

L'UE e la PA Italiana, strumenti e facilitazioni per lo sviluppo territoriale

Prof. Marco Valerio Livio La Bella - marco.labella@unict.it - master.mpsl@unict.it

<https://www.dsps.unict.it/corsi/master-management-pubblico-dello-sviluppo-locale>

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Università degli Studi di Catania

Prima parte

Complessità sociale, network organizzativi e governance democratica

Seconda parte

Le pubbliche amministrazione come species del genere organizzazione complesse

Terza parte

Le Città Metropolitane tra funzionalità e funzioni

Prima parte

Complessità sociale, network organizzativi e governance democratica

La polisemia del concetto di complessità

la prospettiva

La pubblica amministrazione non è un oggetto da plasmare secondo un dover essere, ma un fenomeno politico e sociale proprio delle società moderne e della loro complessità.

La complessità sociale

- **riveste un'ambiguità intrinseca**, (l'interdipendenza dei ruoli, la varietà e la variabilità dei mutamenti, la difficoltà di trovare un modello efficace, la difficoltà nel governo);
- **Si riferisce ad un numero e ad una varietà di relazioni interne ed esterne** (la differenziazione dei ruoli, la divisione sociale e tecnica del lavoro, il tasso di associazionismo, il grado di sviluppo economico e politico, lo sviluppo della tecnologia, la proliferazione dei canali e dei sistemi di comunicazione);
- **Come riconoscimento di un deficit di competenza cognitiva**, (nessun aggregato sociale, per quanto semplice, è riducibile a un unico livello di descrizione);
- **Come riconoscimento di un deficit di potere** (rapporto sfavorevole tra la varietà delle azioni proprie e quelle della società che si vorrebbe governare);
- **Tiene conto di un grande potenziale di auto-organizzazione**

Il concetto di complessità applicato alle organizzazioni

Luciano Gallino (1979):

«nel tipo, l'intreccio, la varietà delle relazioni socio tecniche che le caratterizzano. Il risultato più visibile di tale complessità strutturale, che accentua e moltiplica in genere la fenomenologia sociale propria delle organizzazioni, è che le relazioni strutturali più importanti, quelle che caratterizzano il modo di operare dell'organizzazione, non sono relazioni tra individui, bensì tra unità e sub-unità strutturali di varie dimensioni e con diverso "grado" gerarchico».

Il paradigma organizzativo

(risorse, formale vs informale)

Paolo de Nardis (2011):

«un contesto sociale frammentato che produce domande difficilmente integrabili che, a loro volta, scavalcano i soggetti di mediazione e di rappresentanza istituzionali e sono espressione di sfiducia nella capacità di iniziativa dell'autorità statale [...] Nella società complessa il punto critico è rappresentato dalla discrepanza tra problemi e soluzioni, nonché dalla necessità di trasformare sostanzialmente l'organizzazione politico-amministrativa dello Stato per potenziarne l'efficienza decisionale e l'efficacia nella fase di attuazione».

Forme di amministrazione

Modalità

Stipulative

Impositive

*Orientate-
norma*

Finalità

*Orientate-
scopo*

Amministrazione
razionale-legale
(stato liberale)

Amministrazione
regolativa
(stato regolatore)

Amministrazione
ricettiva
(stato sociale)

Amministrazione
cooperativa
(stato osmotico)

Come evolvono i tre principi ordinatori delle pubbliche amministrazioni

- ❑ A proposito del principio gerarchico che regola i rapporti tra amministrazione e società

dalla **gerarchia** ➡ alla **cooperazione**

- ❑ A proposito del presunto carattere monolitico e compatto della pubblica amministrazione

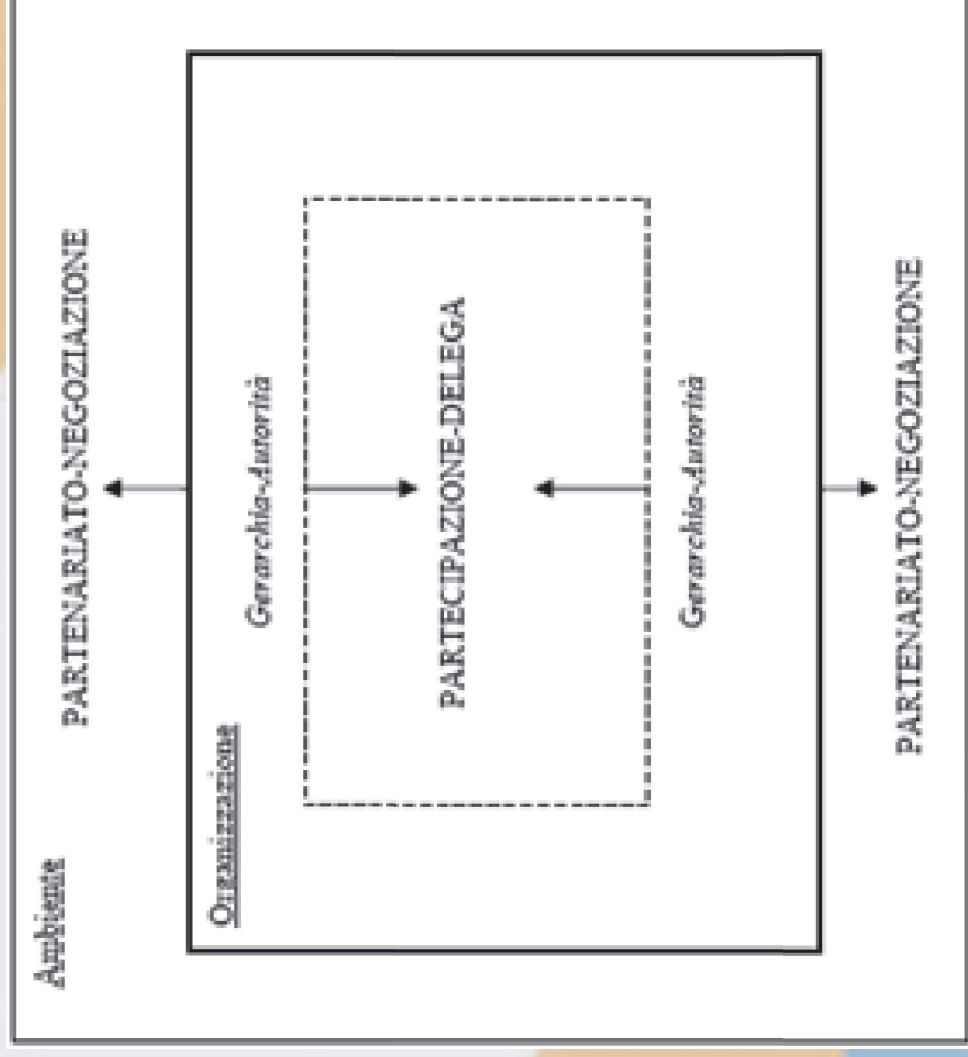
dal **castello** ➡ alla **rete**

- ❑ A proposito del modello di governo fondato sul godimento di una posizione di potere legittimata dall'alto (legge/politica)

dal **government** ➡ alla **governance**

Oltre la gerarchia: partecipazione e partenariato

Il **passaggio dalla gerarchia alla partecipazione** ha seguito due **traiettorie: l'una interna** alle amministrazioni **l'altra esterna**.



Dal castello alla rete

La rete o reticolo organizzativo (*organizational network*) è un insieme di organizzazioni (cui corrispondono determinate posizioni dette nodi) e di relativi legami (archi) che attivano fra loro strategie competitive/cooperative al fine di procacciarsi le risorse (es.: denaro, informazioni, conoscenze, legittimazione, etc.) necessarie alla loro attività e alla loro sopravvivenza

Come funzionano le reti

Al fine di andare al di là della sola descrizione delle reti per provare a spiegare perché le reti assumono determinate forme e funzionano in un determinato modo sono stati avanzati alcuni paradigmi teorici

- ☐ Il paradigma dello scambio
- ☐ Il paradigma politico
- ☐ Il paradigma amministrativo

Dal governo alla governance

Alcuni tratti caratteristici del processo di *governance*, o di governo («attività di governare»): *governing*:

- ✓ la collaborazione orizzontale (ma anche verticale) tra attori pubblici e privati sia nella fase decisionale che nella fase di implementazione delle politiche pubbliche;
- ✓ l'assenza di un attore dominante;
- ✓ la non necessaria presenza di una struttura di governo (un government), ovvero di istituzioni a cui sono attribuiti formalmente poteri di controllo;
- ✓ la possibilità, quale forma tipica, ma non unica, di policy-making di un network di attori in grado di auto-regolarsi (self-governing networks);
- ✓ l'applicabilità a svariati settori di attività, principalmente a quello economico (*corporate governance*) e a quello politico-istituzionale (onde, possiamo distinguere tra *governance* nazionale, europea e globale).

Questioni fondamentali

- **Imparare a guardare** alle amministrazioni pubbliche come ad un'ecologia di organizzazioni eterogenee
- **Conoscere** il significato della connessione debole rispetto alla connessione forte
- **Distinguere** tra government e governance
- **Capire i diversi tipi** di governance amministrativa e le loro conseguenze
- **Conoscere** i rapporti centro periferia dal punto di vista amministrativo
- **Comprendere** il rapporto tra pubblico e privato nel sistema amministrativo

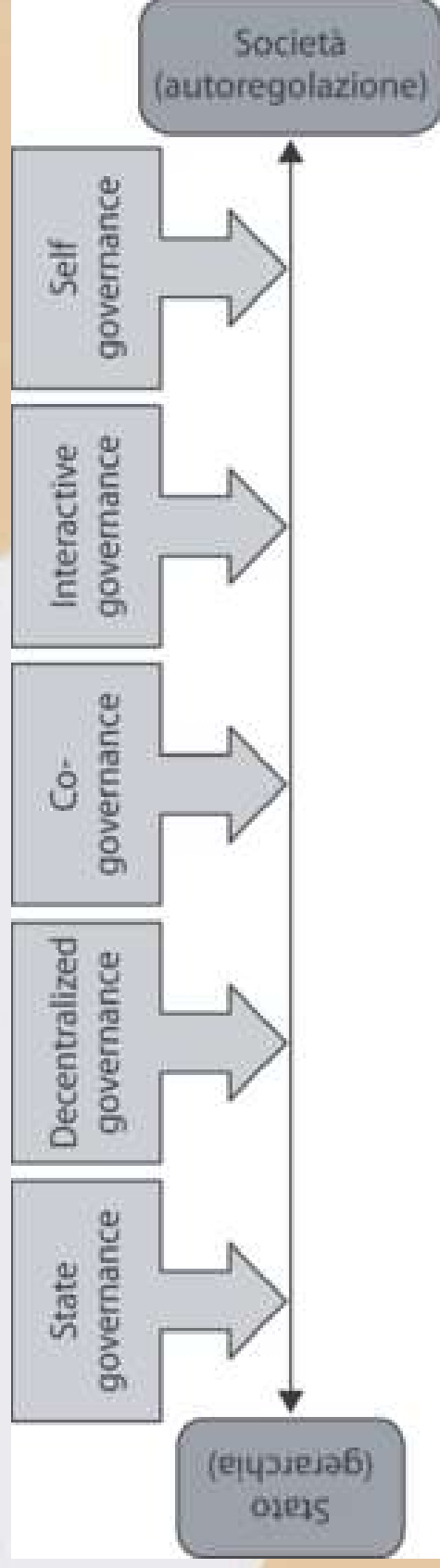
La governance amministrativa

I sistemi amministrativi contemporanei risultano,
secondo una brillante espressione di Cassese [2020],
«disaggregati», nel senso che hanno perduto quel
grado di coerenza e compattezza che avevamo avuto
modo di intravedere.

