invece l'abbattimento di queste barriere e l'apertura al nuovo. Si tratta di una condizione simile alla biodiversità in natura, una condizione che facilita l'evoluzione.

Forse è proprio questo il motivo che ha portato la Public Governance ad emergere sulle logiche del New Public Management, così come l'evoluzione della società dovuta alla globalizzazione dei mercati, la quale ha portato alla ridefinizione dei rapporti tra lo stesso Stato ed il Mercato. L'espansione dei mercati ha accresciuto l'importanza della dimensione territoriale ed ha oltrepassato la visione classica di 'competizione' tra le imprese, per abbracciare una maggior partnership. Questo processo avuto inizio nel privato, ancora una volta investe la realtà pubblica. Le preoccupazioni per il focus ristretto della NPM hanno generato un contromovimento per porre più saldamente i valori politici sostanziali al centro del dibattito sulla governance; infatti, la nuova governance pubblica enfatizza l'importanza di adottare un approccio collaborativo all'interno ed attraverso il settore pubblico.

Questo movimento sottolinea tre caratteristiche di costruzione di fiducia e legittimità della governance pubblica che sono ignorate e sottovalutate da NPM¹⁸: in primo luogo, essa è incentrata sul valore, che deve essere creato dall'insieme delle attività del governo volte non soltanto a migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Questo cambiamento ha ampliato gli obiettivi della gestione e della misurazione delle prestazioni.

La seconda caratteristica che differenzia la NPG è che sottolinea l'importanza di creare processi di governo che facilitino la creazione di accordi attuabili tra stakeholder ad ampio raggio che potrebbero non essere d'accordo su quali linee di azione produrranno il massimo valore pubblico; questo perché la politica viene

¹⁸ Borghonovi E.– Principi e Sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche, op. cit.

vista come l'attuazione di una serie di preferenze dei cittadini, al contrario precedentemente essa era interpretata come strumento di aggregazione di politiche individuali. Un'ultima caratteristica del movimento NPG è che vede la creazione del bene pubblico come un processo di coproduzione che coinvolge i settori pubblico, privato e non profit. Risulta evidente, dunque, come questo processo si allontani dal precedente per un crescente focus sulla capacità di governare reti di soggetti e sistemi aggregati.

1.4– MODELLI DI GOVERNANCE NELLA REALTA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Lo Stato ha il compito di governare la collettività tramite la legiferazione di norme adatte a regolare i rapporti tra i cittadini in una determinata area geografica e fare in modo che queste vengano rispettate. Emerge dunque che la principale funzione assegnata a suddetta organizzazione politica riguarda il controllo nonché il 'dominio' del territorio occupato e la sicurezza degli individui.

Tuttavia, come si è discusso in precedenza, risultando lo Stato un ente territoriale a tutti gli effetti al pari di istituzioni pubbliche quali comuni, province, regioni, esso è chiamato a garantire ricchezza e benessere tra i cittadini, configurandosi a tutti gli effetti come un'organizzazione che ha come obiettivo quello di creare valore per la propria comunità. Esso incanala risorse finanziarie dai cittadini, a cui verranno destinati beni e servizi che essi stessi avranno finanziato¹⁹.

Per la fornitura di questi servizi lo Stato si avvale di 'organi amministrativi' ovvero si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ordini e gradi diversi, le aziende ed amministrazioni dello Stato che possiedono un ordinamento autonomo, le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni, le comunità montane. (art.11 Codice civile)²⁰

Tuttavia, per comprendere appieno il modello di governance di uno Stato, occorre considerare attentamente gli organi che rappresentano i tre poteri costituzionali: il potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Nel contesto della PA la governance può riferirsi alle funzioni interne di un singolo ente della PA stessa (la cosiddetta governance pubblica interna) oppure alle relazioni fra enti pubblici territoriali diversamente ordinati per funzioni, poteri e livello territoriale di competenza (si chiama governance pubblica esterna fra enti pubblici) oppure ancora alle relazioni fra gli enti territoriali e gli enti esterni con personalità giuridica separata, ai quali viene affidata la responsabilità della gestione delle reti degli impianti, delle dotazioni patrimoniali e/o la gestione dei servizi pubblici (governance pubblica esterna fra enti pubblici e società partecipate dalla PA). Il ruolo dei Comuni si è trasformato nel tempo da soggetto direttamente distributore a società che detiene il controllo di un gruppo nonché pacchetti azionari di SpA partecipate dei servizi pubblici locali e, ulteriormente, da soggetti shareholder (azionisti) a stakeholder (portatori di interessi). Le autorità locali hanno assunto dunque

¹⁹ Paoloni M.- Dimensione Aziendale delle Amministrazioni Pubbliche, ed. Giappichelli, 2007, (pg.3)

²⁰ Codice civile (art.11)

un ruolo duplice che comprende sia l'essere azionisti di riferimento, sia il rappresentare la società e la comunità nel loro complesso.

Sebbene vi sia una distinzione tra la sfera politica e quella amministrativa, i ruoli e le responsabilità dei membri di entrambe le sfere non sempre sono chiaramente definiti. Tuttavia, recenti interventi normativi, come il Decreto legislativo 150/2009, hanno cercato di favorire una maggiore interoperabilità tra politica e amministrazione, evidenziando una "distinzione" piuttosto che una "separazione" tra le due sfere. Negli ultimi dieci anni, si è verificato un aumento delle forme di collegamento tra il governo e i vertici dell'amministrazione, basati su un rapporto fiduciario, che ha contribuito ad aumentare il condizionamento politico dei dirigenti.

La domanda sottesa non è scontata, tanto che può essere utile rifarsi alla Agency Theory elaborata per studiare i rapporti tra gli azionisti delle imprese ed il management; questa teoria sostiene che, poiché il management e i dirigenti di una organizzazione perseguono i propri interessi, che possono non coincidere in alcune aree, è necessario coordinare i loro rapporti reciproci tramite legami contrattuali, simili a quelli di agenzia, che possono prevedere due modalità: – la prima, comprendente i behaviour-based contracts, che si basa sui comportamenti tenuti dai manager;

– la seconda, che include gli outcome-based contracts, i quali si basano sui risultati conseguiti dai manager. Appare evidente che queste due tipologie di contratto sono presenti anche nel settore pubblico e ci possono aiutare a comprendere determinate dinamiche. In particolare è facile rilevare, in misura assolutamente preminente, l'esistenza della prima categoria che descrive l'attenzione quasi esclusiva rivolta ai comportamenti – potremmo dire al rispetto degli requisiti normativi da parte della dirigenza- mentre minoritaria risulta la presenza della seconda categoria, quella rivolta agli obiettivi, che nonostante le continue dichiarazioni di principio rimane ancora relegata nella prospettiva del de iure condendo (del diritto ancora da creare e rafforzare), nonostante le recenti normative in materia di performance, sostanzialmente rimosse. Un altro fattore importante con carattere critico, nonché quello derivante dall'estrema frammentazione (e cioè dall'azionariato diffuso) delle strutture azionarie delle società pubbliche nel settore privato, è il trasferimento del potere di governo dagli azionisti (gli organi istituzionali rappresentativi e cioè in ultima analisi, i cittadini) alla classe dirigente.

Forse il più grande svantaggio di una simile situazione è probabilmente la prospettiva a breve termine (e cioè coincidente con la prevedibile permanenza in carica del top management e delle posizioni soggette "a rotazione") e l'autoreferenzialità della dirigenza,²¹ portatrice della chiusura della cultura pubblica nel confronto con organizzazioni esterne e nelle attività di valutazione esterna, creando così l'illusione che l'operato della PA sia indiscutibilmente efficace e ai massimi livelli.

Nel 2001, a conclusione di un lungo processo volto verso il decentramento dei poteri e la valorizzazione delle autonomie locali, la Costituzione italiana, ha operato una importante trasformazione nell'assetto fondamentale

²¹ Benedini I., ' Dall'autoreferenzialità alla valutazione tra pari ', <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/view/focus/focus/article/dallautoreferenzialita-alla-valutazione-tra-pari/index.html>),01/05/09

delle istituzioni pubbliche, preannunciando un'ampia distribuzione territoriale del potere politico. Si è cercato in tal modo di superare il modello di Stato unitario ed accentrato in favore di una nuova forma di Stato fondata sull'autonomia e sul decentramento politico²². In tal senso la vera svolta avviene con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*” che, rimodula l'ordinamento in maniera decisamente più autonomistica, prevedendo (art.114 Cost.) che la Repubblica Italiana sia articolata in Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, tutti costituzionalmente dotati di autonomia e per ciò posti sullo stesso piano, garantendo a ciascuno di essi una sfera di autonomia politica nell'ambito di quell'unità complessiva che è la Repubblica. Lo Stato, pertanto, ha perduto la potestà legislativa generale; ciò sta a significare che può emanare leggi solamente negli ambiti di riferimento individuati dalla Costituzione ed espressamente a lui riservate, sviluppando un effetto osmotico che ha portato una limitazione delle competenze statali anche da un punto di vista regolatorio in quanto applicabili eccezionalmente alle materie oggetto di competenza esclusiva.²³ Le conseguenze della scelta di una Repubblica delle autonomie ha avuto conseguenze sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Enti Locali, sancendo l'attribuzione ai comuni della generalità delle funzioni amministrative, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, con la sola eccezione di quelle che, per esigenze di servizio unitario, sono conferite a Province e Regioni.

²² Mele R.– La governance degli Enti Locali, saggio contenuto in “Economia e diritto del terziario”, ed. Franco Angeli, 2005, (pg.67-68)

²³ Bin, Petruzzella – Diritto Pubblico, ed. Giappichelli, 2018, (pg.243)

SECONDO CAPITOLO:

2.1 – T.U.E.L E LE CARATTERISTICHE DEGLI ENTI LOCALI

Dopo aver discusso nel capitolo precedente del concetto di ‘governance’ e della sua applicazione in ambito privato e pubblico, appare ora necessario soffermarsi sulle funzioni e caratteristiche degli enti locali per comprendere appieno nel successivo capitolo il cambiamento parzialmente descritto in precedenza. Tali informazioni sono contenute all’interno del ‘Testo Unico degli Enti Locali’, il quale specifica all’art.2²⁴ che: ‘ Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni’ delineando così l’ambito di applicazione dell’ordinamento in merito.

Tali enti hanno lo scopo di rappresentare gli interessi della popolazione ed il territorio di riferimento, e proprio per questo motivo sono ‘autonomi’, ovvero posseggono poteri, funzioni e statuti propri come dichiara l’art.114²⁵della Costituzione, che non si limita ad affermare ciò, ma ad evidenziare inoltre che ‘ Roma è la capitale della Repubblica, la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento’. La Costituzione Italiana del 1948 prevedeva i tratti di uno Stato definito ‘autonomista’²⁶, che basava il proprio operato su tre tipologie di autonomie caratterizzanti questi soggetti pubblici: organizzativa, statutaria e finanziaria, le quali figurano necessarie affinché i bisogni e gli interessi locali possano essere gestiti al meglio e comunicati ad enti superiori come lo Stato, in funzione del ‘principio di sussidiarietà’ secondo il quale le decisioni, per quanto possibile, debbano essere prese dall’organo più vicino ai cittadini.

