

Concorso
267 **MINISTERO**
della **DIFESA**

152	Funzionari con competenze in materia giuridico amministrativa (cod. A.1)
35	Funzionari con competenze in valutazione delle politiche pubbliche (cod. A.2)
75	Funzionari con competenze in procurement (cod. A.3)

MANUALE con le
MATERIE COMUNI ai diversi profili

NLD
CONCORSI

Capitolo 4

La gestione della PA nell'ottica organizzativa

SOMMARIO:

1. La funzione amministrativa. - 1.1. Un modello di organizzazione e funzionamento: il sistema a "geometria variabile". - 1.2. La regolazione. - 2. L'organizzazione amministrativa. - 3. L'evoluzione dell'organizzazione della PA: i modelli organizzativi. - 4. Il pluralismo della PA, l'esempio di Partenariato pubblico privato. - 5. Decentramento, federalismo amministrativo e sussidiarietà. - 6. L' *European Governance*. - 7. Il modello delle amministrazioni composte e reticolari. - 8. Cosa prevede il PNRR per la PA? - 8.1. Decreti attuativi al PNRR.

1. La funzione amministrativa

► 1.1. Un modello di organizzazione e funzionamento: il sistema a "geometria variabile"

Il sistema amministrativo a geometria variabile si definisce come un modello di organizzazione e funzionamento della PA che si basa sull'idea che la stessa non sia statica, ma possa variare a seconda delle diverse funzioni svolte e dei diversi soggetti coinvolti.

Partendo da tale modello, la pubblica amministrazione non va più solo identificata sulla base di criteri formali, come la natura giuridica o la titolarità dei poteri pubblici. È invece necessario considerare anche i criteri sostanziali, quali le funzioni svolte e gli interessi perseguiti.

In tal senso, la PA può includere anche soggetti non tradizionali, come le imprese pubbliche, le associazioni, le fondazioni e le società a partecipazione pubblica.

Giuridicamente parlando, il modello in oggetto trova fondamento nel dettato costituzionale dell'articolo 118, in cui si riconosce la potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di organizzazione amministrativa.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la pubblica amministrazione può assumere forme diverse, a seconda delle esigenze di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa.

Il modello a geometria variabile presenta dei vantaggi, tra cui:

- migliore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa. Infatti, la possibilità di utilizzare soggetti diversi consente di utilizzare le competenze e le risorse più appropriate per ogni specifica funzione.
- Maggiore flessibilità e adattabilità. Il modello in oggetto consente un adattamento più semplice ai cambiamenti sociali ed economici.
- Maggiore apertura alla collaborazione con il privato. Il coinvolgimento di soggetti privati permette di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, nonché di ridurre i costi.

Tuttavia, l'implementazione del modello a geometria variabile presenta alcuni limiti, tra cui: il rischio di opacità e di conflitti d'interesse; nonché la difficoltà di coordinamento.

In definitiva, il modello a geometria variabile è un modello complesso che presenta sia vantaggi che limiti e la sua applicazione richiede un'attenta valutazione delle esigenze specifiche di ciascun contesto.

► 1.2. La regolazione

La regolazione è un processo complesso che coinvolge diversi sistemi, sia biologici sia psicologici. Si tratta di un processo dinamico che si adatta alle esigenze dell'ambiente e alle mutevoli condizioni interne dell'organismo. Molteplici sono le teorie che cercano di spiegare la regolazione, ma in questo contesto si focalizza l'attenzione sull'agire amministrativo mediante regolazione.

In particolare, la modalità di esercizio dell'azione amministrativa attraverso cui l'amministrazione

pubblica interviene nel mercato o nella società civile al fine di tutelare interessi pubblici. Tale intervento si concretizza nell'emanazione di atti di regolazione, quali leggi, regolamenti, atti amministrativi generali, atti di indirizzo e controllo.