Governare la frammentazione

- L'amministrazione contemporanea è un «soggetto plurale» con un certo ineliminabile grado di incoerenza al proprio interno
- L'idea che questo sia un «sistema» è più un'ipotesi che un dato di fatto, non è il frutto di un disegno deliberato e coerente
- Il sistema dei poteri e delle interconnessioni del sistema amministrativo osservando come questo fosse dominato dalla frammentazione unitarietà e profonda segmentazione dei processi decisionali
- Un sistema frammentato è, infatti, potenzialmente entropico
- Una sorta di «bradisismo permanente» che rende il sistema dinamico, mai stabile, in cambiamento continuo e incrementale

Tipi di governance amministrativa



Seconda parte

Le pubbliche amministrazioni come species del genere organizzazione complesse

Modelli di amministrazioni pubbliche dilemmi organizzativi



Una definizione condivisibile

L'organizzazione è una forma di azione collettiva reiterata basata su processi di differenziazione e integrazione tendenzialmente stabili e intenzionali

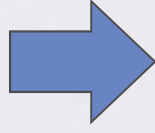
Fonte: Massimo Ferrante e Stefano Zan, *Il fenomeno organizzativo*, Roma, Carocci, 1994, p. 31.

Organizzazione: le parole chiave

1. **Azione collettiva:** l'organizzazione è un soggetto collettivo, ovvero è fatta da più individui;
2. **Azione reiterata:** l'organizzazione ha natura dinamica, ha una vita, e le azioni che ne definiscono l'attività si ripetono nel tempo;
3. **Processi di differenziazione:** contestualmente al ripetersi nel tempo delle azioni e delle attività, l'organizzazione necessita di persone sempre più specializzate cui potere affidare la responsabilità nel compimento di quelle azioni ed attività dando luogo ad una divisione (orizzontale) del lavoro;
4. **Processi di integrazione:** contestualmente all'aumentare della divisione (orizzontale) del lavoro si rende necessario il coordinamento di tutte le azioni e le attività svolte nel complesso dall'organizzazione al fine di assicurare il successo nel raggiungimento degli obiettivi prestabiliti (divisione verticale del lavoro e regole di lavoro);
5. **Processi tendenzialmente stabili:** la doppia specializzazione, orizzontale e verticale, dei membri dell'organizzazione e la conseguente divisione tende sempre più a stabilizzarsi in articolazioni organizzative (modelli strutturali) e regole di lavoro (procedure);
6. **Processi tendenzialmente intenzionali:** le persone non sono costrette ad aderire a una data organizzazione, ad accettarne le regole e ad operare all'interno delle sue diverse articolazioni organizzative, bensì in base solitamente a una scelta che presuppone la conoscenza delle conseguenze (vantaggi e svantaggi).

processi di

differenziazione



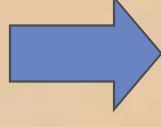
Produce una divisione del lavoro fra i membri dell'organizzazione di natura tipologica: ognuno di essi si specializza nel fare sempre meglio una parte di un compito più generale



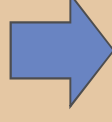
**sviluppo “orizzontale”
dell'organizzazione**



integrazione

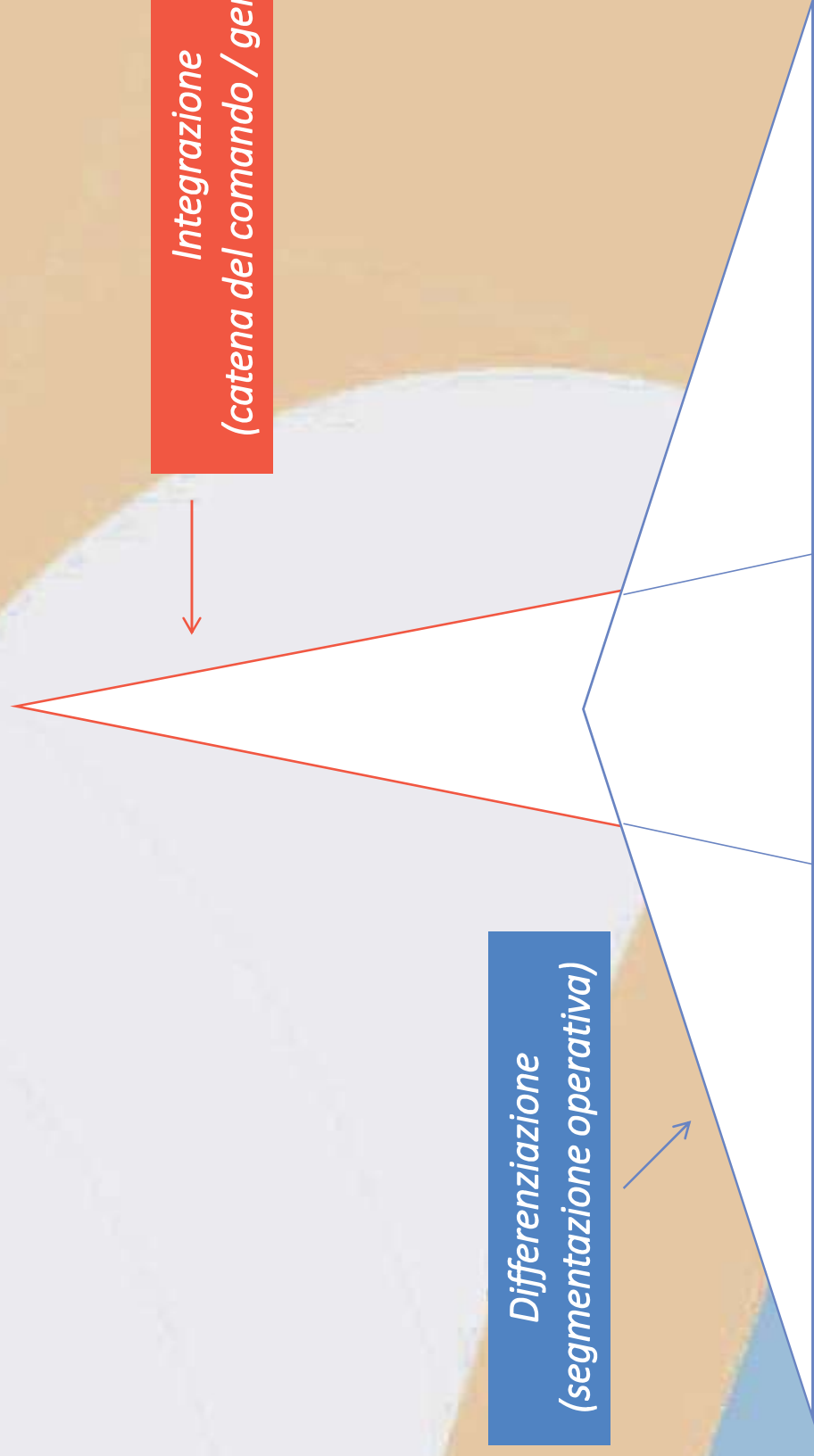


Produce una divisione dei compiti fra i membri dell'organizzazione che attiene al tipo, alla natura e all'importanza delle decisioni da prendere e della relativa autorità così da riportare ad unità di intenti gli sforzi prodotti dai singoli ruoli



**sviluppo “verticale”
dell'organizzazione**

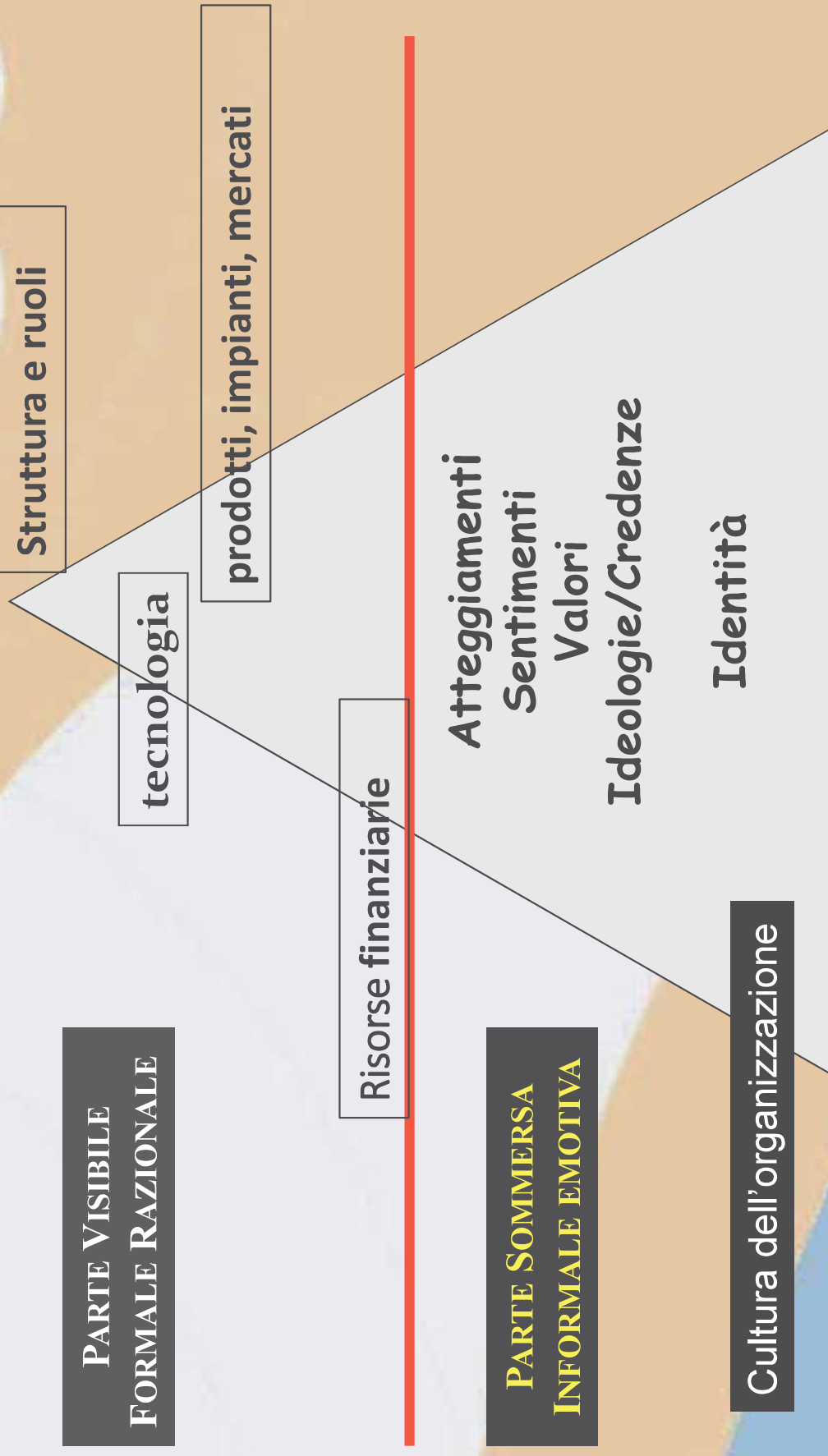
Processi di differenziazione e di integrazione e sviluppo orizzontale e verticale dell'organizzazione



Integrazione: modalità (complementari) di coordinamento

1. **Gerarchia:** la più tipica e molto diffusa nei gruppi formali, specie le organizzazioni pubbliche, costituita dalla distribuzione lineare, ascendente/discendente, di un sistema di capi
2. **Norme :** le leggi (scritte e non scritte, di ogni ordine e tipologia), specie in ambito pubblico, stabiliscono in maniera stringente le competenze di ciascuna unità organizzativa, e persino di ciascun membro dell'organizzazione in base al profilo professionale e alle mansioni
3. **Procedure:** in base ad esse, di solito derivate dalle norme, in tutte le loro declinazioni, ma anche dall'esperienza accumulatasi nel tempo, ciascun membro dell'organizzazione sa cosa deve fare e come comportarsi nelle diverse situazioni
4. **Tecnologia:** che si tratti sia di tecnologia "rozza", come nel caso della catena di montaggio, sia di tecnologia più avanzata, come nel caso delle "isole produttive", sia informatica, la tecnologia fissa un ordine e una sequenza anche temporale alle diverse attività.
5. **Cultura organizzativa:** l'adesione convinta e consapevole da parte di tutti i membri dell'organizzazione, al sistema di valori e alla missione sia dell'organizzazione (come nel caso della Chiesa) sia del ruolo professionale (ad esempio fra gli insegnanti della scuola), induce verso comportamenti responsabili di coordinamento pressoché automatici