L’autonomia organizzativa, difatti, consiste proprio nella capacità dell’ente pubblico di predisporre di infrastrutture, mezzi e dotazioni del personale non solo per poter svolgere in modo più efficace la propria attività ma anche per regolare il rapporto con gli organi superiori, ovviamente l’ambito di autonomia è limitato dall’intervento statale per evitare imposizioni e limitazioni ai vari organi di cui si compone il comune, come ad esempio il numero dei consiglieri e dei collaboratori. Le organizzazioni pubbliche sono regolate non solo da leggi esterne, come l’articolo 97 della Costituzione che stabilisce che i pubblici uffici devono essere organizzati in base a leggi, ma anche da norme interne, come i regolamenti e gli statuti delle organizzazioni stesse. Queste norme interne sono emesse dalla stessa figura pubblica che ha l’autorità per creare le proprie leggi, e queste possono essere applicate sia internamente all’organizzazione che esternamente. Ancora una volta, la costituzione ed in particolare la legge 142/1990 conferisce a Regioni, Province, Comuni e Comunità montane l’autorità di emanare il rispettivo statuto normativo al fine di regolamentare l’assetto strutturale, il funzionamento e l’intera organizzazione dell’ente, evidenziando la c.d. ‘autonomia statutaria’ grazie alla quale questi soggetti pubblici stabiliscono in particolar modo le norme relative all’accesso dei cittadini ai documenti amministrativi sottolineando un primo passo in avanti verso il passaggio ad una visione partecipativa degli individui, all’attribuzione degli organi e al loro ordinamento. Per ultimo, bisogna rammentare che le funzioni e le attività svolte dagli enti non sono esclusivamente rette dalle finanze proprie di questi, così come l’articolo

²⁴ Redazione, Testo Unico Delle Leggi Sull’Ordinamento Degli Enti Locali, art.2- (<https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/testo-unico-delle-leggi-sullordinamento-degli-enti-locali>), 01/05/22

²⁵ La Costituzione, art.114 – (<http://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-114>)

²⁶ Bin, Petruzzella – Diritto Pubblico, ed. Giappichelli, 2018

119 della Costituzione dichiara a seguito della riforma operata nel 2001 a proposito della situazione patrimoniale ed economica delle Regioni e Comuni in particolare, ma sono attribuite anche tramite la partecipazione alla riscossione dei proventi statali e all'incasso dei tributi regionali. Tuttavia, tale autonomia che dovrebbe essere impiegata per finanziare opere di intervento e finanziamento a seguito della raccolta di fondi prelevati dai cittadini, risulta agli atti pratici ben diversa da quanto figura dal nostro ordinamento; in quanto esiste una differenziazione dovuta al fatto che l'articolo 23 della Costituzione stabilisce che solo la legge può concedere la potestà impositiva. Di conseguenza, solo le Regioni, come previsto dall'articolo 117 della Costituzione, hanno la possibilità di imporre tributi in modo autonomo, mentre gli altri enti territoriali devono necessariamente attenersi alle norme statali o regionali, attraverso la potestà impositiva regolamentare (ad esempio, l'Imposta Comunale sugli immobili, istituita con una legge statale).

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali si compone di 275 articoli, suddivisi in 4 parti:

- Parte I in materia di ordinamento istituzionale;
- Parte II in materia di ordinamento finanziario e contabile;
- Parte III in materia di associazioni degli enti locali;
- Parte IV in materia di disposizioni transitorie ed abrogazioni;

Ogni parte è poi suddivisa in titoli e capi ed in particolare appare necessario soffermarsi sul Titolo II della prima parte in quanto descrive le funzioni e i compiti dei vari enti locali, e sul Capo I del Titolo III poiché si concentra sulle attività e sui doveri degli organi che compongono suddetti soggetti (in particolar modo comuni e province).

Un focus sulle funzioni di questi ci permette non soltanto di comprendere il lato pragmatico delle diverse attività in cui sono coinvolti ma anche di sottolineare che, nonostante l'art. 114 chiarisca che soltanto le regioni e lo stato posseggano autonomia legislativa, la Repubblica si impegna a riconoscere e promuovere questi enti; così come citato all'art.5²⁷ della Costituzione che recita : 'La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.' Come evidente nel secondo periodo si accenna al c.d. principio del decentramento amministrativo, il quale è stato introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 e si applica anche nella distribuzione delle competenze amministrative. In base all'articolo 118²⁸ della Costituzione, le funzioni amministrative generiche sono assegnate al Comune, ente territoriale più vicino ai cittadini; tuttavia, un vero e proprio punto di svolta si ebbe con la 'Riforma Bassanini'²⁹ del 1997, la quale rappresenta senz'altro un'interpretazione evolutiva del precedentemente citato art.118 della Costituzione avviata dall'omonimo ministro, secondo la quale ad eccezione di quelle funzioni riservate allo Stato (rapporti con la religione, beni culturali, forze armate) i restanti compiti amministrativi eseguibili sul territorio, dovessero essere di competenza delle Regioni e degli Enti locali. Inoltre, suddetta riforma rappresenta con alta probabilità

²⁷ La Costituzione - art.5 (<https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/principi-fondamentali/2839>)

²⁸ La Costituzione – art.118 (<http://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-118>)

²⁹ Bin, Petruzzella – Diritto Pubblico, op. cit.

l'intervento che maggiormente ha decentrato l'ambito di applicazione delle funzioni amministrative rispetto al suo contenuto costituzionale, essendo così suscettibile di numerose critiche sulla sua possibile incompatibilità.

Prima della riforma costituzionale del 2001, le competenze amministrative erano distribuite in base alla competenza legislativa, con il risultato che erano in capo allo Stato e alle Regioni (nelle sole materie di competenza legislativa regionale), che a loro volta potevano delegarle a Comuni, Province e altri enti locali. Anche se tale articolo ammette delle eccezioni, il conferimento eccezionale di funzioni amministrative ad un ente territoriale diverso dal comune deve avvenire nel rispetto del sopraccitato principio di sussidiarietà, ma anche dei principi di differenziazione ed adeguatezza³⁰. Il principio di differenziazione richiede che vengano considerate le caratteristiche intrinseche dei diversi enti, come la loro posizione geografica, il contesto culturale, la demografia e così via. Ciò implica che alcune questioni possono essere affrontate in modo più agevole da enti con maggiori risorse e dimensioni, mentre per altri enti dello stesso livello istituzionale, la stessa problematica potrebbe risultare più difficile da gestire. Questo principio è importante perché stabilisce soluzioni differenziate per ciascun caso specifico.

D'altra parte, il principio di adeguatezza richiede che la responsabilità di svolgere una determinata funzione venga affidata al livello di governo più adeguato, ovvero quello dotato di strutture ad hoc e risorse sufficienti. In altre parole, una stessa funzione potrebbe essere affidata direttamente a un comune di grandi dimensioni, oppure, nel caso di comuni più piccoli, potrebbero essere previste forme di esercizio associato o, ancora, potrebbe essere demandata alla provincia. Successivamente alla legge costituzionale 3/2001, finalmente, l'autonomia e le funzioni degli enti locali vengono garantite in misura più ampia dal legislatore, eliminando definitivamente la patina incostituzionale sancita dalle scelte del legislatore in materia.

Le funzioni e le attività svolte da ciascun soggetto giuridico sono differenti le une dalle altre così come gli organi che li costituiscono, tutto ciò per assicurare indipendenza ed autonomia nello svolgimento di servizi deputati ai cittadini.

Inizieremo la nostra trattazione prendendo inizialmente ad esame il Comune, in quanto organo maggiormente vicino ai cittadini e per i quali svolge le sue funzioni proprio per promuovere e sviluppare la Comunità che risiede nel territorio di interesse dello stesso. Questa definizione ci aiuta a comprendere che le funzioni che stiamo introducendo, sono legate agli elementi fondanti di suddetto ente, ovvero il popolo, il territorio e la personalità giuridica.

Le c.d. 'Funzioni fondamentali' deputate al Comune sono disciplinate dai D.lgs. n.78 del 2010 ed il D.lgs. n.95 del 2012, convertito nella legge 135³¹ del 2012 la quale all'articolo 19 disciplina anche le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Tra le più importanti ritroviamo sicuramente:

- l'organizzazione amministrativa, finanziaria, contabile e controlli;
- servizi pubblici e comunali (ad esempio i trasporti pubblici)

³⁰ Pedaci A., Diritto Amministrativo – (<https://edizioni.simone.it/2022/02/21/sussidiarieta-diritto-amministrativo/>)

³¹ Legge n.135, art.19 – (https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/L-/L07-08-2012.pdf), 2012

- catasto
- gestione dei rifiuti urbani e relativi tributi
- edilizia scolastica (per la parte che non è di competenza delle province)
- polizia locale e municipale

L'organizzazione interna del comune, che permette lo svolgimento di queste attività, si vede composta da due tipologie di organi³²: monocratici e collegiali. L'organo monocratico (costituito da una sola persona) principale è rappresentato dal Sindaco, che rappresenta la guida del comune e degli uffici amministrativi, il quale svolge le funzioni elencate all'art.50 del Tuel. In particolare, egli è il soggetto deputato all'esercizio delle funzioni attribuite dalle leggi come l'emissione delle Ordinanze per la gestione di situazioni emergenziali nei settori sanitari e igienici, ed è direttamente eletto dai cittadini i quali scelgono tra più candidati colui che ricoprirà il ruolo di 'Ufficiale di Governo', dal momento che gli vengono attribuiti poteri e funzioni direttamente dallo Stato.

Per contro, gli organi collegiali quali Consiglio e Giunta Comunale sono caratterizzati da un'intermittenza³³ che li contrappone alla stabilità dell'organo individuale, in quanto trovano applicazione concreta soltanto nel momento in cui viene notificata la convocazione della seduta ad una specifica data. Il Consiglio Comunale svolge tutti quegli atti di indirizzo politico ed amministrativo indicati dall'art.42 (T.U.E.L) al comma 2 tra cui i più importanti riguardano la disciplina e della definizione dello statuto comunale, il quale si occupa dei piani finanziari, dei bilanci annuali, ma anche sulla costituzione di aziende e istituzione, raccolta dei tributi ed infine l'organizzazione dei pubblici servizi³⁴. Infine, vi è bisogno di discutere anche della Giunta comunale, la quale è composta da una pluralità di soggetti denominati 'assessori', scelti dal Sindaco stesso ed è per questo motivo che la Giunta è un organo che collabora con il Sindaco, per svolgere funzioni definite 'residuali' rispetto a quelle svolte dal Collegio e dal Sindaco, le quali possono essere oggetto delle c.d. ' Delibere' che possono essere emanate da questo organo. Questo aspetto, si riferisce al 'principio di immodificabilità delle competenze'³⁵ secondo cui: 'le funzioni attribuite ad un organo non possono essere esercitate da un altro, a pena di nullità degli atti emessi', ad eccezione però di motivi urgenti in materia di variazioni di bilancio. Tuttavia, al fine di assicurare un esercizio unitario delle funzioni amministrative, qualora suddette funzioni non possano essere svolte dall'ente più vicino ai cittadini (il Comune) allora lo svolgimento di queste viene effettuato dalla Provincia o addirittura in casi eccezionali dallo stato come previsto dall'art.118 della Costituzione.