L'agire amministrativo mediante regolazione si distingue dall'agire amministrativo mediante intervento diretto, che si concretizza invece nell'adozione di atti amministrativi individuali, quali provvedimenti autorizzativi, concessori, sanzionatori.

In generale, l'agire amministrativo mediante regolazione si fonda su taluni principi, quali: legalità, razionalità, partecipazione e trasparenza.

In tal senso, vi sono una serie di proposte teoriche applicabili enunciate di seguito.

La teoria normativa sostiene che le agenzie regolative sono in grado di perseguire gli obiettivi di politica pubblica che sono stati loro assegnati dal legislatore. Questa teoria si basa sull'assunto che le agenzie regolative sono composte da individui competenti e onesti che sono motivati a servire l'interesse pubblico.

La teoria della cattura sostiene che le agenzie regolative sono inevitabilmente catturate dagli interessi che regolano. Questa teoria si basa sull'assunto che le agenzie regolative dipendono dagli interessi che regolano per le informazioni, le risorse e il sostegno politico.

La teoria neoistituzionalista sostiene che le agenzie regolative sono influenzate da una varietà di fattori, tra cui le preferenze degli interessi coinvolti, le regole e le norme istituzionali e le dinamiche interne dell'agenzia. Questa teoria si basa sull'assunto che le agenzie regolative non sono semplicemente burattini degli interessi che regolano, ma hanno una propria autonomia e capacità di azione.

Le tre teorie dell'azione pubblica sopra descritte forniscono diverse prospettive sulla regolazione. In generale, la teoria normativa è stata criticata per essere troppo ottimista sulla capacità delle agenzie regolative di perseguire gli obiettivi di politica pubblica. La teoria della cattura, invece, è stata criticata per essere troppo pessimistica e per non tener conto della capacità delle agenzie regolative di resistere alle pressioni degli interessi. La teoria neoistituzionalista, invece, è stata elogiata per la sua maggiore complessità e realismo.

2. L'organizzazione amministrativa

Gli organi costituenti la **struttura organizzativa** delle amministrazioni pubbliche, così come di qualsiasi altra azienda, sono raggruppabili in 5 categorie principali:

- **vertice strategico**: costituito dagli organi responsabili del governo delle amministrazioni pubbliche. Si occupa di adottare, anche con l'ausilio di strumenti contabili ed extra contabili, strategie, programmi e piani a medio-lungo termine e controllarne l'effettivo conseguimento.
- **Linea di direzione intermedia**: comprende le figure dirigenziali e/o le posizioni organizzative presenti all'interno delle AAPP. Ha il compito di realizzare il collegamento tra il vertice strategico ed il nucleo operativo di base e la linea di direzione intermedia comprende sia dirigenti di alto livello che dirigenti di basso livello. Si precisa che i dirigenti di alto livello hanno il compito di tradurre le linee strategiche fissate dal vertice strategico in piani esecutivi da affidare poi alle diverse strutture operative; mentre, i dirigenti di basso livello sono chiamati a coordinare le diverse strutture operative.
- **Nucleo operativo di base**: è costituito dagli organi dediti alla produzione ed all'erogazione dei beni/servizi ed è identificabile con l'insieme delle persone poste nelle diverse unità operative delle AAPP che contribuiscono direttamente alla realizzazione della sua funzione produttiva.
- **La tecnostruttura**: comprende l'insieme di organi e soggetti che affiancano gli organi di *linea*, offrendo loro specifici strumenti di programmazione, controllo e regolazione del funzionamento dell'azienda. I recenti processi di riforma hanno portato alla crescita delle tecnostrutture delle AAPP.
- **Servizi di supporto**: sono costituiti da unità organizzative le attività delle quali pur non collegate direttamente ai processi produttivi dell'AAPP ne facilitano e ne supportano lo

svolgimento. Affinché i diversi organi della struttura aziendale possano operare in modo efficiente ed efficace è necessario che il loro funzionamento sia coordinato.

