Amministrazione e controllo delle aziende pubbliche

Università degli Studi di Verona
A.A. 2016 – 2017

prof. ssa Stefania Zerbato

stefania.zerbato@univr.it
s.zerbato@pagroup.it

Le “autonomie” della Repubblica

Titolo V della Costituzione (2001)

Le Regioni, le Province, i Comuni

“La Repubblica è **costituita** dai **Comuni**, dalle **Province**, dalle **Città metropolitane**, dalle Regioni e dallo Stato”
(nuovo art. 114, comma 1)

Gli enti autonomi

"**I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni** sono **enti autonomi** con **propri statuti, poteri e funzioni** secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, comma 2) perciò sono espressamente attribuite:

- **autonomia organizzativa** (**statutaria**: artt. 114 e 123);
- **autonomia ("*normativa*")** (legislativa e regolamentare per le Regioni; **solo regolamentare** per gli **altri** enti: art. 117);
- **autonomia amministrativa** (in molte materie: art. 118);
- **autonomia finanziaria** (di entrata e di spesa: art. 119).

Gli enti locali

D. Lgs. 267/00 : Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) (art. 2, comma 1)

Ai fini del presente Testo Unico *<u>si intendono per enti locali:</u>*

- I comuni
- Le province
- Le città metropolitane
- Le comunità montane
- Le comunità isolane
- Le unioni di comuni

Le comunità locali

Art. 3 TUEL

1. Le comunità locali, ordinate in Comuni e Province, sono ***autonome***.
2. Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo.

Le funzioni del comune

Art. 3, comma 3, TUEL

"Il Comune è titolare di funzioni proprie"

Comprende tutto ciò che è rivolto alla cura e allo sviluppo degli interessi della collettività comunale.

Il Comune, nell'ambito della sua autonomia, deve essere in grado:

- di adottare decisioni (non sottoposte a controlli di merito);
- di darsi, da sé, norme opportune per la propria organizzazione.

Competenze del Consiglio Comunale (art. 42 TUEL)

- È organo di indirizzo e controllo politico–amministrativo.

- È competente ad approvare solo gli atti fondamentali dell'ente, caratterizzati da funzioni programmatorie e di indirizzo, e a verificare i risultati dell'azione della Giunta.

Competenze della Giunta Comunale (art. 48 TUEL)

- È organo di governo
- Traduce gli obiettivi ed i programmi strategici del Consiglio in programmi gestionali concreti, di breve-medio termine, adotta il PEG (logica di *budget)*
- Collabora con il sindaco nel governo del comune, con deliberazioni collegiali
- Compie tutti gli atti di governo che non siano riservati al consiglio, al sindaco o agli organi di decentramento
- Esercita attività propositiva e di impulso politico— amministrativo nei confronti del consiglio

Competenze del Sindaco (art. 50 - 54 TUEL)

- Il Sindaco è organo monocratico del comune
- È il capo dell'Amministrazione comunale
- È ufficiale del Governo nel territorio amministrato
- È responsabile dell'amministrazione:

  - stabilisce l'indirizzo politico—amministrativo nel rispetto dei programmi previsti dal consiglio;

  - verifica la corretta attuazione del programma, nel rispetto dei principi di legalità, efficienza e buon andamento dell'amministrazione.

Funzioni del Sindaco

In quanto capo dell'Amministrazione comunale:

- Coordina l'attività degli assessori e promuove l'iniziativa politica
- Nomina i Dirigenti o i Responsabili di uffici e servizi, definendo i rispettivi incarichi dirigenziali

In quanto ufficiale di Governo:

- Sovraintende ai servizi di competenza statale esercitati dal comune: stato civile e anagrafe, leva, demografia, materia elettorale
- Emana provvedimenti (ordinanze d'urgenza) in materia di: ordine pubblico sicurezza pubblica sanità e igiene

Il ruolo degli assessori comunali (art. 47 TUEL)

- Sono i collaboratori più stretti del sindaco
- Il sindaco li nomina: affida loro l'incarico (c.d. "delega") di seguire determinate materie nei vari settori di competenza/attività dell'ente (commercio, urbanistica, sociale, turismo, ...)
- Gli assessori compongono la Giunta (intesa come *staff* politico del sindaco), sono nominati dal sindaco sulla base di un rapporto di fiducia (fedeltà al programma politico — amministrativo), pertanto sono sempre revocabili.