Quest'ultima inoltre, insieme a numerosi decreti legislativi che si sono succeduti negli anni, assegna alla Provincia ulteriori e distinte funzioni rispetto a quelle amministrative: come le cosiddette ' funzioni proprie'

³² Organi del Comune- Testo Unico Enti Locali lezione aperta (<https://youtu.be/izoQVSiBwsY>),01/04/22

³³ Manuale Diritto Amministrativo, Premessa contenuta in (<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892131736.pdf>)

³⁴ TUEL, art.42-(<https://www.brocardi.it/testo-unico-enti-locali/parte-i/titolo-iii/capo-i/art42.html>)

³⁵ Organi del Comune – Testo Unico Enti Locali lezione aperta (<https://youtu.be/izoQVSiBwsY>),01/04/22

e le ‘funzioni conferite’ rispettivamente dal D.lgs. n.267 del 2000 e dal D.lgs. n.112 del 1998 oppure le più recenti funzioni conferite dalla legge Delrio del 2014, la quale si è espressa in materia di Enti locali andando a ridefinire l’assetto delle province a favore di una più spiccata disciplina delle Città Metropolitane fino a circoscrivere entrambi i soggetti in questione ‘Enti territoriali di area vasta’³⁶. Difatti sono ben dieci le aree urbane che sostituiscono le province i cui territori sono pressoché coincidenti e tra queste figurano: Roma, Torino, Milano, Venezia ecc... Tale legge ha introdotto alcune funzioni fondamentali le quali hanno ad oggetto in particolar modo la pianificazione di alcune macroaree come il sistema scolastico, i trasporti e l’ambiente, sottolineando il tentativo del Legislatore di supportare il monitoraggio di determinati standard e obiettivi programmatici stabiliti dagli enti territoriali.

Per quanto concerne la modifica dell’assetto delle province, per esse è previsto un assetto della sfera normativa molto simile rispetto a quello della città metropolitana. Interessante sottolineare come, per molto tempo, la Provincia veniva considerata come un ente da sopprimere per favorire la politica volta a realizzare tagli alla spesa pubblica per evidenti questioni finanziarie inerenti al debito pubblico; questo forse a causa della genesi dell’ente stesso, nato come una ramificazione dello Stato³⁷, col compito (da parte del Prefetto) di vigilare e porre freni burocratici ai comuni e non come un ente a base democratica in grado di adempiere a bisogni di natura territoriale. Situazione che cambierà radicalmente con il riconoscimento costituzionale di quest’ultima, con la riforma del 2001 in materia di autonomia e funzioni fondamentali degli enti locali.

I principali organi della Provincia sono: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l’assemblea dei sindaci; prima di passare alla disamina delle funzioni di questo ente, occorre comprendere il ruolo effettivo degli organi che lo compongono.

La rappresentanza dell’ente è affidata al ‘Presidente della provincia’, il quale resta in carica per una durata di quattro anni e viene eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia, i quali attribuiscono l’incarico proprio a uno dei sindaci dei comuni del territorio provinciale. Egli ha il potere non solo di esercitare tutte le funzioni attribuite dallo statuto, ma anche di sovrintendere³⁸ all’esecuzione degli atti e di convocare il Consiglio Provinciale di cui è componente assieme ad alcuni consiglieri il cui numero può cambiare da dieci a sedici a seconda della grandezza della popolazione provinciale. Quest’organo, a differenza del primo, presenta una durata della carica inferiore, la quale ammonta a due anni e svolge funzioni c.d. di ‘indirizzo e controllo’ che si traducono nell’approvazione di piani, regolamenti e programmi sottoposti dal Presidente della Provincia. Quest’organo sarà centrale nella spiegazione dell’attività di programmazione e controllo degli enti al prossimo paragrafo, in quanto è dotato anche di poteri decisori finali per l’approvazione dei bilanci, così come l’Assemblea dei Sindaci che possiede poteri consultivi per l’approvazione di bilanci e di controllo. Inerentemente alle ‘Funzioni proprie’, la legge che le definisce è contenuta all’art.19 del TUEL³⁹ e comprende alcune materie riguardanti l’ambiente e i beni culturali in particolare la tutela, la difesa e la valorizzazione del

³⁶Discussione su Legge Delrio - (<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf>), 2014

³⁷ Bin, Petruzzella –Diritto Pubblico, op. cit.

³⁸ Organi e Funzioni della provincia – (<http://www.lanservizi.com/wp-content/uploads/2014/08/GLI-ORGANI-DELLE-PROVINCE.pdf>)

³⁹ Art. 19 TUEL- funzioni provincia –(<https://www.brocardi.it/testo-unico-enti-locali/parte-i/titolo-ii/capo-ii/art19.html>)

suolo e dell'ambiente ma anche e soprattutto dei beni culturali mentre per quanto riguarda le 'Funzioni conferite' le quali fanno riferimento alle disposizioni in tema di industria ed energia come l'installazione di nuovi impianti, fabbricati, autostrade.

2.2- PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E OPERATIVA

Sebbene nel settore privato delle imprese l'attività di pianificazione sia considerata un tassello fondamentale per gestire con metodo economico ed efficacemente l'organizzazione, nella pubblica amministrazione è stata introdotta soltanto con la legge n.42/1990 (abrogata successivamente nel 2000) la quale prevedeva per gli Enti locali l'obbligatorietà della relazione previsionale⁴⁰. La genesi di questo cambiamento è da ricercare in un periodo storico caratterizzato dalla riduzione dei trasferimenti da parte dello stato agli enti locali in seguito alla crisi della finanza pubblica di quegli anni andando a porre per la prima volta un vincolo di bilancio⁴¹ che gli amministratori dovevano gestire; questo ha comportato un passaggio da una visione burocratica della P.A., finalizzata cioè all'esclusivo adempimento delle attività amministrative impostegli, ad un rinnovamento del suo sistema economico-finanziario.

Per rispettare questi vincoli si è reso dunque necessario impiegare un sistema di programmazione e controllo in grado di considerare con maggiore attenzione quali sono le risorse su cui fare affidamento e quali le modalità per raggiungerle. Ma cosa significa 'Programmare'? La programmazione è definibile come quell'insieme di attività finalizzate a stimare il fabbisogno di risorse necessarie per realizzare i propri obiettivi⁴², in questo caso quelli perseguiti dall'Ente durante il mandato elettorale, evidenziando un chiaro 'approccio lineare' di allineamento delle attività agli obiettivi programmatici e strategici.

In relazione all'orizzonte temporale di riferimento, quest'attività è suddivisibile in Programmazione 'strategica' quando si riferisce all'organizzazione previsionale dei macro-obiettivi a lungo termine e alla loro implementazione, mentre per quanto concerne la Programmazione 'operativa' è necessario sottolineare che è maggiormente rivolta alla pragmaticità delle attività operative da svolgere nel breve periodo. Innanzitutto, per garantire un avvio efficace dell'attività dell'ente locale in questione, è di fondamentale importanza impostare una corretta pianificazione di lungo periodo che definisca in modo chiaro e preciso tre elementi essenziali: gli obiettivi, le decisioni riguardanti i servizi da erogare e la quantificazione delle risorse necessarie. La definizione degli obiettivi rappresenta il primo passo per orientare tutte le risorse dell'organizzazione verso il loro conseguimento, garantendo un coordinamento e una responsabilizzazione efficaci per l'intera struttura. La decisione sul tipo e sulla quantità di servizi da erogare è altrettanto importante, poiché deve tenere conto della fattibilità in termini sociali e di copertura finanziaria. Infine, la determinazione delle risorse, sia umane che finanziarie, da impiegare per raggiungere gli obiettivi prefissati rappresenta l'ultimo elemento

⁴⁰ Legge n.142 8/06/1990 – ('Ordinamento delle autonomie locali')

⁴¹ Colletta C., Programmazione e Controllo degli Enti locali – (<https://www.diritto.it/programmazione-e-controllo-degli-enti-locali-economia-dell-azienda-comune-e-processo-di-aziendalizzazione/>),06/05/21

⁴² Gabrielli G.– Organizzazione e Gestione delle Risorse umane, ed. Isedi, 2019, (pg.138)

fondamentale in quanto una corretta definizione di questi tre aspetti è essenziale per garantire un'azione efficiente e coerente dell'amministrazione, in linea con le necessità e i bisogni della comunità.

Una volta definite le linee programmatiche, il T.U.E.L consiglia di redigere un Piano Generale di Sviluppo dell'Ente (PGS), al quale potrebbe essere correlato un bilancio preventivo di mandato. In questo modo, gli obiettivi che si intendono perseguire nel corso del quinquennio successivo possono essere correlati alle risorse disponibili, evitando di fare promesse irrealizzabili.⁴³ Il Piano Generale di Sviluppo ha come scopo principale quello di confrontare le linee programmatiche dell'amministrazione con le reali possibilità operative dell'ente e di formulare le azioni e gli interventi che l'ente intenderà intraprendere nel corso del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia. Questo strumento programmatico generale, che ogni ente locale deve disciplinare in base alla propria autonomia statutaria, serve come collegamento tra le linee programmatiche e le attività concrete che devono essere svolte, considerando le peculiarità organizzative e finanziarie dell'ente. Il Piano Generale di Sviluppo è un elemento fondamentale nella programmazione dell'attività dell'ente locale, come previsto dalla disciplina contabile e finanziaria. Tuttavia, la mancanza di questo strumento non incide sulla validità e la legittimità del bilancio di esercizio o degli altri documenti contabili dell'ente⁴⁴. Questo documento non è soggetto a particolari disposizioni del legislatore, ma è stabilito che deve essere deliberato dal Consiglio comprensivo dei suoi allegati quali la Relazione Previsionale e la Relazione Programmatica precedentemente al primo bilancio annuale. La mancanza di specifiche direttive in merito è da intendere come un rinnovamento della concezione programmatica, ora maggiormente libera e creativa proprio a sottolineare il suo processo continuo ed in divenire, a discapito della concezione formale e statica di un contesto dinamico quale una organizzazione o un'istituzione.⁴⁵

I due documenti precedentemente citati, ci conducono alla trattazione della seconda fase della programmazione, in quanto rappresentano il primo strumento operativo di medio-breve termine indicando nello specifico le risorse, le linee operative e le fonti per portare a termini i differenti progetti nel periodo di riferimento. In particolare, il primo strumento utilizzato dagli enti locali per la programmazione operativa, è la 'Relazione Previsionale e Programmatica' introdotta dal d.lgs. n.55/1983⁴⁶ e modificata con successivi interventi normativi, la quale prevede una attenta analisi sia delle entrate (distinguendo ogni forma di finanziamento) sia delle uscite (che devono essere opportunamente giustificate e indirizzate agli obiettivi di cui si discuteva nella programmazione strategica).