L'iceberg organizzativo



Dalle organizzazioni semplici alle organizzazioni complesse

Le caratteristiche principali delle organizzazione complessa

Le relazioni che contano non sono
quelle fra individui ma tra unità e
sub-unità strutturali



Elevato livello di
impersonalità delle
relazioni sia all'interno sia
con l'esterno



La natura impersonale delle
relazioni richiede una fonte di
legittimazione alternativa a
quella «personale»



Elevato livello di
formalizzazione delle
relazioni sia all'interno sia
con l'esterno



**È il rispetto delle norme formali, e delle regole impersonali ad
essere garanzia di efficacia delle relazioni intra- ed inter-
organizzative**

Le pubbliche amministrazioni come organizzazioni complesse

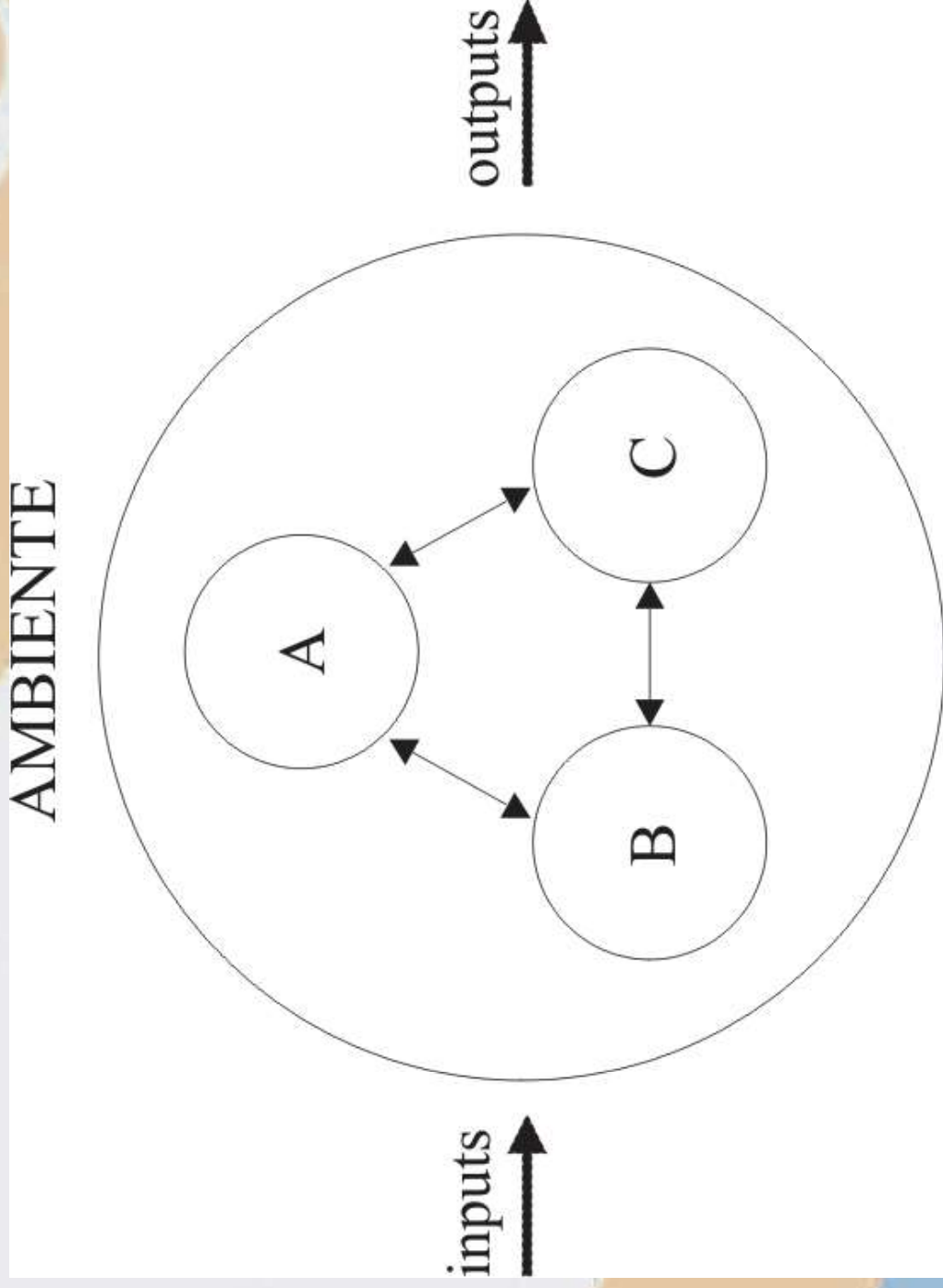
Dalle organizzazioni semplici alle organizzazioni complesse: le pubbliche amministrazioni

Per Stefano Zan

la **complessità** è un **attributo «naturale» della pubblica amministrazione**, dovuta «soprattutto alla difficoltà di raggiungere una soddisfacente coerenza dell'organizzazione legata a ragioni di tipo strutturale; parliamo di cause strutturali in quanto facciamo riferimento a elementi che sono parte integrante dell'organizzazione e ne costituiscono una caratterizzazione peculiare». Così da poter riassumere tale complessità nel fatto che nel corso della sua storia la pubblica amministrazione è venuta assumendo, contemporaneamente, secondo un meccanismo di accumulazione e sovrapposizione, **funzioni sia di regolazione sia di intervento e sia di negoziazione**. Solo che si tratta di funzioni che «sono tra loro profondamente diverse e, soprattutto, *rispondono a razionalità amministrative diverse*. [...] Fino a quando la pubblica amministrazione sarà chiamata a svolgere contemporaneamente funzioni di regolazione, intervento e negoziazione sarà sempre un'organizzazione complessa perché dovrà fare i conti con una **pluralità di razionalità amministrative**».

Fonte: S. Zan, *Teoria dell'organizzazione e pubblica amministrazione*, in G. Fredi, a cura di, *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, pp. 284-285.

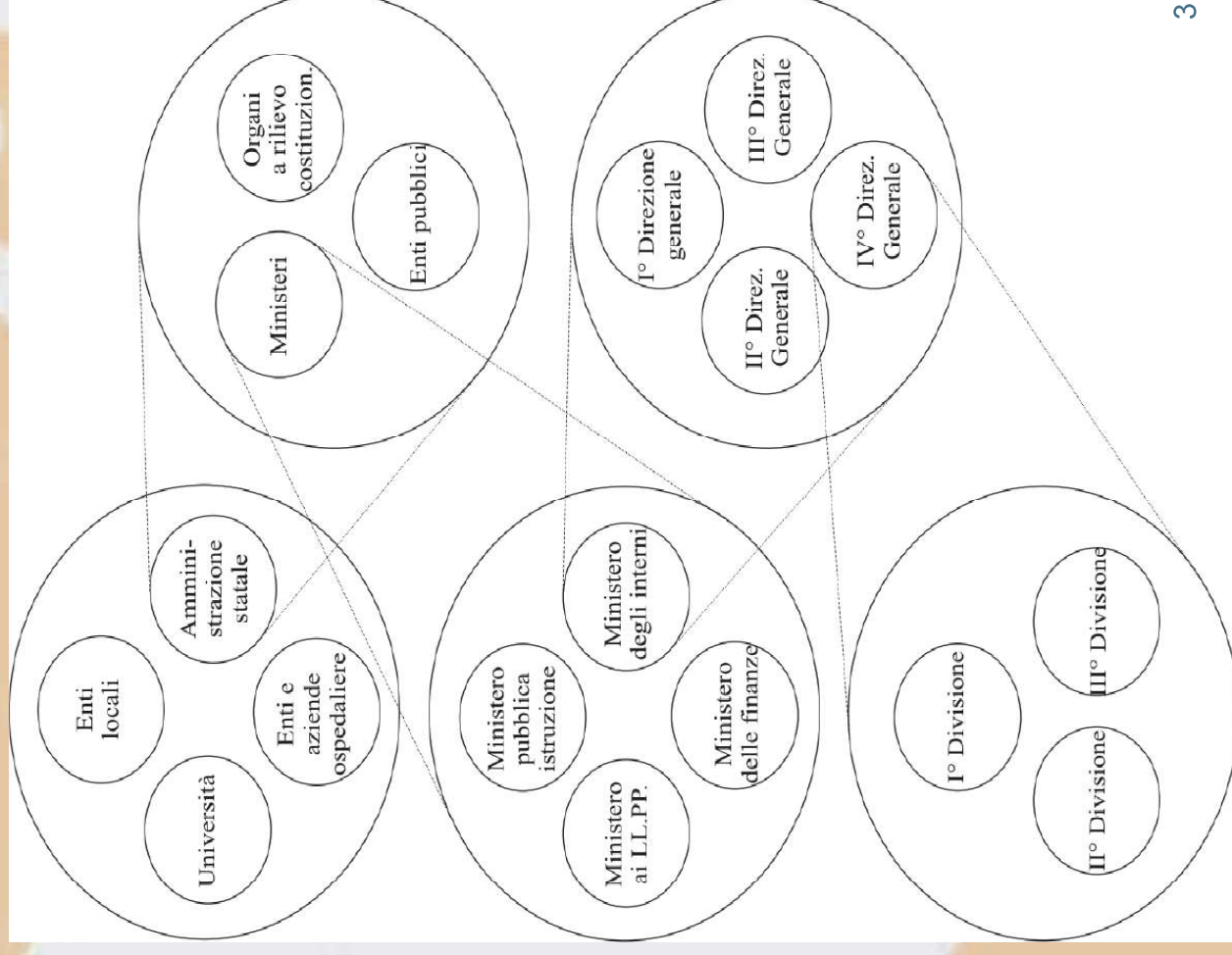
Rappresentazione di un generico sistema aperto



I due percorsi di analisi delle organizzazioni complesse pubbliche amministrazioni come «sistemi aperti»