Principio di separazione dei poteri

Spetta ai **dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi** secondo i criteri e le norme dettate dagli statuti e dai regolamenti.

Questi si uniformano al principio per cui i **poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo,** mentre **la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa**, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Art. 107, c. 1 - D.Lgs. 267/00

Competenze dirigenziali

Le competenze dirigenziali:

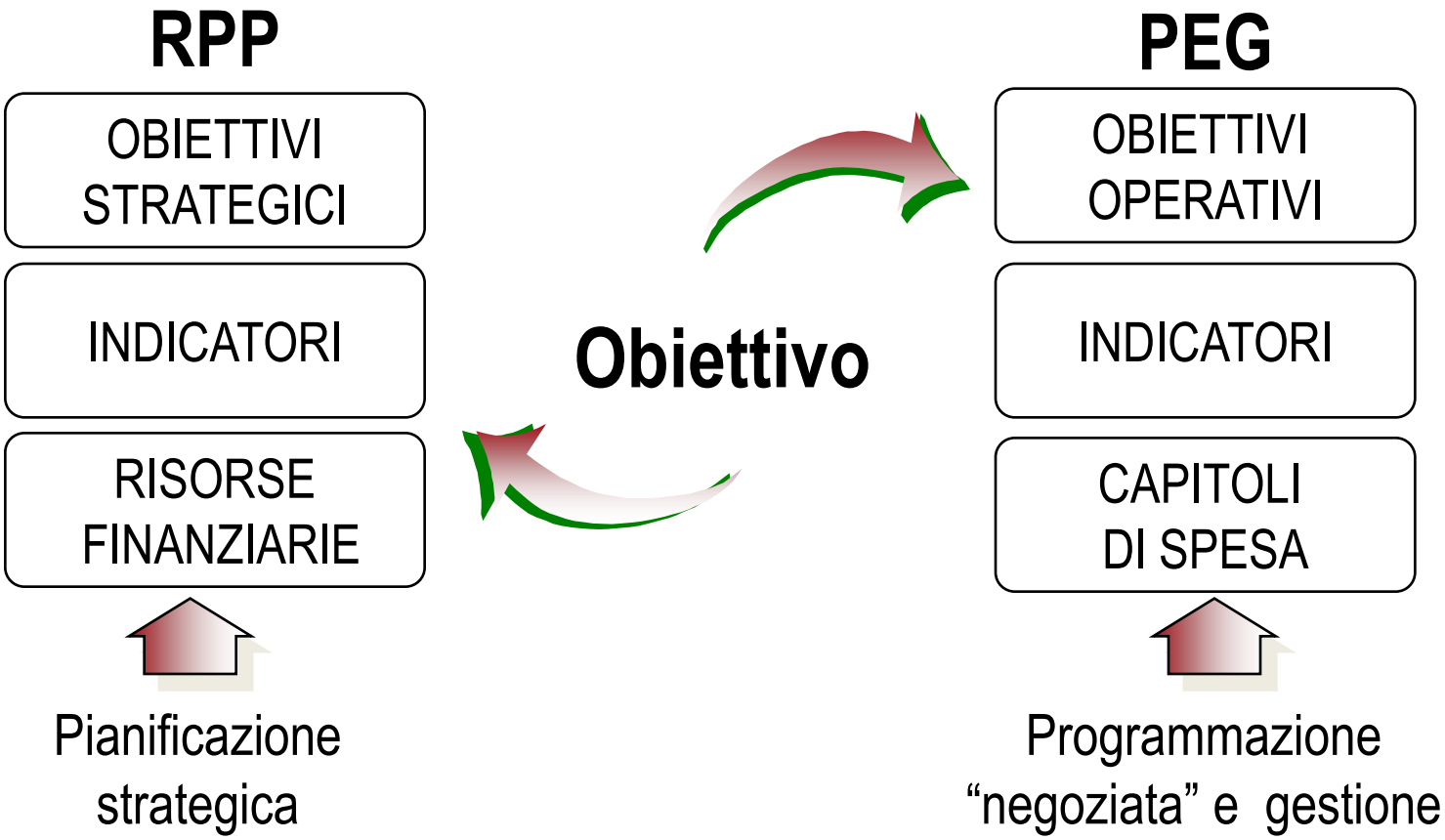
- Presidenza commissioni di gara e concorso
- Responsabilità procedure di appalto e concorso
- Stipulazione di contratti
- Atti di gestione finanziaria
- Gestione del proprio ambito organizzativo e del personale assegnato
- Provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi
- Attestazioni, comunicazioni, diffide, etc.