3 . L'evoluzione dell'organizzazione della PA: i modelli organizzativi

Il **modello burocratico** predilige il lavoro operativo di routine; in presenza di processi di lavoro fortemente standardizzati con divisione delle mansioni molto spinta. Esso comporta il mantenimento di una forte centralizzazione attraverso il peso dato alle relazioni di tipo gerarchico. In tal senso, il ruolo fondamentale della tecnostruttura che standardizza il lavoro e consente alla linea manageriale di focalizzarsi sulla supervisione dell'attività e sulla soluzione dei problemi emergenti in chiave di "eccezione", rispetto alla normale routine. Infatti, con il suo intervento l'organizzazione dispone di norme e regole che consentono il controllo del processo operativo e dei comportamenti attraverso la standardizzazione dei compiti, delle procedure e l'analisi e ottimizzazione di tempi e metodi di lavoro.

La burocrazia riesce a gestire livelli elevati di complessità ma si trova disarmata quando incontra condizioni di incertezza e dinamismo.

Emerge in questi casi una **crisi di rigidità** caratterizzata da difficoltà di adattamento strategico, di coordinamento interno e dalle conseguenze della demotivazione del personale del nucleo operativo.

Inoltre, emergono i circoli viziosi della burocrazia che stabilizzano il funzionamento su livelli bassi di efficacia e di rispondenza alle attese dei soggetti dei quali l'organizzazione dovrebbe servire bisogni e interessi.

Nel **modello decentrato**, invece, l'ente viene suddiviso in centri di responsabilità che rispondono al vertice strategico del conseguimento dei risultati riguardanti definiti insiemi di attività. Questo modello introduce un doppio livello di direzione generale o almeno di coordinamento complessivo che riguardano l'intero ente e le singole unità divisionali, ciò comporta la presenza di divisioni che agiscono negli ambiti operativi affidati con livelli di autonomia sufficientemente ampi. Ne consegue la possibilità di sviluppare strategie articolate, con distinzione tra il livello divisionale e quello dell'ente nel suo complesso. Tale modello comporta l'istituzione di una struttura amministrativa centrale che offre supporto al vertice strategico nel coordinare alcuni aspetti del funzionamento e lo sviluppo di sofisticate modalità di controllo sui risultati, soprattutto attraverso il budget.

La principale criticità nell'adozione di questo modello organizzativo è l'**esposizione al rischio di diluire le proprie competenze distintive**, o di defocalizzarsi dal proprio ruolo istituzionale. Inoltre, si genera una crisi di dispersione di risorse ed energie e di mancata integrazione tra i diversi centri di attività.

Il **modello innovativo** prevede l'adozione di un assetto strutturale flessibile, organico, imperniato su piccoli gruppi di specialisti ed esperti che costituiscono il cuore dell'ente. Il tutto corredato da una sistematica collaborazione tra dirigenti, tecnici e specialisti, consulenti interni ed esterni, organizzata con modalità poco formalizzate e orientata a generare contesti nei quali le diverse specializzazioni integrano il loro lavoro per produrre innovazioni e realizzare scopi comuni (tecnostruttura assume la logica di servizi di supporto). Tale modello comporta un forte orientamento delle unità di staff ad agire come unità di servizio interno e livelli forti di coinvolgimento degli operatori di tutti i livelli, partecipazione e motivazione.

4. Il pluralismo della PA, l'esempio di Partenariato pubblico privato

Con il dettato Costituzionale si realizza la nascita di una concezione nuova dello Stato e della Pubblica Amministrazione.

Infatti, con il riconoscimento che la sovranità appartiene al popolo (art.1 della Costituzione), lo Stato-persona, cioè lo Stato-apparato non rappresenta più la sede esclusiva del potere d'imperio. *In primis*, l'organizzazione dell'ordinamento (statale) viene concepita come autonoma rispetto

all'organizzazione della persona giuridica statale, e cioè consente la distinzione tra lo stato collettività, la comunità organizzata politicamente e giuridicamente per la realizzazione di fini propri e lo Stato apparato, il complesso delle istituzioni che esercita il potere in posizione servente rispetto ai fini della Comunità.