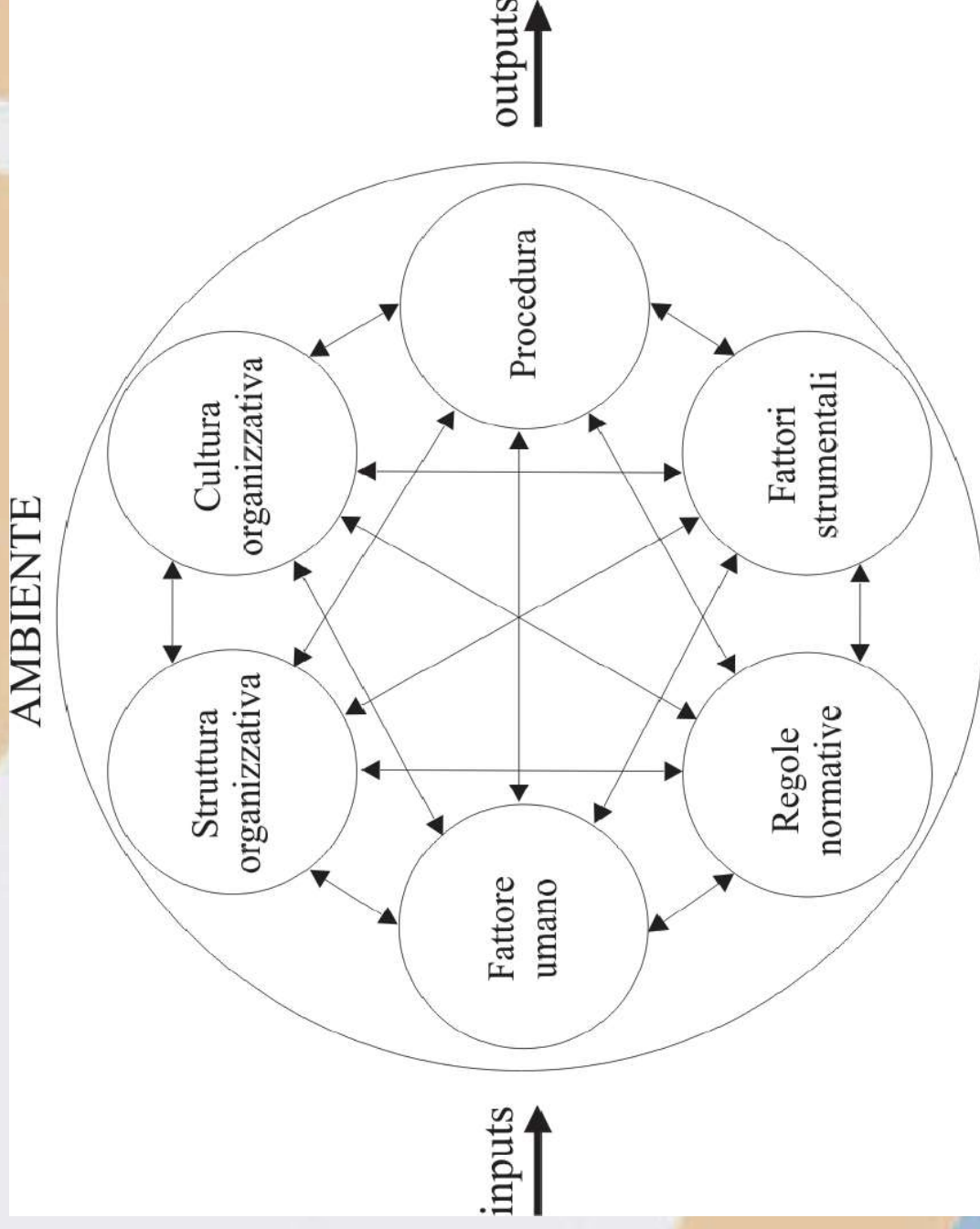
DIMENSIONE DI ANALISI DEL SISTEMA APERTO	FATTORI ORGANIZZATIVI OGGETTO DELL'ANALISI	«SPAZIO/LIVELLO» DI ANALISI DEI FATTORI ORGANIZZATIVI	TEMI E OGGETTI SPECIFICI DI STUDIO
«fenomenico/ morfologico»	strutture	fisico	Componenti: i vari pezzi della organizzazione visti come «scatole cinesi»
		concettuale	Forze: le sei variabili che costituiscono il sistema
«funzionale/ fisiologico»	processi	fisico	Dinamiche: Infra- ed inter-organizzative
		concettuale	Processo sistemico: susseguirsi delle fasi di comunicazione, decisione, implementazione, valutazione e controllo

Esempio di scomposizione del sistema pubblica amministrazione nelle sue componenti (sub-sistemi)

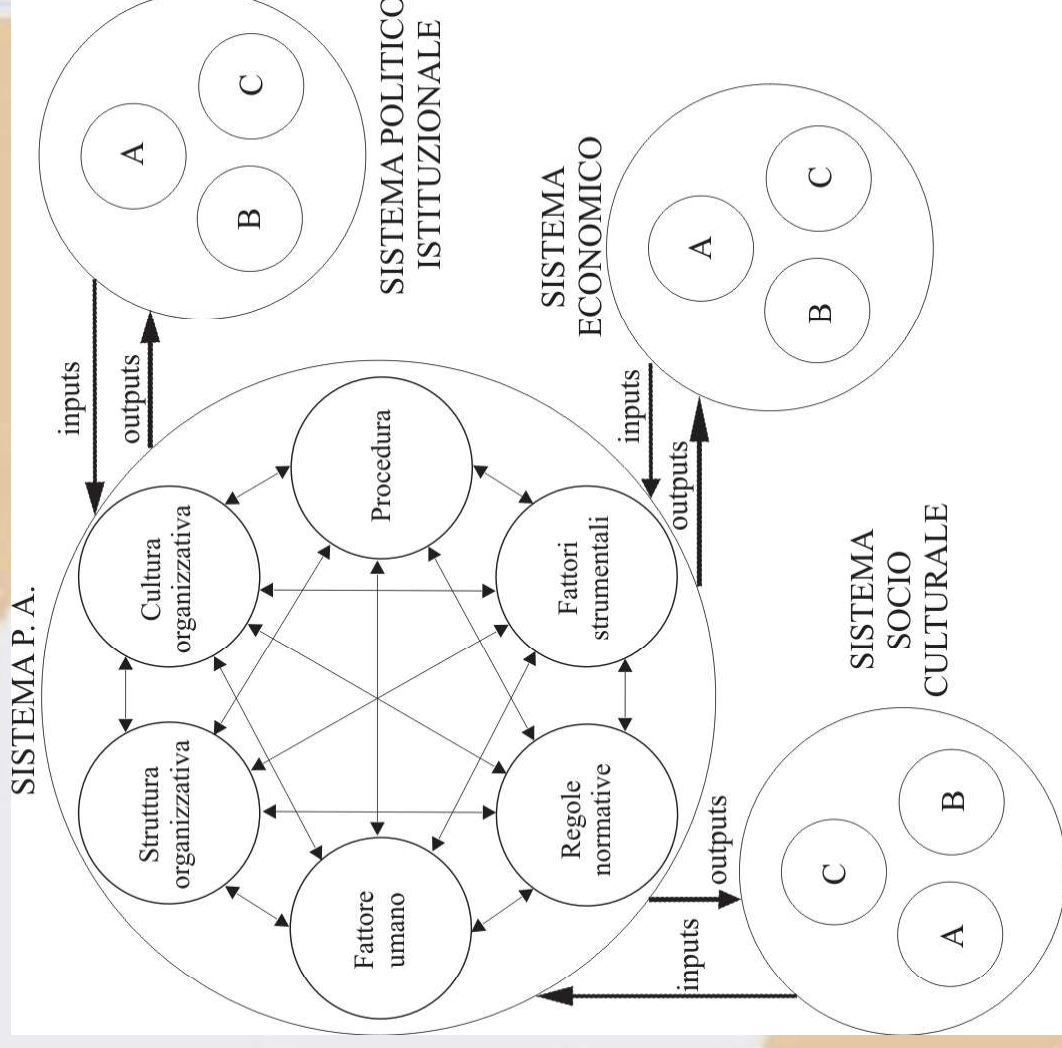


Fonte: R. D'Amico, *L'analisi della pubblica amministrazione*, vol. I, *La pubblica amministrazione e la sua scienza*, Milano, FrancoAngeli, 2006, p.202.

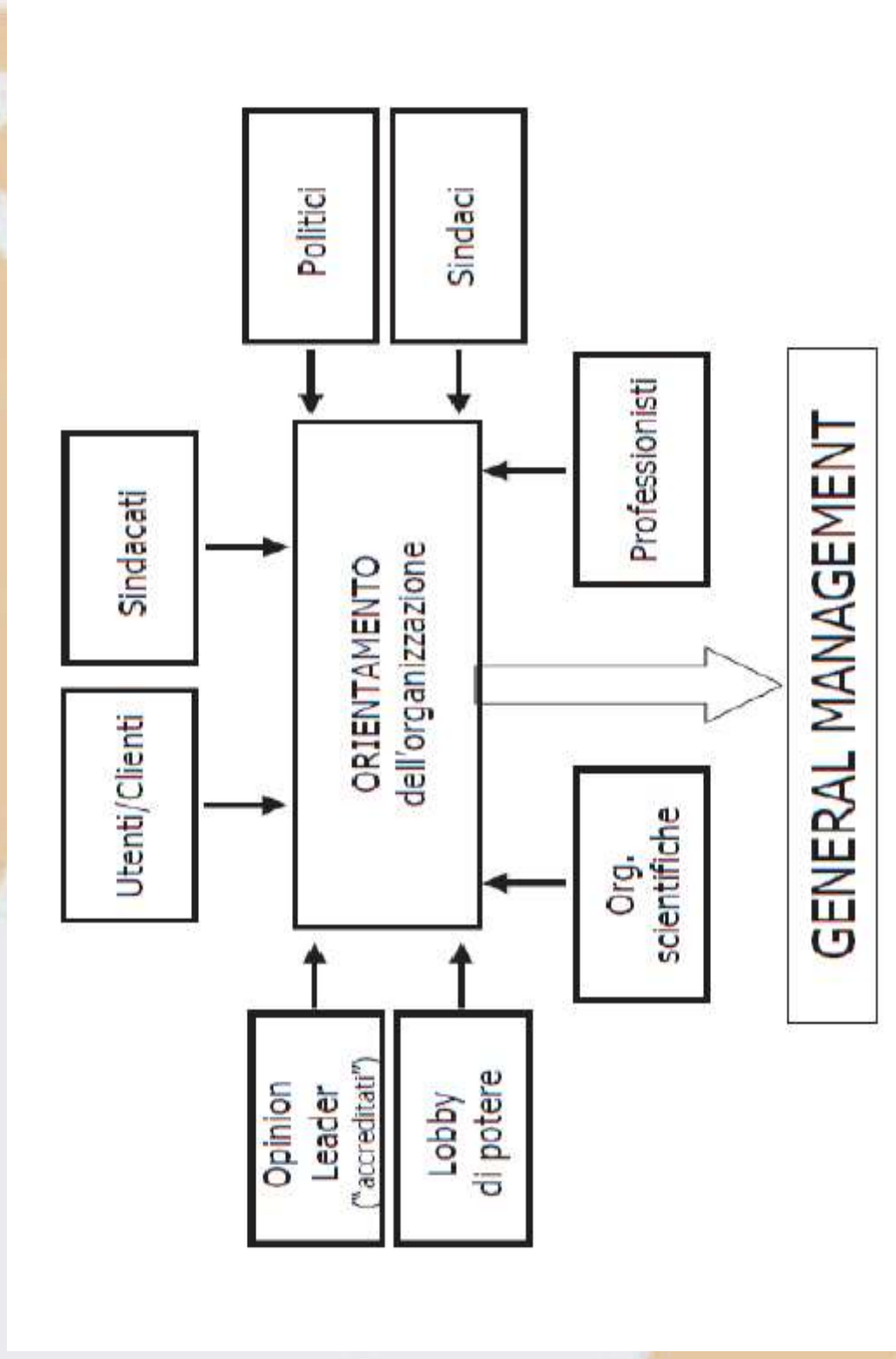
Il sistema pubblica amministrazione: dimensioni organizzative e forze-variabili interne



Il sistema pubblica amministrazione e i tre sistemi che ne costituiscono l'ambiente