Il piano esecutivo di gestione

Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'**organo esecutivo** definisce,
prima dell'inizio dell'esercizio,
il **piano esecutivo di gestione**,
determinando gli **obiettivi di gestione** ed affidando gli stessi, unitamente alle **dotazioni necessarie**,
ai responsabili dei servizi.

art. 169 c. 1 D.Lgs. 267/00

Dalla Relazione Previsionale e Programmatica al Piano Esecutivo di Gestione



Il piano esecutivo di gestione

Il piano esecutivo di contiene una ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in **capitoli**, dei servizi in centri di costo e degli interventi in **capitoli**.

art. 169 c. 2 D.Lgs. 267/00

Il Piano esecutivo di gestione

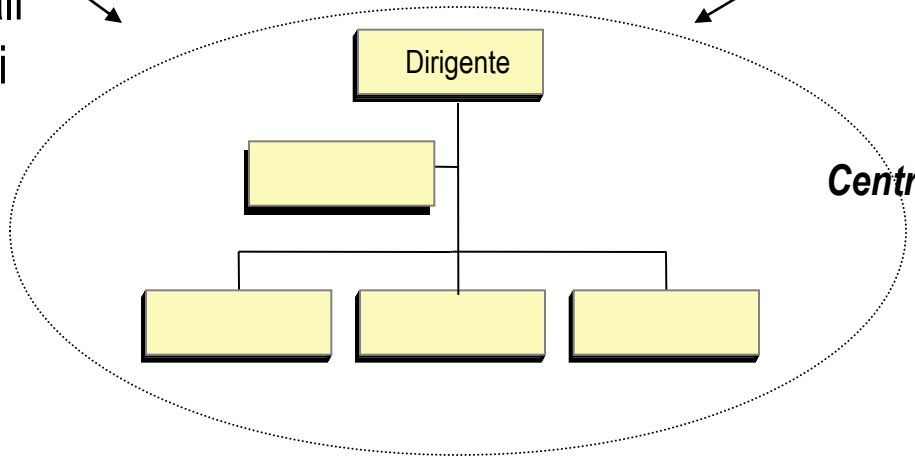
Piano esecutivo di gestione (PEG):

- Strumento che collega le scelte politiche con l'attività gestionale
- Obbligo di adozione *solo* per comuni > 15.000 abitanti
- Approvato annualmente dalla giunta sulla base del bilancio di previsione adottato dal consiglio
- Determina gli obiettivi di gestione che <u>ogni dirigente/responsabile di servizio deve</u> <u>realizzare</u> nel corso dell'esercizio finanziario
- Assegna risorse umane, materiali e finanziarie ("*budget*") per il raggiungimento degli obiettivi fissati

Il piano esecutivo di gestione

Risorse
- finanziarie
- professionali
- strumentali

Obiettivi
e indicatori



Centro di responsabilità

Risultati e performance

D.Lgs. 150/2009[1]

"Attuazione della legge 4/03/2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"

OBIETTIVI

- "Rilanciare" e implementare (con successo) obiettivi disciplinati in norme precedenti, ma non pienamente realizzati, puntando a nuovi strumenti e soggetti.

- Strutturare processi di misurazione e valutazione efficaci al fine di perseguire il costante miglioramento della produttività e delle performance della PA (elevare standard di qualità dei servizi).