In secondo luogo, la comunità nazionale ricomprende in sé stessa altre comunità e in particolare le comunità locali, cui l'**articolo 5** ed altre norme della Costituzione riconoscono un'autonomia in forza della quale gli enti territoriali minori costituiscono ordinamenti che sono essi stessi "poteri".

D'altra parte, gli **articoli 97 e 98 della Costituzione**, nel prefigurare un modello di P.A. vincolata essenzialmente alla legge ed al servizio della Comunità nazionale, confermano che lo Stato è soltanto una delle amministrazioni pubbliche, pur svolgendo i compiti di raccordo e coordinamento che l'articolo 95 della Costituzione assegna al Governo.

In conclusione, il **pluralismo** si realizza: nell'autonomia di cui sono titolari talune amministrazioni (gli enti territoriali); nel decentramento funzionale, per cui specifici interessi collettivi sono curati da amministrazioni diverse da quelle statali; negli istituti di partecipazione dei cittadini, di autogestione ed autogoverno.

L'art. 5 della costituzione dispone che 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 e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

In base a questa disposizione di principio si deve ammettere che la PA non è funzione esclusiva della persona giuridica dello Stato ma che essa viene esplicata anche da altri enti pubblici ai quali viene non soltanto attribuita ma riconosciuta la qualità di soggetti di pubblica amministrazione.

Ciò vale in primo luogo per le regioni. Nel nostro ordinamento esiste un **pluralismo amministrativo** nel senso che più sono gli enti ai quali è riconosciuto il potere di amministrare.

Ad oggi, si assiste sempre più ad un aumento della quantità delle funzioni attribuite *ex novo* ad enti diversi dallo Stato o ad una riduzione al quale secondo un fenomeno cui corrisponde il concetto di deconcentrazione (trasferimento di capacità da un ente ad un altro).

Il problema dei rapporti che intercorrono tra lo stato e gli altri enti pubblici, nell'ambito dell'ordinamento amministrativo può essere visto sotto due aspetti e precisamente o come **relazione tra i soggetti** o come **relazione tra la loro attività**.

Sotto il primo punto basterà dire che i soggetti di Pubblica Amministrazione sono tra loro indipendenti. Tuttavia, la stessa coordinazione, che deve sussistere nella loro attività, comporta che si instaurino delle relazioni anche tra le organizzazioni.

Perciò vige il **principio di autogoverno** secondo il quale spetta all'ente di designare i propri organi e le persone che dovranno soggettarli. Tale principio si estende agli organi elettivi per gli enti a base corporativa (elezioni regionali, provinciali e comunali) e per gli altri si restringe invece ai soli organi burocratici a meno che negli enti a base istituzionali, gli organi non burocratici siano designati da soggetti estranei quali lo stato, gli enti locali o gli enti finanziatori o controllori (cortei dei conti).

Questo principio patisce però molte eccezioni. Così costituisce un'eccezione il sistema introdotto dal passato regime autoritario e centralista e tuttora conservato, secondo cui i segretari delle province, comuni che sono i funzionari più elevati di quegli enti, non sono loro dipendenti bensì dipendenti dello stato.

Molto più comprensibile è l'eccezione costituita dal potere, attribuito allo Stato di sciogliere le amministrazioni elettive quando essere non siano più in grado di funzionare per sostituirle temporaneamente con commissari straordinari.

Anche dal punto di vista delle relazioni tra le attività dello stato e degli enti pubblici come persone giuridiche, l'unica cosa che si potrebbe dire è che non vi è nessun collegamento tra loro, ognuna essendo infatti espressione di un soggetto giuridico indipendente.

In alcuni ordinamenti, nei quali il fenomeno dell'accentramento non ha avuto modo di

manifestarsi (USA) non vi è alcun collegamento tra Stato ed enti pubblici, bastando, ad assicurare una uniformità di criteri ispiratori delle loro attività, la provenienza mediante elezioni, degli organi di quegli enti dal popolo o mediante nomina dallo stesso partito che ha conquistato il potere di governo.

In quegli ordinamenti invece nei quali per effetto di un previo fenomeno di accentramento, il pluralismo amministrativo non ha la sua ragione di essere naturale e storica ed è un espediente di deconcentrazione di compiti già appartenenti allo Stato, questo è naturalmente restio a disinteressarsi completamente della loro attività. E così pur riconoscendo a quegli enti piena capacità di agire, tuttavia si riserva il diritto di sorvegliare la loro attività o addirittura di controllarne i singoli atti.

Ma deve essere chiaro che esso agisce in questo caso come ente esponentiale dell'ordinamento repubblicano e non per soddisfare interessi propri.

Ciò posto conviene distinguere tra i vari interventi di coordinamento:

1. il primo è la **sorveglianza**, che si esplica o mediante ispezioni o inchieste di organi statali (forma ispettiva) o mediante la sostituzione di organi degli enti pubblici con organi statali (forma sostitutiva) o mediante la richiesta o l'obbligo dell'invio di atti o di relazioni periodiche sull'attività dell'ente (forma supervisiva)
2. la seconda forma, il **controllo**, è più penetrante e si esplica o mediante un sindacato circa la corrispondenza del singolo atto alle norme legislative formali o sostanziali (controllo di legittimità) o mediante un sindacato circa la corrispondenza del singolo atto allo stesso interesse dell'ente (controllo di merito). Questa ultima forma comprime la facoltà di autodeterminazione.

Passando all'aspetto dinamico e cioè alle relazioni tra le rispettive autorità degli enti sovraordinati (Stato e regioni) e tutti gli enti dotati di autonomia pubblica, occorre evidenziare un nuovo principio che recentemente tende ad emergere rispetto a quelli noti della libertà, eguaglianza e solidarietà.

Una forma di cooperazione pubblico/privata è sicuramente rappresentata dai **partenariati pubblico privati (PPP)**. Con questa espressione si fa comunemente riferimento a forme di cooperazione tra poteri pubblici e soggetti privati, con lo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico (la legge delega n. 11/2016 detta i principi su cui è costruito il nuovo Codice Appalti, sposando i principi forniti dalle ultime direttive 2014/23/UE, 2014/24UE, 2014/25UE in materia di appalti pubblici, che già mirava all'ambizioso obiettivo di incentivare l'integrazione pubblico-privato al fine di accrescere le risorse a disposizione e acquisire soluzioni innovative anche dal punto di vista finanziario, facendo specifico riferimento agli istituti di finanza di progetto e di locazione finanziaria di opere pubbliche e di pubblica utilità).

5. Decentramento, federalismo amministrativo e sussidiarietà

Il federalismo amministrativo rappresenta il massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

Quando si parla di decentramento si intende il **trasferimento** di funzioni e responsabilità delle funzioni pubbliche **dal governo centrale ad organi periferici** o addirittura, per il principio di sussidiarietà alla società civile.

Lo stesso principio va visto nei rapporti che si potrebbero definire su scale verticali e che emerge dal successivo articolo 5: **il principio di sussidiarietà**.

Il principio di sussidiarietà si ricollega alla concezione che pone a base della società la libertà e l'uguaglianza degli individui e assegna alla autorità un compito integrativo e di sostegno nei confronti della esplicazione della loro responsabilità.

Sul piano civile il principio è emerso con particolare forza nel contesto della CE e ha trovato la sua formulazione nell'art 3 del trattato dell'UE dove è sancito come principio fondamentale