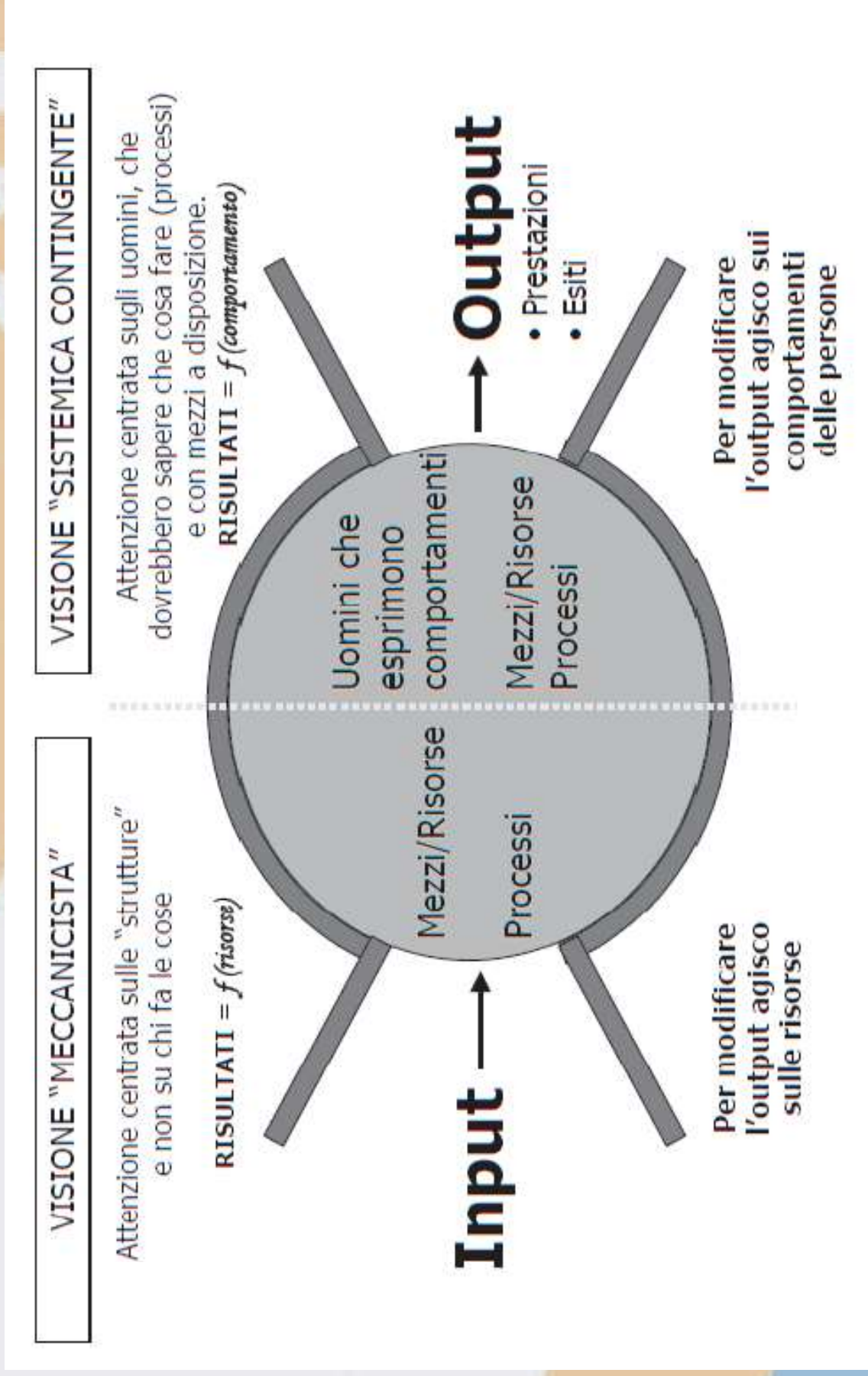


Principali categorie di stakeholders



sono in grado di condizionare le finalità istituzionali, e dunque, in un certo qual modo, le strategie e le tattiche aziendali

Le due visioni dell'organizzazione



Terza parte

Le Città Metropolitane tra funzionalità e funzioni

I DILEMMI DELLE ISTITUZIONI

- FUNZIONALE vs FUNZIONANTE

- RECIPROCITA' vs DOMINIO

- FLESSIBILE vs RIGIDA

- EGEMONIA vs PLURALITA'

(Scambio, autorità)

La funzionalità dei Liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane nell'assetto istituzionale

premessa concettuale:

«la riforma amministrativa è l'induzione artificiale di una trasformazione amministrativa [anche] contro la resistenza [eventuale degli apparati esistenti]»

(G.E. Caiden, in G. Capano, *L'improbabile riforma*, Bologna, il Mulino, 1992)

Le quattro **parole chiave**:

Indotto: implica l'uso della persuasione e/o della minaccia di sanzioni

Artificiale: il cambiamento non è accidentale ma deliberato
La **trasformazione** ha una «connotazione morale» nel senso che si presume che il risultato sarà sicuramente migliore dello status quo ante

Il cambiamento non è sempre accettato come un fatto «ovvio» e naturale, e questo implica sempre delle **resistenze**; tanto più che la sua natura dovrebbe essere quella di un «processo irreversibile»

Definizione di cambiamento amministrativo/istituzionale

Ogni modificazione (1), osservabile nel tempo (2), prodotta da scelte intenzionali o dall'adattamento a fattori contingenti (3), come conseguenza della pressione di fattori di origine esterna o interna (4), che tocchi in maniera non provvisoria ed effimera, conflittuale e/o consensuale (5) la struttura, il funzionamento o qualunque altra dimensione cruciale di una data organizzazione o istituzione (6).

Aspetti del cambiamento organizzativo/amministrativo:

- ☐ Locale/parziale oppure globale/sistemico
- ☐ Riproduttivo/omeostatico oppure trasformativo/morfogenetico
- ☐ Intenzionale/deliberato oppure non intenzionale/spontaneo
- ☐ Di origine endogena oppure di origine esogena
- ☐ Evolutivo/continuo oppure sviluppo/discontinuo

L'approccio al tema:

dalla prospettiva mono- a quella pluri-variabile
(sistemica)

**le riforme non si esauriscono nella mera
revisione-innovazione legislativa o di testi
normativi**

*(distorsione culturale dei sistemi a diritto amministrativo e con una
prevalenza della cultura giuridica)*

**il materiale con il quale sono fatte le riforme
non è solo giuridico, ma organizzativo,
finanziario, culturale, politico**

le riforme amministrative/istituzionali richiedono quindi:

«un ventaglio di risorse e di tecnologie ben più largo di quello dischiuso dall'esercizio della potestà legislativa»: hanno bisogno di una copertura organizzativa oltre che finanziaria, ma anche di un'adeguata copertura motivazionale, culturale, cognitiva

In Italia, invece, «spesso le leggi sembrano il solo strumento di cui le istituzioni possono disporre per incanalare l'impegno di risorse collettive verso precisi obiettivi. Persino chi lamenta gli effetti perversi generati dall'alto numero di norme, non sa rinunciare a formulare le sue domande in termini di ulteriori interventi legislativi»

(G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2001)

I capisaldi della nuova strategia dell'Ue di sviluppo territoriale

1. il concetto di politiche integrate per la metropolizzazione
l'Ue «ha scelto di puntare in modo ancora più deciso sullo sviluppo urbano e sulla metropolizzazione, coniugando così il potenziamento delle regioni metropolitane con le dimensioni dell'economia della conoscenza e dello sviluppo sostenibile»
(es. *Smart Cities*)
Compare l'espressione *Metro Region* o di *City Region* che non significa «Città metropolitana», ma «Area metropolitana» e, meglio ancora, «**Regione metropolitana**», secondo un approccio integrato alle politiche di sviluppo territoriale (l'approccio *place based* del «Rapporto Barca»).

2. il concetto di aree interne
il parametro non è quello dell'arretratezza economica ma della mobilità e dell'accesso a servizi socio-assistenziali

a prima vista sembrerebbe che possa trattarsi di principi fra loro inconciliabili, ma così non è: i due concetti sono **complementari** e complementari debbono essere le **azioni** che ad essi sono rivolte

... E IN ITALIA?

In Italia c'è il rischio di fare confusione

tra termini che indicano **entità** completamente **diverse**, sia sul piano concettuale che sul piano del tipo di amministrazione che le riguarda

la legislazione, passata e presente, contempla **diverse istituzioni** nelle quali compare l'aggettivo "metropolitano", e cioè:

Città metropolitana

Area metropolitana

Provincia metropolitana

(così è nei fatti con la legge 56/2014)

TRE ESPRESSIONI CHE RISPONDONO A (DUE) DIFFERENTI PARAMETRI

nel caso della **Città metropolitana** il concetto fa riferimento alla **dimensione politico-amministrativa, “di diritto”**

si applica ai soli casi dove la contiguità territoriale tra i comuni che la compongono è tale da annullarne pressoché totalmente i confini amministrativi
la città metropolitana come il «mega-comune»

lo stesso vale per la Provincia metropolitana

un *ibrido* giustificato, prima (Governo Monti), in sede di *spending review*, dalla necessità di ridurre il numero delle Province, poi (Governo Letta e Governo Renzi) da quella di dovere attendere che la riforma del Titolo V della Costituzione abolisca il termine (e l'ente) «Provincia».

nel caso, dell'**Area metropolitana** il riferimento è alla **dimensione territoriale funzionale “di fatto”**

addensamento di funzioni e di servizi in luoghi (fisici) tenuti insieme da rapporti di interdipendenza funzionale e da elevata integrazione economica e sociale, nonché cognitiva

EFFETTO-CITTÀ E METROPOLIZZAZIONE

CITTÀ METROPOLITANA E AREA METROPOLITANA

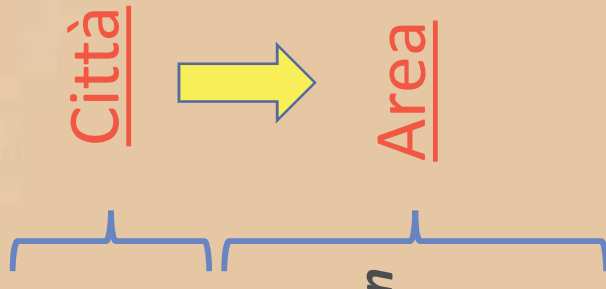
1. Città Metropolitana Capoluogo (*Urban Core*)

2. Città Metropolitana di Prima Corona (*Metropolitan Core*)

3. Città Metropolitana di Prima Cintura (*Metropolitan Belt*)

4. Città Metropolitana di Gravitazione (*Metropolitan Gravitation Area*)

5. Sistema Metropolitano Reticolare (*Urban Polycentrism / Metapolis*)



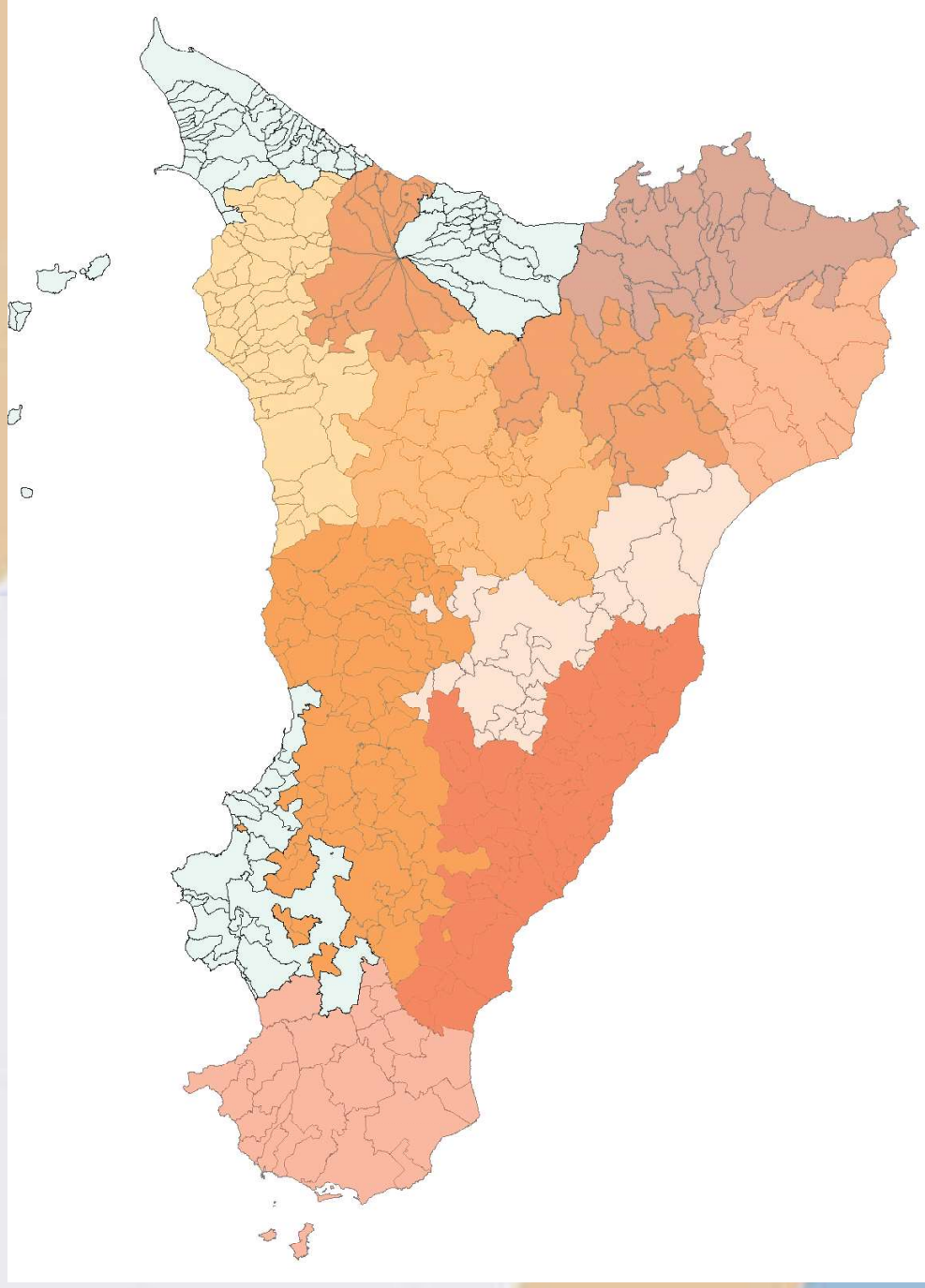
Un processo di riforma «per tappe successive»