D.Lgs. 150/2009$_2$

- Instaurare un forte legame tra obiettivi e risultati dell'organizzazione, e tra obiettivi e risultati del personale (apicale e non).
- Perseguire l'outcome (non solo l'output) e procedere a costanti analisi degli scostamenti
- Valorizzare e premiare il "merito" (performance individuale).
- Creare attenzione sui risultati anche attraverso il "dialogo" e la "partecipazione" dei cittadini: trasparenza.
- Mutuare e strumenti (già) adottati da altri Paesi, europei ed extra-europei.

Il ciclo delle performance$_1$

(art. 4 D.Lgs. 150/2009)

1. Le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.
2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:
   a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
   b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;

Il ciclo delle performance$_2$

(art. 4 D.Lgs. 150/2009)

c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;

e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;

f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Obiettivi e indicatori$_1$

(art. 5 D.Lgs. 150/2009)

Gli obiettivi sono:

a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;

Obiettivi e indicatori$_2$

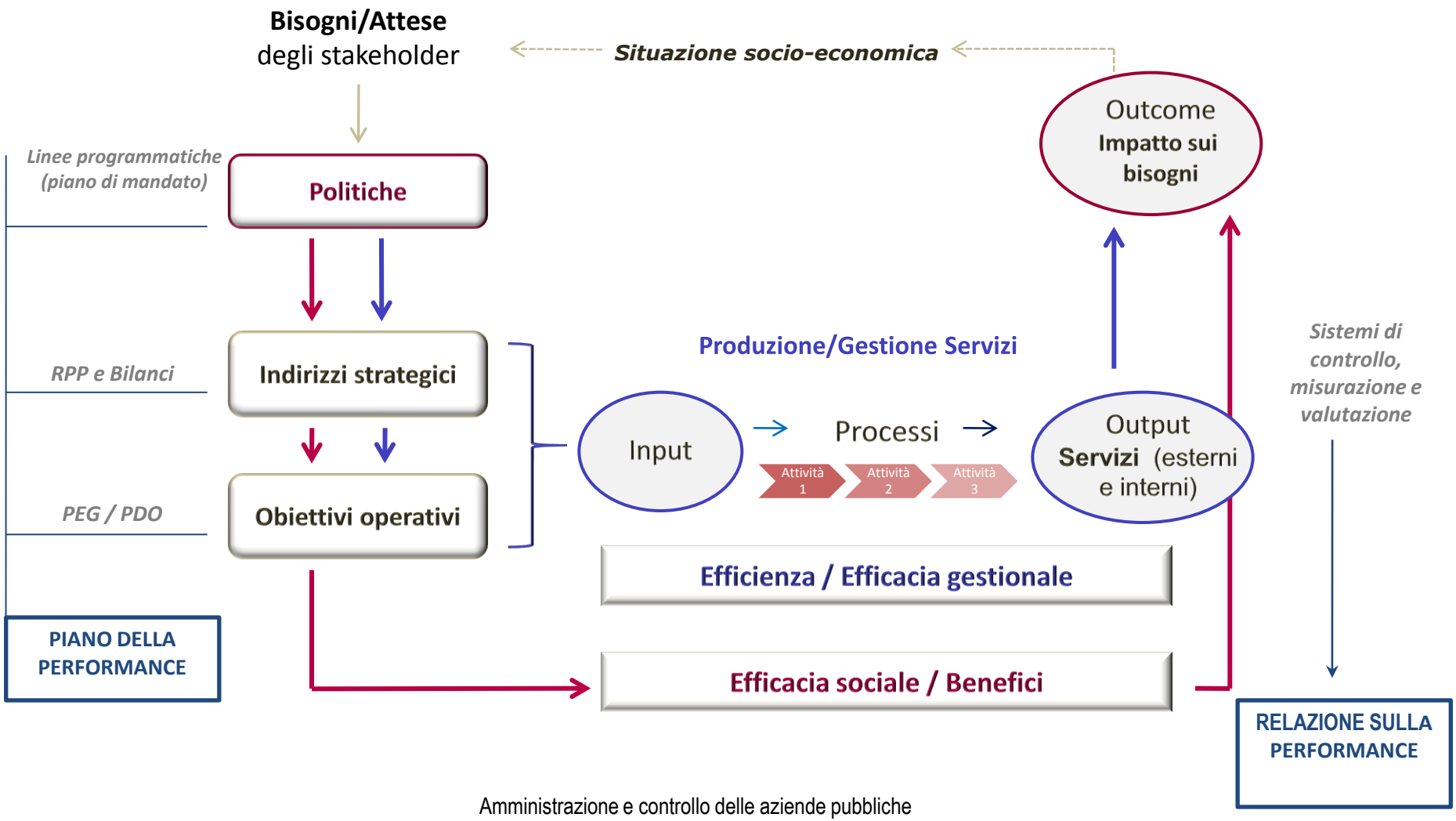
(art. 5 D.Lgs. 150/2009)