I flussi di cassa degli enti locali e le differenti transazioni effettuate, sono inoltre organizzate legalmente in due ulteriori documenti quali il Bilancio annuale e il Bilancio pluriennale che svolgono la stessa funzione di tener contezza non soltanto delle spese di gestione affrontate dall'ente in questione in base alla sua funzione, ma anche del numero di uffici che gestiscono le attività, e della natura economica di queste. L'anello di

⁴³ Mele - La governance degli Enti Locali, op. cit.

⁴⁴ Giannotti V., Programmazione Strategica – (<https://www.bilancioecontabilita.it/piano-generale-di-sviluppo.html>), 26/04/10

⁴⁵ Paoloni M. - La dimensione aziendale delle Amministrazioni Pubbliche, op. cit.

⁴⁶ Decreto Legislativo n.55 – (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1983-02-28:55>), 1983

congiunzione tra questi strumenti della programmazione è però sicuramente il Programma, il quale rende concreto il collegamento di questi documenti permettendo agli enti di affrontare i contesti ambientali caratterizzati da incertezza e squilibrio divenendo quindi il punto di partenza, per l'attuazione di qualsiasi attività. Attraverso la previsione delle missioni, il programma viene concepito come un aggregato omogeneo di attività: se da un lato viene meno l'autonomia precedentemente demandata agli enti, con la riforma della contabilità pubblica viene garantita la confrontabilità di tutti i documenti.

Una volta stabilita la 'mission' a lungo termine e pianificato le tappe operative per il suo raggiungimento, al pari di una impresa privata è necessario occuparsi della determinazione del budget affinché sia possibile portare a termine il contenuto del programma. Per questo motivo, i programmi devono essere definiti con criterio scientifico in modo da costituire la base sulla quale costruire il processo che definirà gli indirizzi, che tramite l'approvazione e attuazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), porta all'affidamento di risorse a coloro che sono responsabili dei servizi secondo una logica puramente economica e budgetaria. Attraverso il PEG, inoltre, l'organo della Giunta Comunale interpreta le linee strategiche del Consiglio Comunale contenute nei documenti precedentemente citati, e li descrive pragmaticamente in termini di operazioni da effettuare. Questo importantissimo documento venne introdotto nel nostro ordinamento dal d.lgs. n.77/1995⁴⁷(abrogato nell'agosto del 2000), e rappresenta uno dei più importanti strumenti di programmazione operativa non soltanto in relazione alla determinazione del budget finanziario, ma anche all'integrazione di ulteriori obiettivi operativi che collegano questo strumento alla valutazione della performance complessiva del dirigente e del suo staff, in quanto dopo un anno in funzione degli obiettivi attribuiti e delle risorse allocate si terrà conto di ciò che è stato raggiunto o meno.⁴⁸ Avere degli obiettivi e rendicontarli periodicamente, sottolinea come quest'ultimo sopperisca anche alla funzione di controllo di gestione dal momento che, secondo la riforma Brunetta del '90, è previsto che la Pubblica Amministrazione non può erogare risorse finanziarie se non si dimostra che vi siano obiettivi affidati a un dirigente e che soprattutto li abbia portati a termine per essere considerato 'meritevole' di essere assegnatario di quelle risorse. In sintesi, da un lato il PEG misura efficacemente la correttezza e l'economicità del controllo di gestione, nonché delle scelte strategiche degli organi comunali, dall'altro invece ci conduce ad affrontare la discussione circa il Sistema dei Controlli.

⁴⁷ Decreto Legislativo n.77 – (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1995-02-25:77>), 1995

⁴⁸ Colletta C., Programmazione e Controllo degli Enti locali – (<https://www.diritto.it/programmazione-e-controllo-degli-enti-locali-economia-dell-azienda-comune-e-processo-di-aziendalizzazione/>), 06/05/21

2.3 – SISTEMA DEI CONTROLLI

I controlli interni rappresentano un elemento fondamentale della gestione degli enti pubblici, in quanto individuano la capacità dell'organo esecutivo di correggere la propria azione tramite feedback sull'andamento della gestione, e di individuare le modalità più efficaci per acquisire le risorse necessarie allo svolgimento delle attività programmatiche.

Il sistema dei controlli interni della Pubblica Amministrazione è stato completamente riformato negli anni '90 mediante il rafforzamento di parametri quali efficienza, efficacia ed economicità, utilizzati come veri e propri criteri per valutare l'operato delle amministrazioni pubbliche.

Precedentemente all'introduzione del T.U.E.L nel 2000, il legislatore emanò il d.lgs. n.286/1999⁴⁹ in materia di 'Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche'; questo decreto sancisce la separazione ufficiale tra i controlli 'burocratici' quindi amministrativi e i controlli 'manageriali' sui dirigenti pubblici. Come è noto, in passato gli enti esercitavano solo il controllo burocratico, incentrato sull'analisi della correttezza formale degli atti e delle procedure amministrative, che contiene traccia di una sottile distinzione che vede l'attività amministrativa come una conseguenza di quella politica.⁵⁰ Tuttavia, questa tipologia di controllo aveva ad oggetto esclusivamente gli errori formali commessi a discapito del raggiungimento degli obiettivi; ed è per questo motivo che pian piano i dipendenti pubblici hanno iniziato a manifestare un atteggiamento escapistico.

Quindi, il decreto 286/1999 tenta di invertire la rotta delle PA tramite l'introduzione di:

- Controllo di regolarità amministrativa e contabile
- Valutazione del personale
- Controllo di gestione
- Controllo strategico

In primis, come si stava affermando in precedenza, uno tra i punti meritevoli di maggiore considerazione è senz'altro il carattere di 'esclusività soggettiva', il quale prevede la differenziazione dei compiti di coloro che svolgono il controllo amministrativo e contabile da coloro che svolgono il controllo di gestione; questo perché in passato, quando ancora non era stabilita una rigida separazione tra queste tipologie di controlli e non vi erano le competenze necessarie per effettuare analisi di tipo aziendalistico/manageriale, vi era una mescolanza delle due attività.⁵¹ Ciò ha portato anche un aumento nella diversità di operatori preposti al controllo di gestione da quelli cui compete la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico.

Un ulteriore passo in avanti, è dato dal fatto che ogni istituzione pubblica presenti diverse strutture preposte all'ausilio della funzione di controllo svolta dal dirigente, un controllo diffuso che si allontana dal d.lgs. n.29/1993, il quale prevedeva che il controllo di gestione facesse capo ad un'unica struttura. Questa strada non è stata percorsa a favore della diffusione del controllo di gestione tra le singole unità organizzative.

⁴⁹ Decreto Legislativo n.286/1999 – (https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1999_0286.htm)

⁵⁰ Paoloni M.– Dimensione aziendale delle Amministrazioni Pubbliche, op.cit.

⁵¹ Collevicchio – Saggio su 'Sistema dei controlli sugli enti locali', ed. Caparrini, 2013

Successivamente, con il decreto 286/2000 che ha introdotto il T.U.E.L, il legislatore all'art.147 ha limato la normativa inerente alle macroaree dei controlli interni, con piccole modifiche rispetto al decreto di cui in precedenza che però non ne hanno alterato la struttura ed ha traslato il sistema dei controlli anche agli enti territoriali. In particolare, le prime due tipologie di controlli di cui in precedenza (controllo amministrativo-contabile e valutazione dirigenziale) appaiono molto diverse in termini di verifica rispetto alle ultime due; infatti la valutazione del personale con qualifica dirigenziale risulta essere un'attività di mera misurazione legata alla retribuzione dei dirigenti, mentre il controllo di gestione ed il controllo strategico hanno funzione di guida dell'ente territoriale in quanto legati al raggiungimento di obiettivi gestionali e strategici.⁵²

La prima forma di controllo interno è rappresentata dal controllo sulle regolarità amministrative e contabili; il legislatore nel d.lgs. n.289/1999 prevede che suddetti controlli vengano eseguiti dagli organi di revisione della PA, ovvero gli uffici della ragioneria. L'importanza di sottolineare i soggetti deputati a questa attività ci consente di comprendere che, dato l'ambito di competenza ristretto e puramente contabile degli uffici, l'oggetto della loro supervisione non riguarda le regolarità amministrative in senso ampio ma esclusivamente la vigilanza sui contratti, l'amministrazione dei beni, e la completezza giuridica della documentazione. Inoltre, con il decreto legislativo che ha dato vita al T.U.E.L, a questi servizi si sono aggiunti quelli finanziari inerenti alla partecipazione degli enti locali in alcune società, i quali però sono soggetti alla revisione da parte di altri individui come il responsabile finanziario e i c.d. organi di governo allo scopo di evitare il dissesto finanziario e a mantenere equilibrato il bilancio.

La revisione in materia contabile e finanziaria conduce la trattazione a sottolineare che proprio questi elementi cardine della cultura del risultato perseguita a partire dall'ultimo decennio del Novecento, abbia portato all'utilizzo di sistemi per il controllo di gestione da parte di coloro che hanno un ruolo di guida al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti e pianificati con i processi di programmazione strategica ed operativa utilizzando parametri aziendalistici. L'obiettivo è quello di ridurre i costi andando a scomporre questi ultimi in molteplici elementi, al fine di correggere eventuali distorsioni analizzandoli uno per uno; al pari del management privato delle imprese spesso vengono utilizzati strumenti come l'analisi costi-risultati, in modo da verificare l'andamento delle previsioni. Tuttavia, non bisogna confondere questo strumento di supporto dirigenziale per migliorare la performance con il supporto delle funzioni di indirizzo politico (programmazione e pianificazione) svolta dal controllo strategico. Questo rappresenta forse la più grande novità del decreto n.289/1999, perché sintetizza in maniera precisa ed efficace la performance dell'intera organizzazione, quasi come se si trattasse di una azienda privata⁵³; infatti oggetto del monitoraggio strategico è l'analisi preventiva (relazione prospettica) e consuntiva (relazione inerente ai risultati di fine periodo) di eventuali scostamenti tra missioni da conseguire e risorse (pubbliche, umane, finanziarie) impiegate.

⁵² Panzini, Saggio sul sistema dei controlli interni degli enti locali – (https://www.diritto.it/wp-content/uploads/old2022/articoli/enti_locali/panzini1.pdf)

⁵³ Redazione, Controlli interni degli Enti Locali – (<https://leg16.camera.it/522?tema=799&Controlli+interni+ed+esterni+sulle+regioni+e+sugli+enti+locali>)

Sebbene la legge Brunetta e il d.lgs. 286/1999 pongano le basi per un miglioramento del rendimento delle pubbliche amministrazioni (con successivo ampliamento agli enti locali nel 2000), si pongono una serie di problemi in merito ai controlli interni. Spesso i dati sulla produttività, sulle retribuzioni e sulle performance sono difficili da interpretare, e spesso non si tiene conto delle numerose approssimazioni apportate per permettere confronti di varia natura; inoltre, in un ambiente fortemente influenzato dagli obiettivi e dalle decisioni politiche è difficile far i conti con l'inadeguatezza delle missioni proposte e i limiti apposti dalla stessa politica che ledono la possibilità di intervento diretto di questi organismi. Per di più gli effetti di un cambiamento così radicale, sono visibili soltanto dopo anni di adattamento, nonostante ciò, ad oggi le stesse preoccupazioni alla base di questi limiti sono ancora presenti. La narrazione dell'inefficienza della riforma della pubblica amministrazione, ed in particolare degli enti locali, troverà spazio nel prossimo capitolo.

Proprio a causa di ciò, ma anche per la necessità di armonizzare la normativa italiana con quella europea in tema di finanza sostenibile e coordinamento, è stato fissato dall'art. 148⁵⁴ del T.U.E.L il controllo con cadenza annuale da parte della Corte dei conti sulla legittimità e regolarità della gestione degli enti locali, e sui controlli interni svolti da questi ultimi in materia amministrativa e contabile. In collaborazione con il M.E.F ed il controllo di gestione interno, la Corte dei Conti verifica il perseguimento degli obiettivi fissati dallo Stato, e soprattutto vigila sull'aspetto finanziario degli enti per assicurare una sana e corretta gestione al fine di evitare problematiche di 'azzardo morale'⁵⁵, verosimilmente verificabili quando il soggetto possessore di fondi (pubblici o privati) derivanti dallo Stato, pone in essere delle azioni volte a dilapidare queste risorse non rispettando la linea programmatica stabilita.

Tramite l'attività di 'ispezione' l'organo revisore esterno può esaminare il bilancio nonché tutti gli atti amministrativo-contabili per verificare l'adempimento degli obiettivi fissati e la presenza di eventuali incongruenze che possono essere considerate più o meno gravose qualora abbiano ad oggetto errori di contabilizzazione o addirittura gravi criticità come il mancato inserimento di alcune voci nel bilancio previsionale. Al verificarsi di ciò, dati i poteri inibitori della Corte dei conti, gli enti sottoposti ad accertamento sono tenuti a rimuovere le eventuali irregolarità per evitare di non riuscire ad attuare le proprie linee programmatiche; qualora non vengano effettuate operazioni volte al ripristino della sana e prudente gestione finanziaria, un commissario nominato appositamente dal prefetto, potrebbe disporre il 'dissesto'⁵⁶ dell'ente nonché del suo consiglio.

⁵⁴ Art.148 – T.U.E.L (<https://www.brocardi.it/testo-unico-enti-locali/parte-i/titolo-vi/capo-iv/art148.html>)

⁵⁵ Mishkin, Eakins – Istituzione dei mercati e degli intermediari finanziari, ed. Pearson, 2019, (pg.25)

⁵⁶ Redazione, Controlli Esterni – (<https://leg16.camera.it/522?tema=799&Controlli+interni+ed+esterni+sulle+regioni+e+sugli+enti+locali>)

TERZO CAPITOLO:

3.1 – DA UN SISTEMA BUROCRATICO A UNO MANAGERIALE

Come dimostrato in precedenza, la principale innovazione istituzionale che si è verificata in tutta Europa negli anni '90 è stata l'inaspettata riscoperta dell'autonomia territoriale nel contesto della graduale perdita di sovranità degli Stati nazionali nell'interesse della Comunità Europea e delle organizzazioni internazionali. Il rapporto sempre più diretto tra Ue ed Enti Locali, l'accesso competitivo e più selettivo agli stessi fondi di investimento nazionali, la necessità di creare prima di tutto le condizioni a livello locale per attrarre nuove opportunità di sviluppo privato sul proprio territorio, sono tutti fattori che pongono il tema della politica di potenziamento territoriale come questione centrale per le politiche pubbliche locali.

Si determina così, a livello regionale e locale, un nuovo intreccio tra politica ed economia, sempre più svincolato dalla logica gerarchica in cui le scelte locali dipendono dal sistema politico e amministrativo statale, e sempre più caratterizzato dalla competitività del sistema locale. La capacità di offrire opportunità di insediamento in attività di produzione, l'abilità di configurare sinergicamente le risorse del territorio ed accrescere la sua capacità di attrarre e competere, l'esigenza di un alto tenore di vita da destinare ai cittadini sono diventati i principali fattori di crescita del territorio e le sfide per il governo locale.

Così, poco prima del termine del ventesimo secolo, ha avuto inizio il cambiamento di rotta del modello direttivo della PA da 'burocratico' a 'manageriale'; la principale peculiarità dell'adozione di questo nuovo modello amministrativo è che richiede ai soggetti dell'azione gestionale di non limitarsi esclusivamente alla redazione degli atti giuridici e formali, ma di considerare anche gli impatti delle decisioni e delle attività dell'amministrazione sulla gestione in termini di produttività ed economicità. Tale processo è stato avviato dall'introduzione delle privatizzazioni.

Il legislatore distingue due principali tipologie di forme della privatizzazione:

- La privatizzazione formale: si riferisce al processo di trasformazione della personalità giuridica di un ente pubblico nella sfera del privato, al fine di acquisire quegli strumenti e metodi per erogare beni e servizi alla collettività in maniera maggiormente efficace e con criterio economico⁵⁷ (riduzione dei costi a fronte di una maggiore efficienza).
- La privatizzazione sostanziale: essa non ha ad oggetto la personalità giuridica dell'impresa, ma il passaggio della proprietà dell'impresa dal ramo pubblico a quello privato, con particolare riferimento al soggetto deputato a governare l'impresa.

In particolare, occorre precisare che, in un primo momento storico coincidente con l'emanazione della c.d. 'Legge Amato', (legge n.218/1990) si riuscì soltanto ad avviare una metamorfosi formale degli enti pubblici; infatti, fu necessario attuare ulteriori interventi normativi per assistere ad un rinnovamento ed alterazione completa di questi soggetti. Il decreto legislativo n.356 dello stesso anno che ha attuato la legge di cui in precedenza, può essere considerato la causa della genesi di questo processo⁵⁸: in particolare quest'ultima aveva

⁵⁷ Paoloni M. – La dimensione aziendale delle Amministrazioni Pubbliche, op. cit.

⁵⁸ Redazione, Fondazioni bancarie – (<https://leg16.camera.it/561?appro=421>)

ad oggetto la trasformazione in società per azioni delle aziende bancarie (in cui la partecipazione statale era particolarmente forte in quanto ritenuto un settore strategico e continuava in ogni caso ad essere dominante) costituendo così le 'fondazioni bancarie'. Soltanto in seguito la 'Legge Ciampi' del 1998 sancì il passaggio definitivo delle fondazioni bancarie in enti di diritto privato caratterizzati da una autonomia amministrativa, la quale aveva come obiettivo quella di perseguire scopi sociali investendo in settori quali l'arte, la sanità e tutto ciò che è indirizzato all'accrescimento del wellness dei cittadini; così come una corretta amministrazione patrimoniale per aumentare i livelli di margine di reddito.

Un ulteriore intervento legislativo che è meritevole di considerazione è senza dubbio il decreto legislativo n.386/1991 in materia di privatizzazione degli enti pubblici, confermando per la prima volta: 'Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica⁵⁹'; quanto dichiarato ha previsto la necessità di procedere con urgenza alla riorganizzazione delle partecipazioni statali tramite la trasformazione degli enti e delle società autonome in S.p.A. al fine di valorizzare le strutture produttive e contribuire al risanamento delle finanze pubbliche.

L'insieme di questi provvedimenti ha generato e reso concreto il processo di aziendalizzazione degli Enti Locali, i quali hanno iniziato a presentare un numero crescente di punti di contatto con il settore aziendale privato e manageriale in particolar modo in ottica autonoma e tramite l'utilizzo di principi e strumenti delle aziende applicate al sistema organizzativo, contabile, dei controlli e soprattutto programmatico. D'altra parte, la configurazione degli enti locali come fattispecie di aziende pubbliche territoriali appartenenti al settore no-profit, le rende a tutti gli effetti 'aziende' e pertanto veri e propri organismi che nascono nel caso specifico della PA tramite la cooperazione di risorse umane e finanziarie per il soddisfacimento dei bisogni della collettività e l'erogazione di servizi pubblici di cui la gestione, quindi, non può certamente essere assegnata all'iniziativa privata⁶⁰. Pertanto, la trasformazione degli enti pubblici in una azienda richiede necessariamente una transizione dal modello legittimistico ad uno stile orientato al management, attuato per il tramite della definizione di una serie di funzioni quali la pianificazione finanziaria ed economica, la supervisione di ogni attività aziendale e il monitoraggio dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati. Soltanto tramite l'integrazione di queste funzioni, gli enti pubblici possono assumere il carattere manageriale tipico delle imprese⁶¹. Per gli enti pubblici il concetto di autonomia gestionale o funzionale riveste un'importanza fondamentale, soprattutto se considerate come un gruppo di aziende o unità economiche; tuttavia, non va confusa con l'idea di autosufficienza economica delle aziende a scopo di lucro ma piuttosto con l'applicazione di un atteggiamento di maggiore consapevolezza economico-sociale da parte dei responsabili dell'unità economica nei confronti dell'interlocutore istituzionale. È essenziale che il perseguimento degli obiettivi sia adeguatamente sostenuto dalle risorse ad essi assegnate e che ci sia la possibilità di rendicontare i risultati

⁵⁹ Decreto Legislativo n.386 – (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1991-12-05:386#:~:text=Trasformazione%20degli%20enti%20pubblici%20economici,%3A%206%2F12%2F1991.>), 1981

⁶⁰ Fiori, Tiscini – Economia Aziendale, op. cit.

⁶¹ Hinna, Monteduro – Amministrazioni pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione, op. cit.

raggiunti. In questo scenario, la rendicontazione dei risultati assolve dunque a un elemento di controllo contro un eccessivo incremento della libertà di azione⁶².

Sebbene gli enti locali possano essere assimilati ad organismi aziendali, la differenza più rilevante rispetto alle imprese risiede nel fatto che negli enti pubblici sono completamente assenti elementi di notevole rilevanza che rappresentano per le imprese un fattore che le spinge al miglioramento in termini di efficienza e performance: il rischio del fallimento, la concorrenza tra privati ed infine la motivazione del profitto.

Difatti ogni impresa esiste per produrre ricchezza, la creazione di questa è resa possibile dal fatto che il valore del bene o servizio finale deve essere maggiore rispetto al costo sostenuto per generarlo; è la ‘conditio sine qua non’ giustificatrice della ragione di esistere di una azienda affinché contribuisca all’evoluzione del sistema economico, in assenza di questa condizione la ricchezza viene erosa e si va invece incontro ad una penalizzazione del sistema economico-finanziario. Affinché sia possibile creare valore in maniera durevole in un orizzonte temporale di lungo periodo, è necessario che ogni azienda sia orientata al cambiamento e al miglioramento, ovvero deve ricercare un grado di efficienza ed efficacia sempre maggiore: possibili soluzioni in merito sono certamente rappresentate dalla propensione all’innovazione, al cambiamento dei bisogni della collettività ed infine alle opportunità che la tecnologia offre.

In merito a ciò, per gli enti pubblici questi meccanismi valgono soltanto in maniera parziale siccome, rispondendo a interessi pubblici (difesa del territorio, giustizia, salute, istruzione, trasporti) non risultano coinvolti nella competizione di mercato. Per questo aspetto, gli enti locali non possono essere assimilati alle imprese (a scopo di lucro) sebbene assimilabili a tutti gli effetti come aziende; il venir meno del tema della concorrenza porta con sé alcune ripercussioni come ad esempio il venir meno della possibilità di confrontare input e output per constatare se realmente l’ente in esame ha generato o meno valore analizzando ricavi e costi prodotti, oppure la mancata possibilità di utilizzare un prezzo di mercato per confrontare il valore degli output pubblici erogati.

In conclusione, è lampante come la diffusione di tecniche e principi del management possa aiutare aziende come gli Enti pubblici a far fronte alle esigenze precedentemente citate essenzialmente grazie alla spinta all’innovazione e ai numerosi stimoli dati dalla programmazione degli obiettivi, dei controlli interni circa la performance di dipendenti e dirigenti e soprattutto di innovazione nella cultura organizzativa.

Gli interventi normativi che hanno alimentato questo processo e la sua implementazione non hanno però risolto gli evidenti limiti che l’imposizione di questo sistema ha accentuato nelle dinamiche interne alla pubblica amministrazione, risvegliando ed evidenziando le numerose inefficienze in termini di competenze, ma soprattutto di mancanza di una cultura del risultato e di conseguenza del miglioramento.

⁶² Hinna L., Nuovi profili di accountability nelle PA –

(http://lavoropubblico.formez.it/sites/all/files/QuaderniFormez_40%20Vol%201.pdf)

3.2 – INEFFICIENZE E LIMITI DEL SISTEMA MANAGERIALE AMMINISTRATIVO

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione ha affrontato un processo di innovazione, sia a livello centrale che locale, il quale ha espresso chiaramente la volontà di riforma di veder affermati valori come l'efficienza e l'efficacia a guida dell'azione amministrativa. Gli interventi e gli strumenti utilizzati per questo cambiamento hanno, in qualche modo, modificato l'approccio formale e burocratico all'analisi, scelta ed implementazione di soluzioni; anzi, gli studiosi del management pubblico hanno promosso ed accolto favorevolmente l'introduzione di specifici strumenti tipici dell'economia aziendale, come ad esempio la contabilità economica, la valutazione dei dirigenti ed il controllo di gestione. Ma non solo, essi hanno promosso una nuova cultura e filosofia gestionale, puntando sui concetti di benchmarking⁶³ e di marketing territoriale.

Probabilmente, uno dei principali fattori che hanno limitato la portata di questo processo innovativo, nonché il più lampante ad occhio nudo, è la mancanza di una 'cultura organizzativa' reputata come l'ostacolo principale all'assorbimento e al corretto utilizzo degli strumenti aziendali. L'assenza di questo tipo di cultura rappresenta un limite verso la comprensione delle problematiche gestionali, e si configura quindi come una 'conditio sine qua non' affinché sia possibile mettere in atto un radicale e profondo passaggio filosofico/culturale alle dinamiche aziendali. Gli studiosi del New Public Management si sono focalizzati in maniera eccessiva e probabilmente non consapevole sugli eventuali rischi collegati all'associazione ed omologazione di due soggetti distinti e separati: le imprese private e le amministrazioni pubbliche; ciò ha portato all'esecuzione di una strategia gradualistica⁶⁴, ovvero l'introduzione graduale e la successiva accettazione di strumenti gestionali per accaparrarsi il raggiungimento di obiettivi e cambiamenti pressoché minimi. Quando si adotta un approccio che si concentra su piccoli cambiamenti puntuali e incentrati sulla risoluzione di singoli aspetti operativi di breve periodo, si rischia di trascurare una visione strategica più ampia e globale; affrontare i problemi in modo completo ed efficace richiede una prospettiva maggiormente estesa e l'adozione di una cultura manageriale globale, che vada quindi oltre una mera attenzione ai risultati e si concentri sull'utilizzo di un approccio imprenditoriale per risolvere ogni problema con determinazione. Qualora si diffondesse questa cultura aziendale, sarebbe probabilmente meno necessario applicare interventi legislativi volti a imprimere un carattere imprenditoriale agli enti locali, ed eliminando il processo di aziendalizzazione da una prospettiva prettamente giuridica e formale.

A sostegno di ciò, bisogna sottolineare che nelle PA molte persone si trovano a ricoprire ruoli con responsabilità economiche pur possedendo retroscena culturali completamente differenti⁶⁵, ma nonostante questo vengono individuate e selezionate soltanto in base alle competenze specifiche possedute e non in base alla loro ricettività in ambito economico e finanziario. Per di più, a causa dell'indole burocratica che caratterizza l'amministrazione pubblica dalla sua genesi, l'apparato interno funzionale di questi organi appare ormai configurato attraverso un linguaggio formale e giuridico, a differenza dell'utilizzo nelle imprese di un

⁶³ Brealey, Mayers R.A – Principi di finanza aziendale, op. cit.

⁶⁴ Mele R. – La governance degli enti locali: strategie e futuro, op. cit.

⁶⁵ Donna G., (https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/1-2011_saggio_donna.pdf), 2011

linguaggio economico generale che possa essere compreso da qualsiasi dipendente pur presentando una estrazione professionale completamente differente.

Tuttavia, occorre ricordare che il processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni è complesso ed estremamente difficoltoso. Infatti, questi organismi sono soggetti a un fenomeno che gli studiosi dell'organizzazione aziendale e della gestione delle risorse umane definiscono 'inerzia organizzativa', cioè la propensione delle strutture funzionali e delle risorse umane presenti a rimanere immutate, anche quando risultano inefficaci e non funzionali ai fini di una modernizzazione. L'inerzia organizzativa, oltre a impedire il cambiamento e a resistere alle ragioni che lo richiedono, ne devia anche la logica in quanto la allontana rispetto agli obiettivi iniziali del processo di trasformazione. In questo scenario, risulta chiaro il ruolo fondamentale svolto dalla leadership, la quale deve guidare con personalità il processo di trasformazione e affrontare le varie forme di inerzia presenti in un'organizzazione ben consolidata (come quella pubblica) tramite una politica di 'change management'⁶⁶ volta a creare consapevolezza nelle risorse umane dell'esistenza di dinamiche e problemi urgenti meritevoli di attenzione a medio-lungo termine. Il tema della leadership evidenzia poi due aspetti cruciali che ci aiuteranno a comprendere i limiti del nuovo sistema amministrativo: in primo luogo essa non si sostanzia esclusivamente sul ruolo dei dirigenti, ma prefigura anche la presenza di individui capaci di contribuire alla guida complessiva dell'organizzazione in questione. In secondo luogo, la leadership è un'importante fonte di motivazione e attrattività per le risorse umane.

Queste considerazioni ci inducono a riflettere su un ulteriore aspetto legato non solo all'operato dei dirigenti, ma soprattutto alle attività e ai risultati posti in essere dall'intero personale dell'amministrazione locale, ovvero un insieme di variabili suscettibili di valutazione soggettiva ed oggettiva come misure supplementari avanzate dal nuovo sistema manageriale per monitorare il raggiungimento di obiettivi e checkpoint.

Dopo circa 30 anni dall'introduzione di un sistema dei controlli interni negli enti pubblici emerge ancora molta incertezza sul loro funzionamento: la prima lacuna in questo ambito è di tipo normativo, se si comparano gli schemi valutativi europei con quelli italiani notiamo che l'organismo centrale (il Nucleo di Valutazione) introdotto con la Riforma Brunetta è carente di una struttura ben definita sia in termini di internal audit (ovvero controllo interno sulla performance) sia perché ancora focalizzata sulle formalità documentali invece che sugli aspetti sostanziali di gestione. L'evoluzione verso un'attività pubblica legata e orientata ai servizi ha portato a modifiche delle tecniche di controllo con un'aumentata attenzione all'economicità della gestione, che nonostante il susseguirsi di revisioni e interventi riformatori, non ha ancora raggiunto un livello soddisfacente.⁶⁷ Ciò a causa in parte, come si sosteneva in precedenza, della mancanza di una cultura organizzativa tale da comportare una consapevolezza nei destinatari del sistema dei controlli circa la loro importanza, e per la restante parte sicuramente per via del radicato intreccio tra politica e amministrazione. A tal proposito, possiamo affermare che l'offerta di un controllo interno non ha riscontrato una domanda positiva da parte della politica.

⁶⁶ Gabrielli G. – Organizzazione e gestione delle risorse umane, op. cit.

⁶⁷ Enti Locali - <https://www.diritto.it/diritto-amministrativo/enti-locali/>

A causa della forte subordinazione al poter politico⁶⁸ e ad una mancanza di fiscalità, la dirigenza pubblica non ha mai pienamente adottato l'atteggiamento proprio di un manager pubblico che desiderava essere giudicato sulla base del merito; anche perché in genere amministratori e politici hanno sempre preferito l'instaurazione di rapporti di fiducia con la dirigenza pubblica, evitando le deleghe per obiettivi e sminuendo completamente l'attività di misurazione della performance che ha perso la sua ragione d'esistere. In realtà ci sono state esperienze positive nelle amministrazioni locali ma, ciò nonostante, la diffusione del controllo di gestione è rimasta limitata in quanto né la Corte dei conti, né il Comitato tecnico – scientifico hanno influenzato in maniera ottimale politici e burocrati, convincendoli a utilizzare il controllo strategico per progettare e implementare politiche pubbliche per risolvere problemi collettivi.

Note ormai tutte le limitazioni che caratterizzano il contesto in cui la cultura manageriale deve innestarsi, il rischio che ulteriori e nuove procedure aziendali vengano assorbite e implementate senza conoscere l'effettiva utilità è molto alto; la capacità della PA di neutralizzare gli effetti di questo processo innovativo armonizzando procedure di gestione evolutive a quelle in essere porta con sé la rovinosa possibilità (più concreta che ipotetica) di porre a carico delle casse regionali e statali costi aggiuntivi senza ottenere nessun reale beneficio ed anzi, alimentando fortemente un 'cambiamento formale' e non sostanziale così come previsto.⁶⁹

Per favorire il percorso di change management e ridurre questi rischi, sarebbe opportuno introdurre strumenti semplici e non sofisticati che potrebbero invece fungere da ostacolo ed infine istituire programmi di apprendimento quali coaching, mentoring ed altre pratiche HR volte a formare i dirigenti e il personale ed a sensibilizzarli in merito all'effettiva utilità dei sistemi di budget e valutazione. Infatti, molti esperti delle pratiche che hanno ad oggetto le risorse umane affermano che per riuscire ad implementare un processo di cambiamento sostanziale e culturale bisogna attivare internamente all'organizzazione una diffusa consapevolezza del perché determinate attività sono necessarie soprattutto grazie al ruolo delle guide dirigenziali, che hanno il compito di mostrare la direzione in cui si deve proseguire in maniera convinta e con una sufficiente apertura mentale.

⁶⁸ Borgonovi E. – Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, op.cit.

⁶⁹ Donna G., (https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/1-2011_saggio_donna.pdf),2011

3.3 – FOCUS CASO CAMPANIA

Nell'attuale momento storico, l'atavica necessità di ammodernare ed efficientare la Pubblica Amministrazione si intreccia, inevitabilmente, con l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Se infatti da un lato il PNRR mette a disposizione notevoli risorse e linee guida precise, finalizzate al miglioramento della PA, dall'altro appare evidente che in mancanza di un apparato pubblico moderno ed efficiente, l'intera attuazione del PNRR nei tempi previsti risulta difficilmente realizzabile.

Questo piano presenta un approccio completamente nuovo e straordinariamente ambizioso allo sviluppo del sistema pubblico italiano⁷⁰, tramite la realizzazione di investimenti ad hoc studiati per garantire il potenziamento delle competenze, il miglioramento dei sistemi di selezione del personale, processi produttivi fluidi e digitalizzati. I tre obiettivi appena citati, rappresentano anche i pilastri fondanti dell'intervento nell'ambito dell'amministrazione pubblica e vengono indicati come:

- Accesso: possibilità di usufruire di strumenti altamente specializzati in grado di scremare l'offerta di lavoro secondo le competenze richieste oggi giorno
- Amministrazione efficace/efficiente: riduzione dei tempi per accedere ai servizi pubblici a favore dei cittadini, snellimento delle procedure lavorative, acquisto di nuove tecnologie.
- Risorse Umane: riguarda la valutazione e la conseguente valorizzazione dei collaboratori al fine di sviluppare piani di crescita individuali ed al contempo conseguire l'adempimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Le risorse totali destinate a questo piano ammontano a € 1.268.900.000 e sono state suddivise in 10 obiettivi programmatici come segue:

Overview riforme e investimenti per la modernizzazione della PA

Le riforme	Gli investimenti	Risorse
2.1 Accesso e reclutamento	2.1 Portale Unico del Reclutamento	€ 20.500.000
	2.1.1 Creazione di una piattaforma unica di reclutamento	€ 11.500.000
	2.1.2 Procedure per l'assunzione di profili tecnici	€ 9.000.000
2.2 Buona amministrazione e semplificazione	2.2 Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance	€ 734.200.000
	2.2.1 Assistenza tecnica a livello centrale e locale	€ 368.400.000
	2.2.2 Semplificazione e standardizzazione delle procedure	€ 4.000.000
	2.2.3 Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)	€ 324.400.000
	2.2.4 Monitoraggio e comunicazione azioni semplificazione	€ 21.000.000
	2.2.5 Amministrazione pubblica orientata ai risultati	€ 16.400.000
2.3 Competenze e carriera	2.3 Competenze e Capacità amministrativa	€ 489.900.000
	2.3.1 Investimenti in istruzione e formazione	€ 139.000.000
	2.3.2 Sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione della forza lavoro	€ 350.900.000
	Sub-riforma 2.3.1 Riforma del mercato del lavoro della PA <i>Supporto alle amministrazioni pubbliche per la implementazione dei nuovi strumenti di gestione delle risorse umane, dalla programmazione dei fabbisogni alla definizione di profili di competenza e alla formazione</i>	€ 24.300.000
Totale Investimenti 2.1, 2.2 e 2.3 + Sub-riforma 2.31		€ 1.268.900.000

⁷⁰ <https://www.funziopubblica.gov.it/il-dfp-e-il-pnrr>

Quando il PNRR venne convertito in legge nel 2021, fu conseguentemente introdotto il P.I.A.O, ovvero il Piano integrato di attività e organizzazione nel giugno del 2022 tramite decreto del Ministro per la pubblica amministrazione contenente la totalità degli adempimenti relativi ai documenti di programmazione del PNRR supportandolo con un c.d. piano-tipo, come strumento di supporto ai sistemi pubblici.

Il PIAO si presenta dunque come uno strumento di programmazione con il quale si è inteso raggiungere un'integrazione tra i vari atti di pianificazione cui le amministrazioni sono tenute, d'altra parte la definizione di questo piano è frutto dell'attività di coordinamento tra l'indirizzo politico e la struttura interna dell'ente⁷¹. In questa prospettiva quindi, il piano in esame definisce: gli obiettivi strategici in termini di performance, di rilevazione del fabbisogno di risorse umane in coerenza con la strategia, e di conseguenza anche l'apprendimento dell'organizzazione imponendo target di riferimento che possono essere annuali o pluriennali, come attivare modalità che assicurino la massima trasparenza delle attività pubbliche per combattere la corruzione, ed infine tutte le azioni alla base del diversity management⁷² per utilizzare le diversità interne in termini di risorse a favore del raggiungimento degli obiettivi, come la diversità di genere.

Il principale proposito è ovviamente quello di attuare il PNRR minimizzando gli sforzi per i contribuenti, e nello specifico verrà esaminato il piano di attività e organizzazione della regione Campania per individuare alcune criticità che sottolineano come l'implementazione di molti obiettivi risulti essere di difficile realizzazione sia da un punto di vista che racchiude un orizzonte temporale di breve periodo che secondo una prospettiva generica.

In particolare, la Giunta regionale della Campania ha approvato il PIAO tramite il d.lgs. n.334/2022 il quale è strutturato in sezioni riguardanti:

- 1) Scheda anagrafica dell'Amministrazione
- 2) Valore pubblico, performance e anticorruzione
- 3) Organizzazione e Capitale umano
- 4) Monitoraggio

Sostanzialmente, ai fini di un più efficiente coordinamento, vengono riuniti in un unico strumento organizzativo quelli che prima erano dei piani di lavoro e gestione che, seppur interconnessi, venivano sviluppati separatamente ed affidati a diverse strutture dell'Ente, quali ad esempio il Piano triennale della performance, il Piano triennale per la prevenzione e la corruzione, il Piano triennale per il fabbisogno del personale.

Entrando nel merito di alcuni temi a cui si riferiscono le sottosezioni del P.I.A.O, appare subito evidente la discrasia tra le intenzioni del legislatore e la difficoltà nella concreta attuazione delle stesse alla realtà vigente. Prendendo in esame la sottosezione di programmazione "2.1 – Valore pubblico" ed in particolare il secondo paragrafo inerente alle "Modalità finalizzate alla piena accessibilità fisica e digitale" la regione Campania, si propone di procedere nell'arco del 2023 a porre in essere tutte le attività necessarie a favorire la

⁷¹ Piano integrato di attività e organizzazione, https://certifico.com/newsletter/archive/view/listid-4-tremcards-it/mailid-84774-portale-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-piao-note_2022

⁷² Gabrielli G. – Organizzazione e gestione delle risorse umane, op.cit.

digitalizzazione e lo snellimento strutturale delle azioni procedurali con l'obiettivo di sfruttare tutte le opportunità offerte dalle tecnologie⁷³ come: utilizzo di sistemi di cybersecurity, data analytics, spazio Cloud al fine di promuovere un rinnovamento culturale all'interno dell'organizzazione regionale con un approccio orientato al digitale.

La fornitura di nuovi servizi digitali e il miglioramento della qualità dei servizi già offerti sono fondamentali per aumentarne l'utilizzo da parte degli utenti, e pertanto la programmazione triennale si propone di definire soluzioni che garantiscano l'interoperabilità dei servizi, in modo tale da abilitare interventi più efficaci in situazioni di emergenza socioeconomica regionale. Per il soddisfacimento di questi obiettivi, è prevista la diffusione di ulteriori servizi trasversali abilitanti come lo Spid (servizio pubblico d'identità digitale) e i PagoPa (ovvero i servizi per i pagamenti elettronici verso la pubblica amministrazione).

In questo processo, per la regione Campania è fondamentale che gli strumenti e i servizi impiegati abbiano un valore preciso per l'utente e ciò richiede l'utilizzo di metodologie e tecniche interoperabili per la progettazione dei servizi stessi; la qualità finale, infatti, non può prescindere da un'attenta analisi dei molti fattori istituzionali, organizzativi e tecnologici che caratterizzano l'intera prestazione erogata, occultando la complessità sottostante. Da ciò deriva una semplificazione dei processi interni.

La Regione ha intenzione di adottare una serie di misure volte a migliorare la capacità di generare servizi di qualità su diversi livelli, quali⁷⁴:

- Possibilità di sfruttare piattaforme digitali esistenti senza dover sviluppare nuove infrastrutture (software as a service)
- Condivisione di strumenti e software con altre organizzazioni/amministrazioni per favorire la collaborazione e uno scambio del know-how
- Utilizzo di modelli accessibili da tutte le amministrazioni
- Valutazione e monitoraggio dei propri servizi offerti

L'obiettivo primario di queste iniziative è migliorare sia la qualità che la quantità dei servizi digitali offerti, adottando una prospettiva che pone l'utente al centro della pianificazione ed implementazione di questi obiettivi, cercando di aumentare la sua soddisfazione concentrandosi su aspetti come la facilità d'uso, l'accessibilità e l'esperienza complessiva del cliente.

È però altrettanto vero che l'applicazione dell'innovazione digitale nella pubblica amministrazione italiana ed in particolare negli enti locali del meridione rappresenta un problema difficilmente realizzabile in tempi brevi, così come emerge da una recente indagine della Banca d'Italia il cui argomento è inerente al processo di informatizzazione nelle amministrazioni locali.

In questo studio, tramite l'analisi di dati statistici ed approfondimenti, viene sottolineata quella che è una situazione complessiva insoddisfacente data dal fatto che, nonostante i passi in avanti realizzati, indica che il

⁷³ Redazione, <http://www.regione.campania.it/assets/documents/piano-triennale-per-il-digitale.pdf>, 31/12/21

⁷⁴ Redazione, https://piao.dfp.gov.it/data/documents/40682/all_1_DGRC_n_41_del_31_01_2023_0.pdf

piano di economia digitale disegnato dalla Commissione Europea deve ancora essere in buona parte implementato.

In particolare, confrontando le passate rilevazioni con quelle odierne, si è registrato un incremento di informatizzazione nelle aree di attività contabili, e legate in generale all'autoamministrazione, e livelli più bassi invece nelle attività legate maggiormente all'erogazione di servizi all'utenza, la quale potrebbe trarre maggiori benefici dall'uso dell'Information and Communication Technologies (ICT). Questa attività di ricerca condotta dalla Banca d'Italia ha evidenziato soprattutto le problematiche e i motivi alla base dei quali gli enti risultano essere 'limitati' nell'adozione di nuove tecnologie. Se da un lato ci sono forti motivazioni che spingono la PA ad adottare nuovi strumenti e metodologie informatico-tecnologiche come la volontà di migliorare i servizi per l'utenza (indicato dall'86% degli enti) e la necessità nonché l'obbligo informale di armonizzare la disciplina normativa europea a quella nazionale (50% degli enti)⁷⁵, dall'altro lato vi sono elementi fortemente limitanti alla realizzazione di questo cambiamento come ad esempio la carenza di risorse, soprattutto finanziarie, di cui gli enti possono usufruire (limite segnalato dal 65% degli enti) e la mancanza di skill e professionalità del personale (58%) perfettamente in linea non soltanto con gli evidenti limiti della Pubblica Amministrazione ma anche con i trend sociodemografici associati alla denatalità e ad un progressivo invecchiamento della popolazione che porta a numerosi fenomeni tra cui il famoso 'skill shortage'⁷⁶ che consiste nella riduzione di competenze richieste dal mercato del lavoro da parte dei dipendenti.

Gli elementi sopracitati affliggono l'amministrazione pubblica italiana, colpendo in particolar modo gli enti locali nel meridione rispetto al resto del paese. Ulteriori criticità, sebbene meno evidenti delle precedenti, riguardano anche il ruolo che la mancanza di infrastrutture telematiche e quindi di rete svolge da ostacolo a suddetto processo soprattutto se si guarda al Sud e alle Isole, (25% degli enti locali meridionali denunciano questo limite), scendendo man mano che si risale lo stivale.

La ricerca evidenzia significative differenze tra i contesti territoriali, in particolare riguardo ai servizi offerti al pubblico: ad esempio, se consideriamo l'adozione del Sistema Pubblico di Identità Digitale⁷⁷ (SPID), si nota che soltanto il 38% degli enti locali nel Nord-Est del paese permette l'accesso ai servizi tramite SPID, una percentuale inconsistente che si abbassa ulteriormente al 19% nel Mezzogiorno. In maniera analoga, anche i dati riguardanti i siti internet risultano essere molto preoccupanti, difatti soltanto il 53% degli enti locali nel complesso presenta un sito di carattere esclusivamente informativo che non permette un dialogo con gli utenti, ovvero i destinatari dei servizi che vengono erogati. Ancora una volta le statistiche più deludenti hanno ad oggetto il Sud Italia dove il 67% dei siti è esclusivamente informativo. Il rapporto della Banca d'Italia identifica infine il capitale umano come un ulteriore elemento critico nel processo di digitalizzazione: i numeri, anche in questo caso, sono molto esplicativi se si considera che in Italia circa 2/3 degli Enti segnalano una

⁷⁵ Ventimiglia M., Processo di digitalizzazione nelle PA, <https://elettromagazine.it/ondigital-digitalizzazione/strada-digitalizzazione-delle-pa/>, 01/03/22

⁷⁶ Gabrielli G. – Organizzazione e gestione delle risorse umane, op.cit.

⁷⁷ Angela G., Differenze territoriali – <https://www.smartbuildingitalia.it/news/news/ce-un-gap-digitale-da-coltmare-per-le-pa-del-mezzogiorno>

carenza di personale con adeguata formazione. Ostacolo maggiormente recepito dal Meridione (con un 67%) rispetto al 58% del Settentrione.

La trattazione di questi dati statistici ci permette di comprendere che in Italia ci sono troppe realtà (e la regione Campania è una di queste) nelle quali le 'logiche manageriali' a partire dalla riforma Brunetta si sono imposte come un elemento estraneo rispetto alla cultura organizzativa, evidentemente ancora molto legata ad aspetti burocratici. Realtà nelle quali la valutazione del personale rappresenta soltanto un passaggio formale al fine di giustificare la distribuzione di premi di retribuzione variabile (tramite il Management by Objectives), e dove non vi è una chiara definizione degli obiettivi programmatici e, quando c'è, non vi è alcun indicatore adatto alla misurazione degli stessi.

A prescindere dallo stadio evolutivo dell'ente, perché la riforma non si riduca ad essere un ulteriore adempimento burocratico che va ad aggiungersi alla lista di formalità da espletare, occorre un cambio di mentalità e un maggiore coinvolgimento del personale non dirigente. Finora al personale non in posizione di responsabilità si è riconosciuto unicamente il ruolo 'passivo' di soggetto valutato, ma se ritenessimo i dipendenti la colonna portante del cambiamento nell'amministrazione pubblica potrebbero sicuramente diventarne protagonisti a tutti gli effetti⁷⁸. La proattività del ruolo dei dipendenti è molto evidente già nella fase di programmazione degli obiettivi (sia individuali che organizzativi) in quanto il grado di accettazione degli stessi e la ricerca del consenso e della collaborazione passano attraverso il coinvolgimento dei singoli membri, innanzitutto, nelle decisioni che ricadono direttamente su di essi e sulla loro attività, ma anche nella definizione delle finalità più generali da seguire; dunque una soluzione per non rendere i dipendenti degli spettatori passivi del cambiamento potrebbe prospettarsi nell'utilizzo di sistemi di 'feedback a 360 gradi'⁷⁹, ovvero sistemi in cui la valutazione viene espressa anche dai singoli dipendenti nei confronti di sé stessi (c.d. autovalutazione), dei colleghi (c.d. peer evaluation) e del dirigente.

La collaborazione attiva di tutti i dipendenti non solo attenua i potenziali rischi di comportamenti incoerenti con le finalità ed i valori dell'ente e combatte l'inerzia al cambiamento, ma costituisce un fattore vincente per riuscire a comprendere i bisogni latenti degli utenti (interni ed esterni) e le difficoltà e le opportunità del contesto. Nonostante non si possa imporre per legge un modo di pensare ed agire, esso può essere stimolato: il confronto e il coinvolgimento devono essere estesi a coloro ai quali, nelle loro attività quotidiane, devono confrontarsi direttamente con gli individui a cui sono rivolti i servizi erogati nonché le loro aspettative.

⁷⁸ Hinna L. – Amministrazioni pubbliche, Evoluzione e sistemi di gestione, op.cit.

⁷⁹ Gabrielli G.– Organizzazione e gestione delle risorse umane, op.cit.

CONCLUSIONI

In conclusione, l'elaborato vuole far riflettere sulla positività nel lungo periodo del progresso amministrativo e burocratico, esaltando le inefficienze attuali e spiegando come, al fine di evitare rivoluzioni eccessive e traumatiche nelle realtà aziendali ed in particolar modo nelle Amministrazioni Pubbliche, è preferibile adottare un approccio graduale, partendo dalle pratiche esistenti per poi introdurre con calma e lucidità nuovi modi di pensare e operare.

Questo processo evolutivo si è reso necessario per adempiere alla crescente domanda collettiva di servizi pubblici nonostante le limitate risorse disponibili, e per garantire il rispetto del principio dell'economicità in primis, passando per la sfrenata ricerca di una maggiore efficacia ed efficienza dei processi produttivi. Tuttavia, le riforme sono state influenzate da numerosi compromessi politici, i quali hanno portato a un quadro normativo europeo caratterizzato da incoerenze e ambiguità.

Nel contesto attuale, gli Enti locali si sono trovati costretti a passare da semplici gestori dei servizi a regolatori delle relazioni provinciali e locali, coinvolgendo i cittadini e le imprese nelle attività di erogazione dei servizi pubblici. Questo ha richiesto l'implementazione di una governance adeguata a gestire i complessi rapporti e a rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese che desiderano partecipare attivamente alle decisioni e alla valutazione delle politiche pubbliche.

In questa nuova realtà, la governance non si basa più solo su obblighi formali, sulla gestione della regolamentazione o sul controllo burocratico dei documenti ufficiali, ma sulla capacità di definire criteri e processi decisionali (nonché periodici controlli interni) per affrontare i problemi di interesse comune. Gli Enti locali devono imparare a collaborare con altri soggetti a livello territoriale, condividendo un progetto di sviluppo regionale più ampio che può essere suddiviso in programmi di dimensioni minori e maggiormente specifici. È importante inoltre decidere insieme ai partner sulle modalità più efficaci ed efficienti per erogare diversi tipi di servizi pubblici e valutare la coerenza delle azioni con lo sviluppo locale.

Nonostante ciò, la trasformazione interna della governance degli Enti pubblici ha incontrato e continua a trovare ostacoli, ma oggi ci sono nuove forze che stanno spingendo per un cambiamento culturale sostanziale nell'amministrazione pubblica e che tengano conto non solo degli strumenti pratici per l'implementazione di pratiche aziendali al fine di minimizzare i costi, ma soprattutto di quelli cognitivo-psicologici affinché si realizzi uno svecchiamento della PA nonché una sua evoluzione in linea con quella degli altri paesi europei.

BIBLIOGRAFIA:

- Alessi R.: “Principi di diritto amministrativo”, ed. Giuffrè, 1978
- Borgonovi E.: “Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche”, ed. Egea, 2005
- Brealey, Mayers R.A.: “Principi di finanza aziendale”, ed. McGraw-Hill, 2019
- Collevecchio: Saggio su “Sistema dei controlli sugli enti locali”, ed. Caparrini, 2013
- Drucker P.: “The executive officer”, ed. Butterworth-Heinemann, 1994
- Fiori, Tiscini: “Economia Aziendale”, ed. Egea, 2014
- Gabrielli G.: “Organizzazione e gestione delle risorse umane”, ed. Isedi, 2019
- Hinna, Monteduro: “Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione”, ed. Aracne, 2006
- Mele R.: “La governance degli enti locali: strategie e futuro”, saggio contenuto in “Economia e diritto del terziario” ed. Franco Angeli, 2005
- Paoloni M.: “La dimensione aziendale delle Amministrazioni Pubbliche”, ed. Giappichelli, 2007
- Petruzzella, Bin: “Diritto Pubblico”, ed. Giappichelli, 2018
- Rebora: “Performance management e pubblica amministrazione. Una guida alla valutazione della performance nell'era della New Public Governance” ed. Il mulino, 2011

SITOGRAFIA:

- <https://www.senato.it/home>
- <https://www.brocardi.it/testo-unico-enti-locali/>
- <https://www.diritto.it/diritto-amministrativo/enti-locali/>
- <https://youtu.be/izoQVSiBwsY>
- <https://www.leadershipmanagementmagazine.com/articoli/one-tier-e-two-tier-due-modelli-di-corporate-governance-a-confronto/>
- <https://www.normattiva.it/>
- <https://www.camera.it/leg19/1>
- <https://www.governo.it/it>
- <http://focus.formez.it/category/collane-editoriali/quaderni-formez?page=2>
- https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/1-2011_saggio_donna.pdf
- <https://certifico.com/newsletter/archive/view/listid-4-tremcards-it/mailid-84774-portale-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-piao-note>
- <https://www.smartbuildingitalia.it/news/news/ce-un-gap-digitale-da-colmare-per-le-pa-del-mezzogiorno>
- <http://www.regione.campania.it/assets/documents/piano-triennale-per-il-digitale.pdf>
- https://piao.dfp.gov.it/data/documents/40682/all_1_DGRC_n_41_del_31_01_2023_0.pdf
- <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/tematiche-istituzionali/2022-informatizzazione/index.html>