Prima dell'approvazione della legge 15/2015:

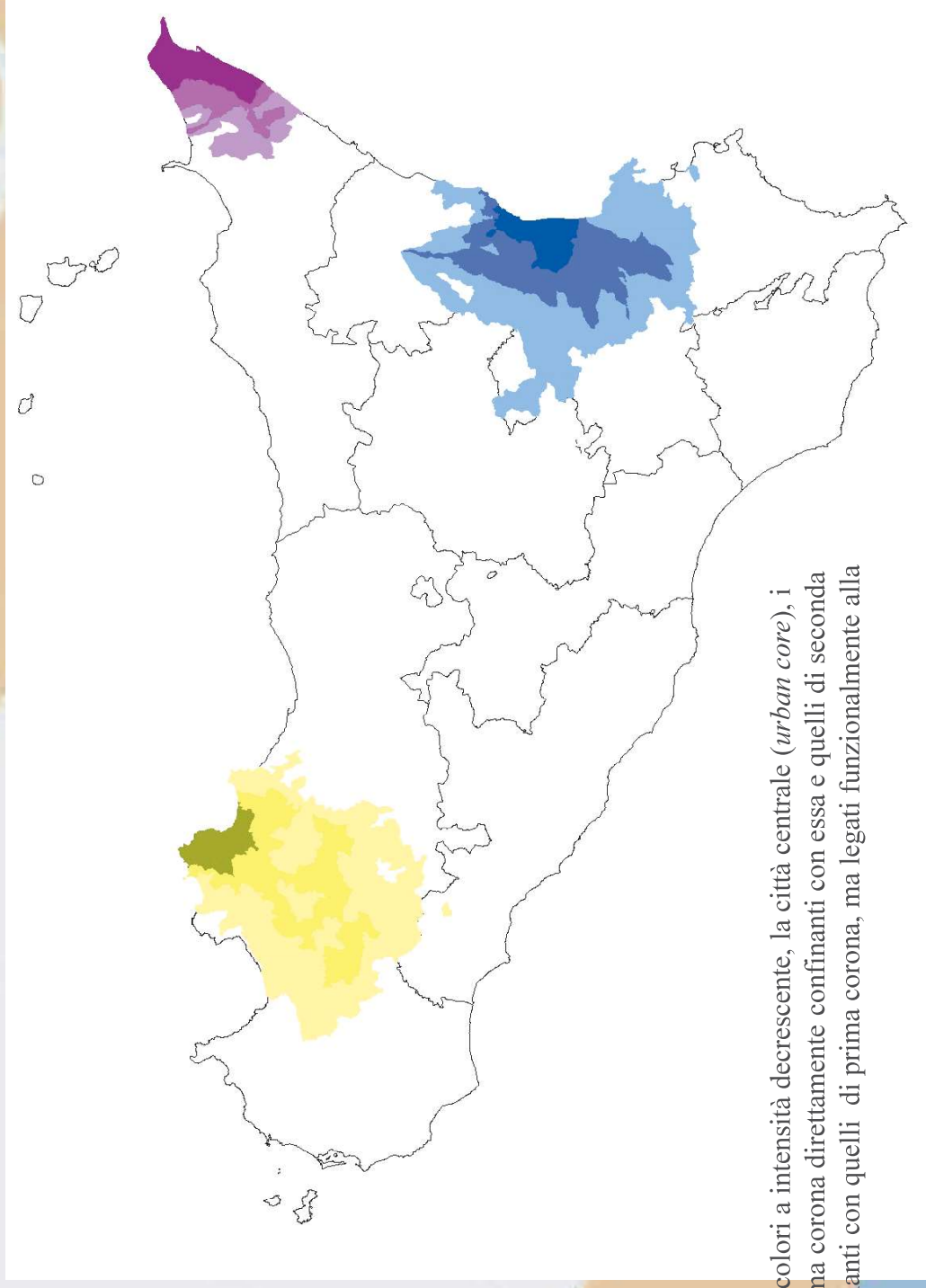
1. marzo del 2013, approvazione della legge regionale n. 7, che sopprimeva le vecchie Province e istituiva i liberi Consorzi comunali e le Città Metropolitane;
2. marzo del 2014, approvazione della legge regionale n. 8, che ribadiva l'istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città Metropolitane senza però entrare nel merito della questione delle funzioni e delle competenze da attribuire a questi enti (art. 10);
3. aprile 2015, bocciatura del disegno di legge n. 833 sul riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane, successivamente diventata la legge 15/2015.

L'incerto futuro dei confini territoriali delle istituzioni locali

3 CITTÀ METROPOLITANE E 9 LIBERI CONSORZI DI COMUNI?



CITTÀ METROPOLITANE O AREE METROPOLITANE?

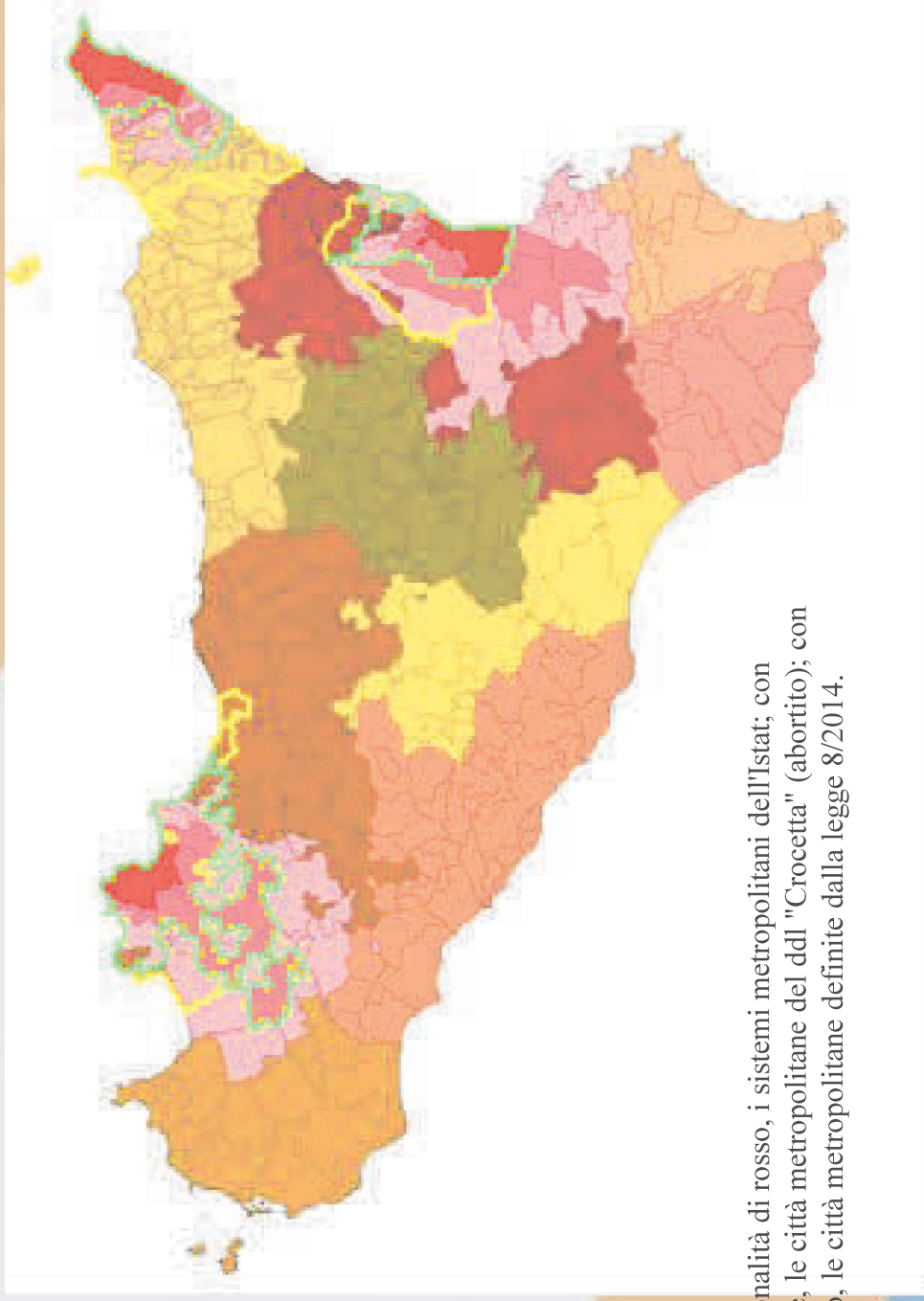


Legenda: con colori a intensità decrescente, la città centrale (*urban core*), i comuni di prima corona direttamente confinanti con essa e quelli di seconda corona, confinanti con quelli di prima corona, ma legati funzionalmente alla città centrale.

Fonte: F.C. Nigrelli, «Riforma della governance dei territori in Sicilia. Non tutto è perduto», in R. D'Amico e A. Piraino, *Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, Milano, FrancoAngeli, 2014

CITTÀ METROPOLITANE O AREE METROPOLITANE?

Uni
CT

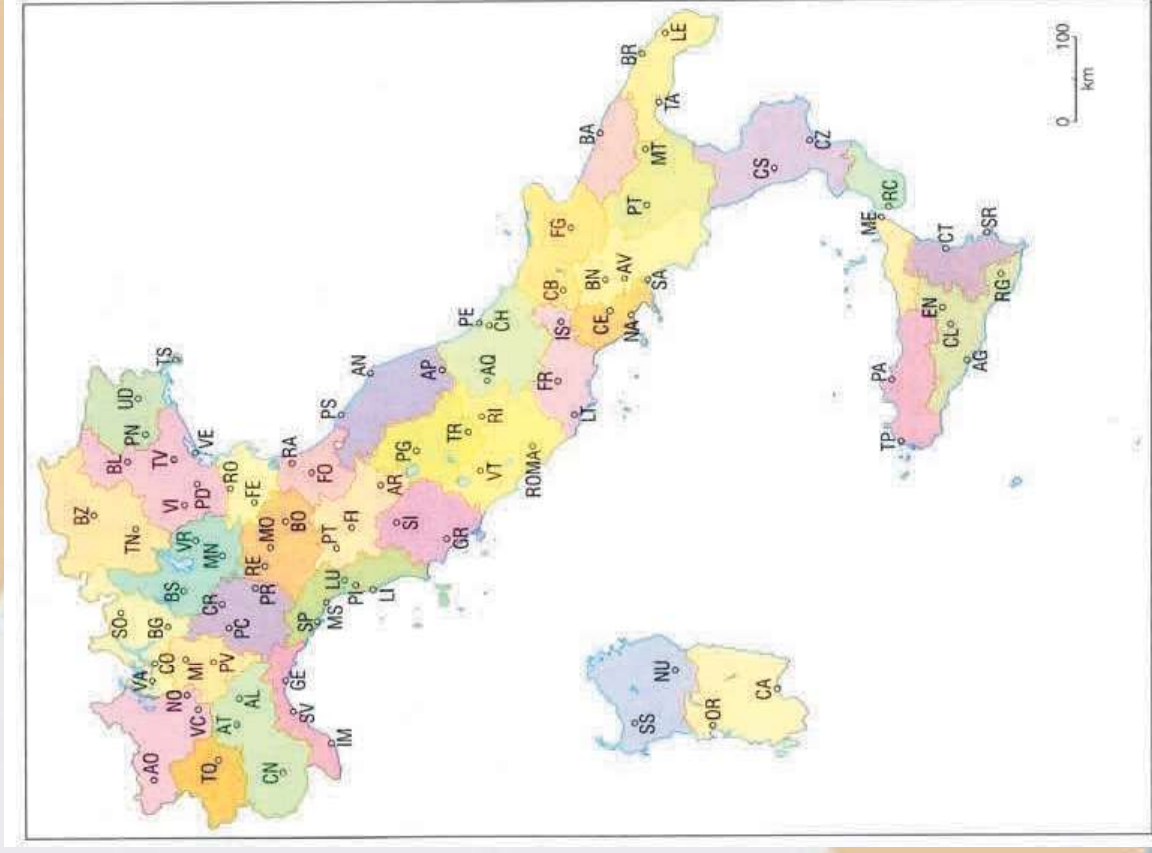


Legenda: con tonalità di rosso, i sistemi metropolitani dell'Istat; con tonalità in verde, le città metropolitane del ddl "Crocetta" (abortito); con tonalità in giallo, le città metropolitane definite dalla legge 8/2014.

Fonte: F.C. Nigrelli, «Riforma della governance dei territori in Sicilia. Non tutto è perduto», in R. D'Amico e A. Piraino, *Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma.*, Milano, FrancoAngeli, 2014

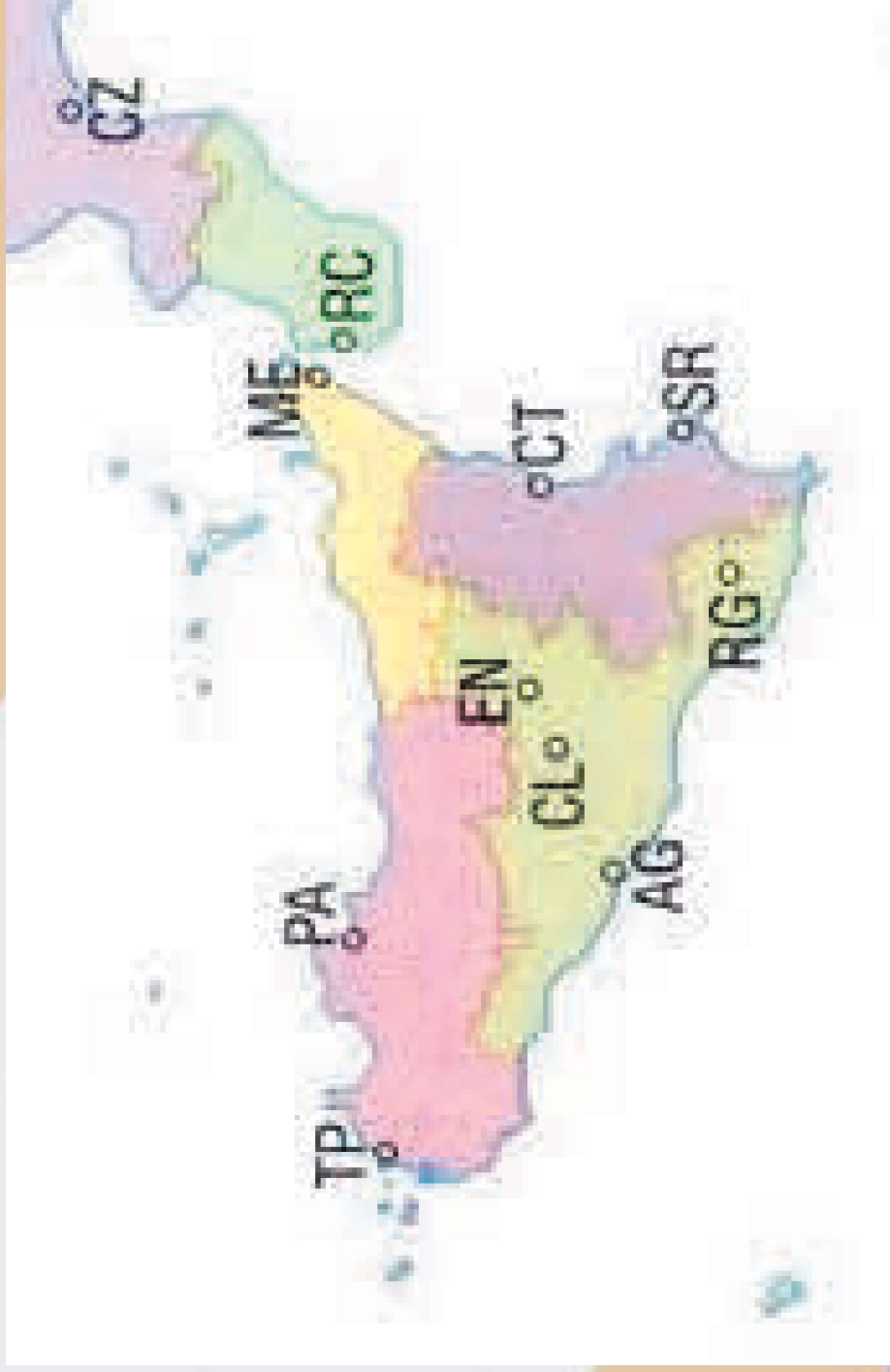
SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA - 2013

NÉ REGIONI NÉ PROVINCE MA 36 DIPARTIMENTI

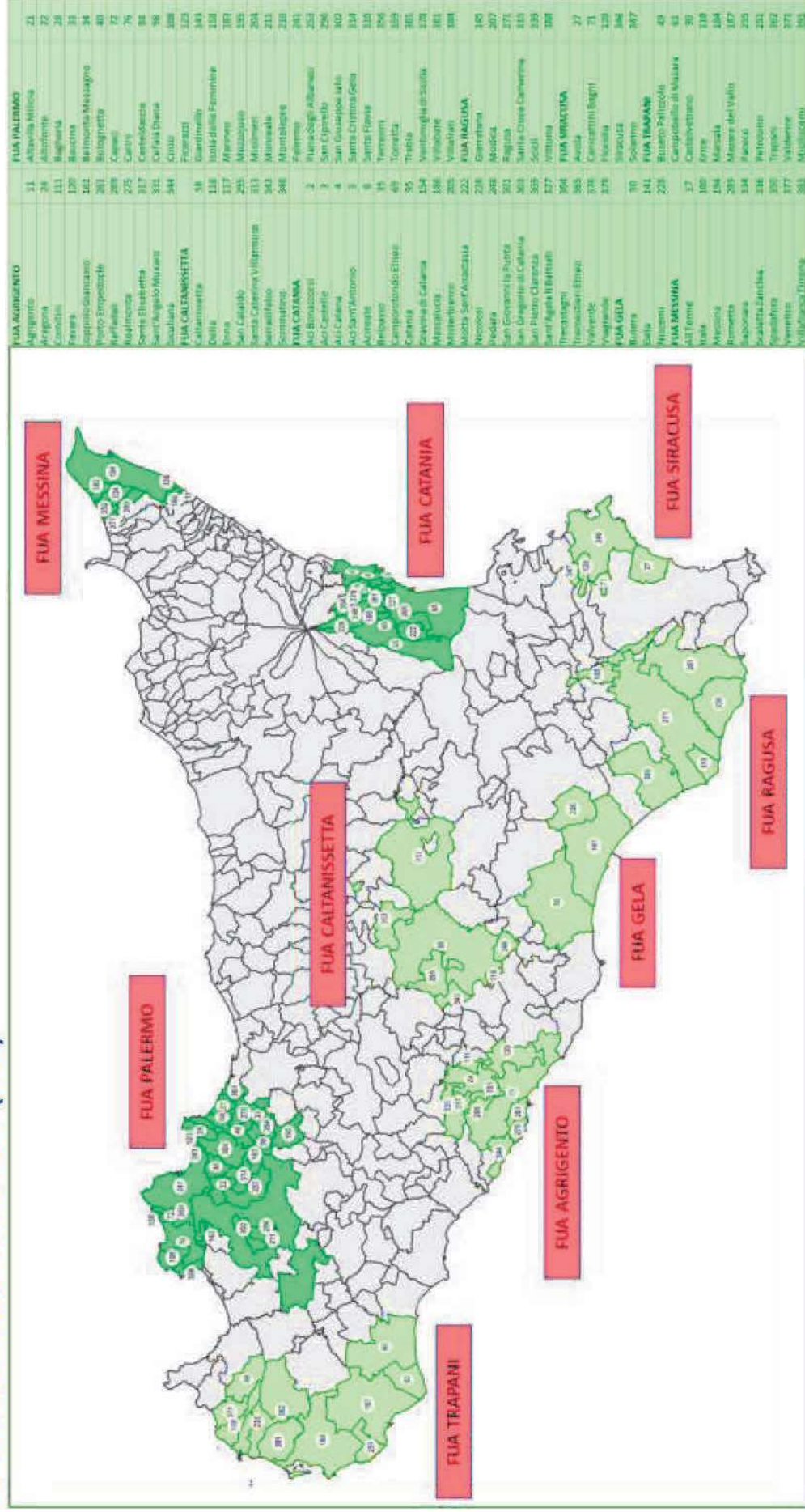


SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA - 2013

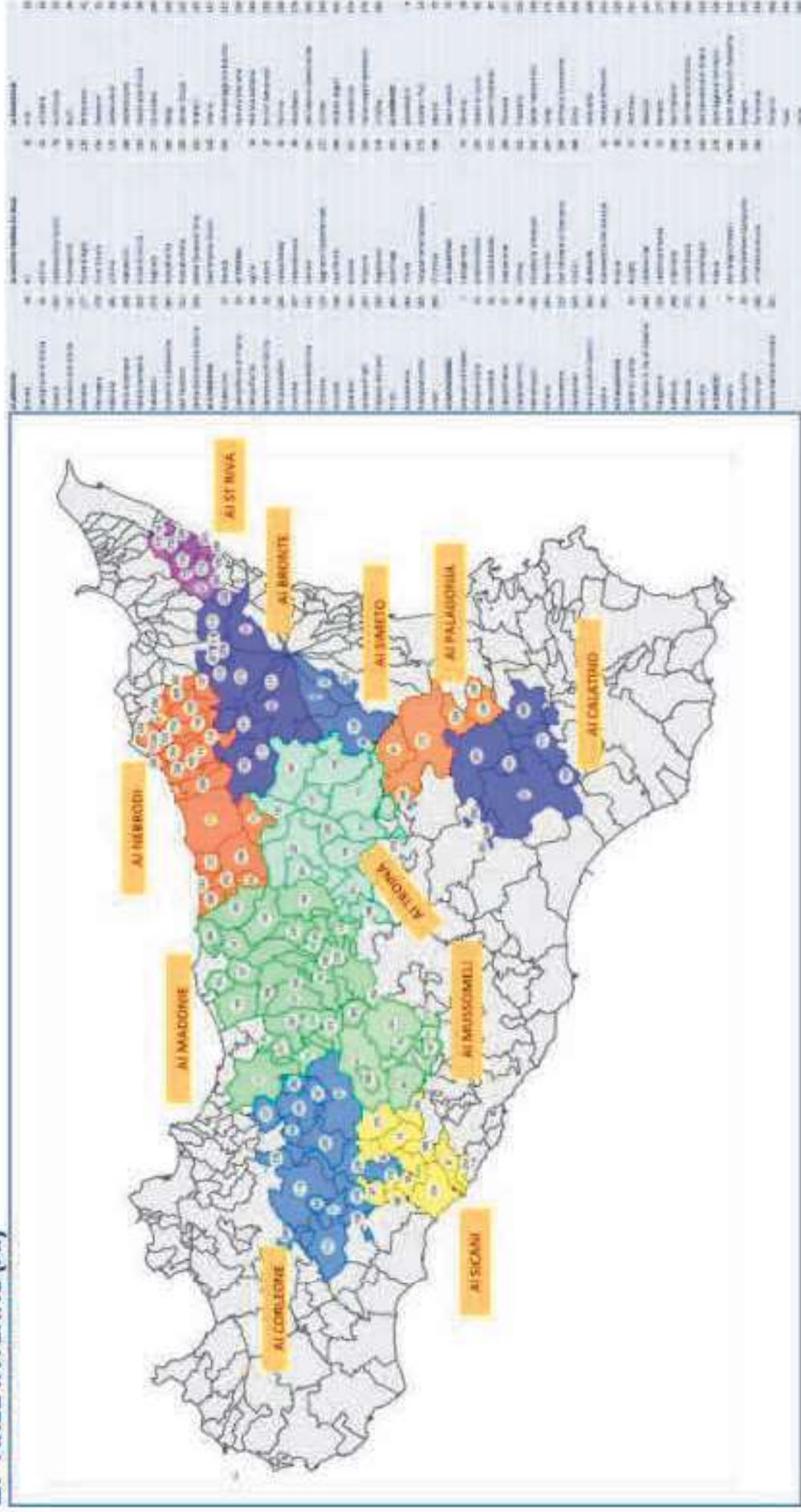
LA PROPOSTA DI NUOVO ASSETTO TERRITORIALE DELLA SICILIA



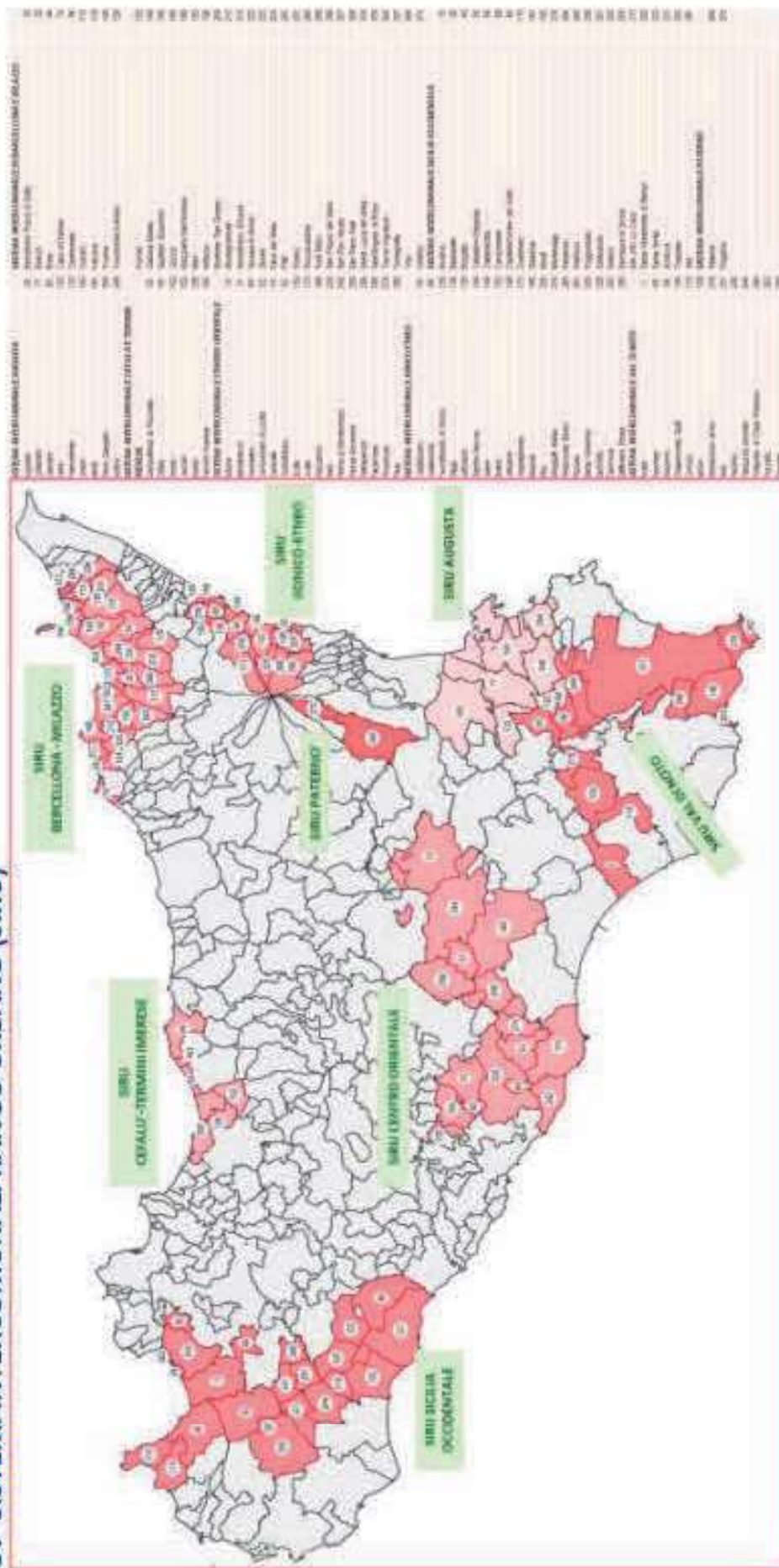
1. AREE URBANO FUNZIONALI (FUA)



2. AREE INTERNE (AI)



3. SISTEMI INTERCOMUNALI RANGO URBANO (SIRU)



*unico dato certo del processo
di riforma del governo locale*

*La stabilità dell'asset
delle funzioni*

Uno sguardo oltre lo stretto

- La Legge Del Rio è costruita in realtà come una 'terra di mezzo' che chiude una partita (il ruolo intermedio delle province) e ne apre un'altra (cosa fare delle loro competenze);
- la Legge Del Rio è un processo decisionale iniziale che delega ad altri processi di livello regionale il compito di scegliere gli effettivi assetti di ciascuna Regione;
- La legge Del Rio, per quanto attiene il cosiddetto 'riordino delle funzioni' (comma 89), si configura come un processo top down: l'attuazione è proceduralizzata (commi 91 e 92).

Le funzioni fondamentali (commi 51-53) che vengono attribuite direttamente dalla L.56/2014 (commi 85-86):

1. la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la tutela e valorizzazione dell'ambiente;
2. la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale;
3. la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale;
4. la programmazione provinciale della rete scolastica (vedi programmazione regionale);
5. la raccolta e l'elaborazione di dati, l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
6. la gestione dell'edilizia scolastica;
7. il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale;
8. la promozione delle pari opportunità;
9. la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata;
10. la cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane.

Sulle funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni

È possibile individuare tre gruppi:

- Il primo gruppo predilige un accentramento delle funzioni nelle regioni (Toscana, Umbria, Marche, Lombardia e Calabria);
- Il secondo gruppo tende a confermare le funzioni in capo alle province (Abruzzo, Campania, Molise, Veneto, Piemonte e Puglia);
- Il terzo gruppo è invece caratterizzato da scelte innovative di rottura con il passato (Emilia Romagna e Lazio)

Le istituzioni locali tra funzioni di Prestazione e di Regolazione

Perché guardare alle funzioni...

- Le funzioni intercettano tanti e diversi fattori infra- ed inter-sistemici
 - la sostenibilità economico-finanziaria dei nuovi enti;
 - la ricollocazione del personale, ed in modo particolare dei precari;
 - i debiti pregressi maturati dalle ex province nella gestione dei servizi;
 - la soluzione in riferimento alle società partecipate che nel tempo si sono moltiplicate;
 - le relazioni intergovernative con gli altri poteri locali - la Regione, a monte, i singoli Comuni, a valle - nel quadro della tradizionale frammentazione del sistema amministrativo italiano (Bolgherini, Messina, 2014).
- Le funzioni intercettano il tema della legittimazione democratica, attraverso il rendimento espresso in termini di qualità delle risposte alle molteplici esigenze avanzate dalle comunità territoriali

Come guardare alle funzioni...

Distinguendo tra funzione (o attività) orientate prevalentemente sul versante della «**regolazione**», e funzioni orientate prevalentemente sul versante della «**prestazione**»

- La **regolazione** fa riferimento alle funzioni di programmazione, di coordinamento, di regolazione dei processi di implementazione e valutazione (*ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*) dei risultati attesi e raggiunti, nella duplice direzione della relazione inter-istituzionale, ascendente e discendente, della *governance* “multilivello”.
- La **prestazione** fa riferimento alle funzioni di gestione e amministrazione diretta nella generazione ed erogazione di servizi di natura individuale o collettiva, avendo riguardo all'ottimizzazione dei fattori economici e delle risorse umane, cognitive e tecnologiche per la piena efficienza dei servizi e il massimo rendimento.

Le Funzioni di Regolazione e Prestazione

REGOLAZIONE

pianificazione strategica e programmazione partecipata (direzione ascendente e discendente)

- *ascendente*: attività di armonizzazione e la "messa a sistema" in uno o più piani (di sviluppo) sovra-comunali delle esigenze e delle proposte dei singoli comuni che ricadono nel territorio di riferimento (*governance by network, orizzontale*), nonché della concorrenza, a partire dai "propri" piani sovra-comunali, alla elaborazione dei piani (di sviluppo) generali e settoriali della Regione (*governance multi-level, verticale*)
- *discendente*, invece, con riferimento alla regolazione dei processi di implementazione dei piani (di sviluppo) sovra-comunali e comunali (*governance by network, orizzontale*) in coerenza con i piani regionali, nonché alla valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post dei risultati attesi e raggiunti (*governance multi-level, verticale*)

Razionalità: *politico-negoziale* orientata verso i processi di condivisione e coordinamento indispensabili alla programmazione partecipata e all'autovalutazione

Processo decisionale: Logica della appropriatezza *versus* logica della argomentazione

PRESTAZIONE

amministrazione diretta nella erogazione di servizi di natura individuale e/o collettiva

Razionalità: tecnico-gestionale orientata verso l'ottimizzazione dei fattori economici e delle risorse umane, cognitive e tecnologiche per la piena efficienza dei servizi e il massimo rendimento

Processo decisionale: logica della appropriatezza *versus* logica della razionalità

ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

aree di policy:

trasporti, mobilità e comunicazione
ambiente e paesaggio
rete dei servizi pubblici di interesse generale
rete scolastica
impresa, commercio e artigianato
coesione sociale
beni culturali
turismo
sistemi di informatizzazione, digitalizzazione e
innovazione delle amministrazioni

ATTIVITÀ DI PRESTAZIONE

Amministrazione diretta (implementazione delle politiche in materia di):

Istruzione
Ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi
Salute e assistenza sociale
Sport
Protezione civile
Strade e reti di trasporto
Energia, acqua, etc.
Rifiuti
Beni culturali e ambientali
Turismo
Industria, pesca, commercio e artigianato

Prestazioni a supporto (in forma associata):

Stazioni appaltanti
Finanza pubblica
Polizia urbana ed extra-urbana
OIV - Organismo Indipendenti di Valutazione