e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;

f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;

g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Dalle “politiche” agli impatti: il ciclo delle performance



La Performance individuale e organizzativa

PERFORMANCE INDIVIDUALE:

- esprime il contributo fornito da un individuo, in termini di risultato e di modalità di raggiungimento degli obiettivi (output).

PERFORMANCE ORGANIZZATIVA:

- esprime il risultato che l'intera pubblica amministrazione, con le sue singole articolazioni, consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e, in ultima istanza, della soddisfazione dei bisogni dei cittadini (outcome).

Le “misure” del Piano della performance

Risorse di INPUT: I fattori produttivi che, a vario titolo, entrano a far parte di un’attività o di un processo.

Indicatori di OUTPUT-RISULTATO: Il risultato che si ottiene immediatamente al termine di una attività o di un processo. Esprimibile sotto il profilo quantitativo e qualitativo, in termini direttamente correlabili agli obiettivi finali (operativi) dell’organizzazione.

Indicatori di OUCOME: L’impatto, sui destinatari finali, di una serie di attività e obiettivi e dai relativi output. Il valore pubblico prodotto dalle PA nell’erogazione dei servizi alla collettività.

Struttura e contenuti del Piano della performance$_1$

Il Piano deve essere articolato secondo le seguenti sezioni (delibera 112/2010):

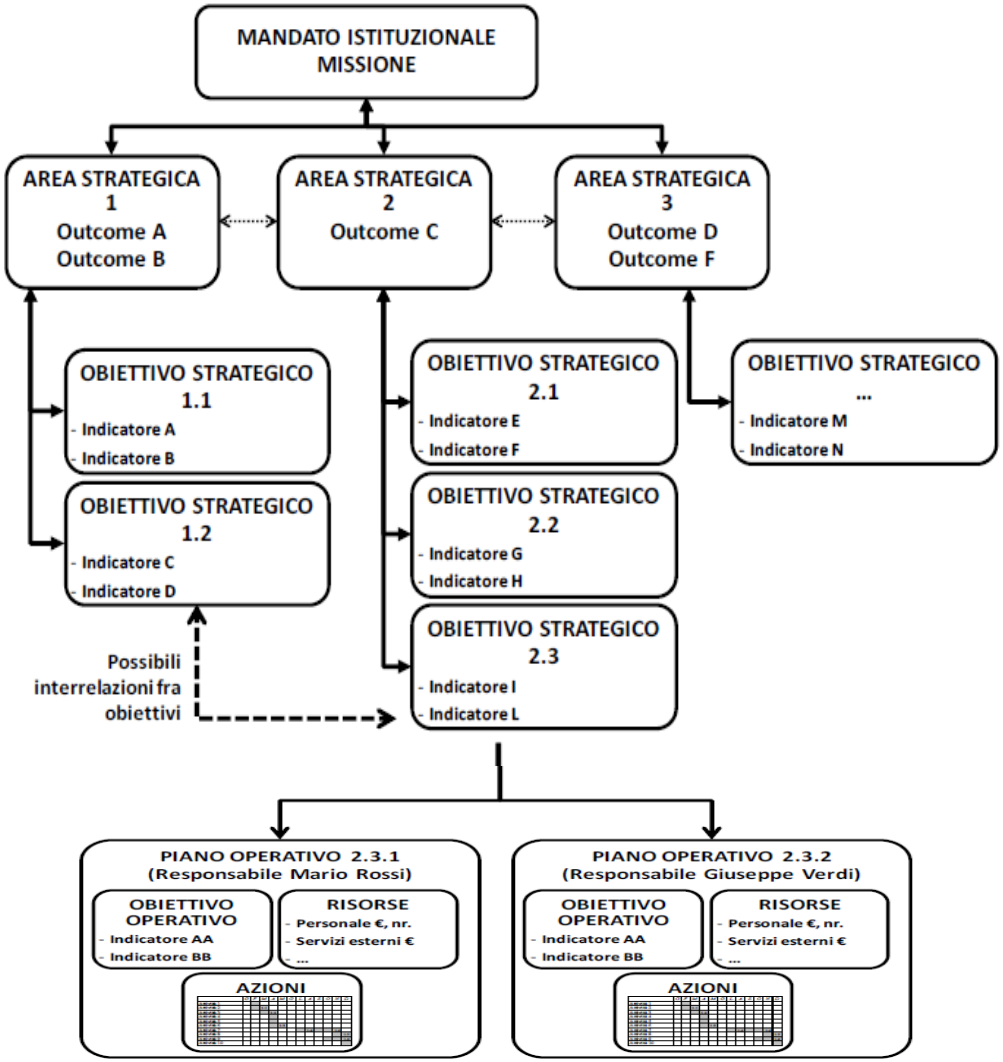
1. Presentazione del Piano
2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli *stakeholder esterni*
   - 2.1 Chi siamo
   - 2.2 Cosa facciamo
   - 2.3 Come operiamo
3. Identità
   - 3.1 L'amministrazione "in cifre"
   - 3.2 Mandato istituzionale e Missione
   - 3.3 Albero della *performance*

Struttura e contenuti del Piano della performance$_2$

4. Analisi del contesto
   - 4.1 Analisi del contesto esterno
   - 4.2 Analisi del contesto interno
5. Obiettivi strategici
6. Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi
   - 6.1 Obiettivi assegnati al personale dirigenziale
7. Il processo seguito e le azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle *performance*
   - 7.1 Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano
   - 7.2 Coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio
   - 7.3 Azioni per il miglioramento del Ciclo di gestione delle performance
8. Allegati tecnici

L'albero della performance

L'albero della *performance*:
il collegamento fra gli obiettivi strategici e i piani operativi (obiettivi operativi, azioni e risorse)



Il processo di costruzione del Piano

Il processo delinea 5 fasi logiche attraverso le quali i diversi attori interagiscono per la redazione del Piano.

1. definizione dell'identità dell'organizzazione
2. analisi del contesto esterno ed interno
3. definizione di aree strategiche – outcome e obiettivi strategici
4. definizione di obiettivi operativi e piani operativi
5. comunicazione del Piano all'interno e all'esterno dell'organizzazione

Dalle strategie all'operatività

- La logica secondo cui è articolato l'albero della performance prevede che ogni Area strategica esprima i propri risultati attesi attraverso indicatori di outcome e articoli l'attività amministrativa in obiettivi strategici.
- Ciascun **obiettivo strategico** troverà esplicitazione in "piani operativi", redatti in modo da individuare:
  - obiettivi operativi
  - indicatori di output, e rispettivi target (valore atteso)
  - azioni e tempi di realizzo
  - risorse: economiche, umane e strumentali
  - responsabilità organizzative, puntuali per ogni obiettivo operativo

I soggetti del ciclo delle performance

- **Commissione (CiVIT ora ANAC)**
  emana linee guida e strumenti operativi a supporto dell'implementazione del ciclo della performance. Accredita gli organismi indipendenti di valutazione.

- **Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)**
  opera all'interno delle PA, supporta e verifica l'adozione del sistema di valutazione, certifica la relazione sulle performance.
- **Dirigenti**

  sono responsabili della valutazione del "loro" personale e sostengono il miglioramento continuo
- **(Stakeholder)**
  assumono senso critico nei confronti delle PA grazie alla trasparenza e contribuiscono al miglioramento delle stesse.

Gli strumenti della “meritocrazia”

- Trattamento accessorio collegato alla performance individuale e organizzativa
- Progressioni economiche
- Progressioni di carriera
- Bonus annuale delle eccellenze
- Premio annuale per l’innovazione
- Attribuzione di incarichi di responsabilità
- Accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale