

# Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

# 14° lezione

## Regioni - Enti locali–Sanità- Ministeri

# LE REGIONI

# UNA STORIA RECENTE...

20 regione di cui 5 a statuto speciale

(Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia).

Art. 117 della costituzione italiana promulgata nel 1948 prevedeva la costituzione delle regioni: “la regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali dello Stato.....:”

- **Ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione;**
- **Circoscrizioni comunali;**
- **Polizia urbana e rurale;**
- **Fiere e mercati;**
- **Istruzione artigiana e professionale e assistenza professionale;**
- **Urbanistica;**
- **Acque minerali e termali;**
- **Caccia e pesca;**
- **Artigianato;**
- **Agricoltura e foreste;**
- ....

# UNA STORIA RECENTE...

## **“sonno istituzionale” :**

- nel 1953 legge di organizzazione delle regioni;
- nel 1968 (l. 108/68) norme per l'elezione dei consigli regionali;
- nel 1970 (l. 281/70) provvedimenti finanziari;
- DPR 616 del 1977 trasferimento di funzioni amministrative
- lenta diffusioni (problemi operativi: sede, personale, ..).

# Gli anni 90

- **Legge 43/95** nuove norme per l'elezione dei Consigli Regionali:
  - indicazione diretta del presidente;
  - 4/5 dei consiglieri sulla base di liste provinciali (sbarramento al 3%);
  - 1/5 con sistema maggioritario;
- **DL 281/97** costituzione della conferenza stato regione:
  - obbligatoriamente interpellata per provvedimenti governativi in materia di regioni;
  - pareri su richiesta del Presidente del consiglio;
  - a voce in capitolo sulle norme di ripartizione delle risorse economiche assegnate alle regioni;



# EVOLUZIONE LEGISLATIVA ...

Legge Costituzionale “**MODIFICHE AL TITOLO V** della seconda parte della costituzione” 8 marzo del 2001 e confermata da referendum costituzionale il 7 ottobre del 2001.

Modifica dell’art. **117** della Costituzione:

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

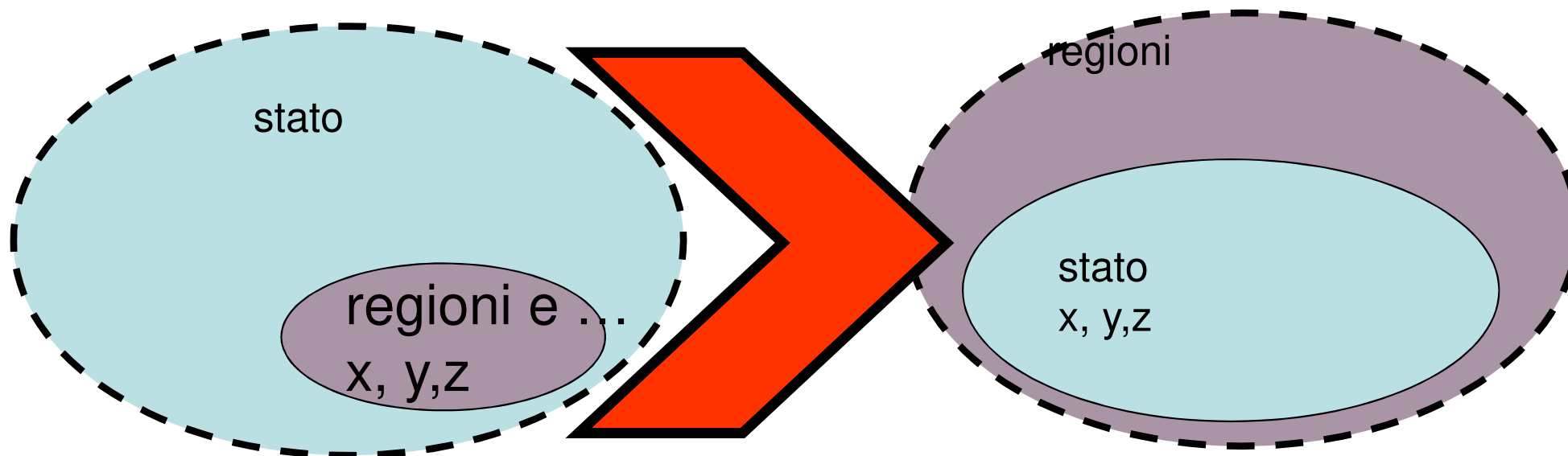
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

...

# CAMBIO DI PROSPETTIVA (1)

DA COSA PUÒ FARE LA REGIONE E GLI ENTI LOCALI  
A COSA PUÒ FARE LO STATO.

COSTITUZIONE





# CAMBIO DI PROSPETTIVA (2)

## DISTINZIONE TRA POTESTÀ LEGISLATIVA ESCLUSIVA E CONCORRENTE



Lo stato esercita la potestà  
legislativa in via esclusiva

Lo stato determina i principi fondamentali a  
cui le regioni si attengono

TUTTO IL RESTO RIENTRA NELLA POTESTÀ  
LEGISLATIVA DELLE REGIONI

# CAMBIO DI PROSPETTIVA

Lo Stato ha **LEGISLAZIONE ESCLUSIVA** nelle seguenti materie (art. 117 costituzione):

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato - rapporti dello Stato con l'Unione europea - diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate - sicurezza dello Stato - armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari - tutela della concorrenza - sistema valutario - sistema tributario e contabile dello Stato - perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali - referendum statali - elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

# CAMBIO DI PROSPETTIVA

Lo Stato ha **LEGISLAZIONE ESCLUSIVA** nelle seguenti materie (art. 117 costituzione):

- l) giurisdizione e norme processuali - ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo - coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale - opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

# CAMBIO DI PROSPETTIVA

**SONO MATERIE DI **LEGISLAZIONE CONCORRENTE** QUELLE RELATIVE A:**

(art. 117 costituzione):

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- Istruzione salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili - grandi reti di trasporto e di navigazione;

# CAMBIO DI PROSPETTIVA

SONO MATERIE DI **LEGISLAZIONE CONCORRENTE** QUELLE RELATIVE A:

(art. 117 costituzione):

- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

# CAMBIO DI PROSPETTIVA

- Autonomia finanziaria di entrata e di spesa (autonomia fiscale)
- Territorialità dell'imposta;
- Fondo perequativo (Art. 119);
- Autonomia statutaria (referendum regionale) ;
- (no commissario di governo) – corte costituzionale;
- il referente della regione è passato dall'essere il governo nazionale a essere i cittadini;

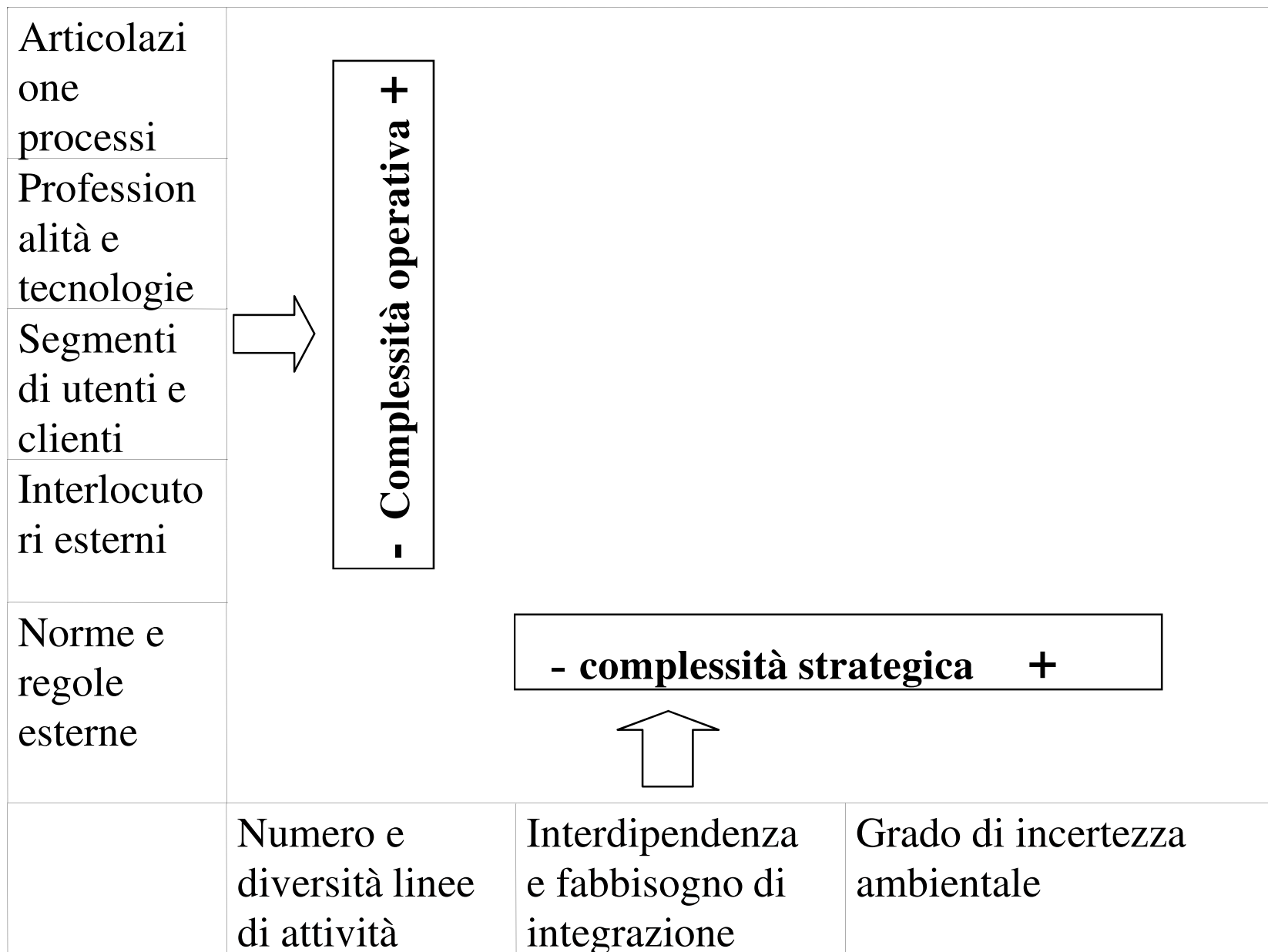
# LE CAUTELE

- Art. 120 – il governo può sostituirsi agli organi della regione ,....., in caso di mancato rispetto di norme e mandati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.....

# ASPETTI CARATTERISTICI

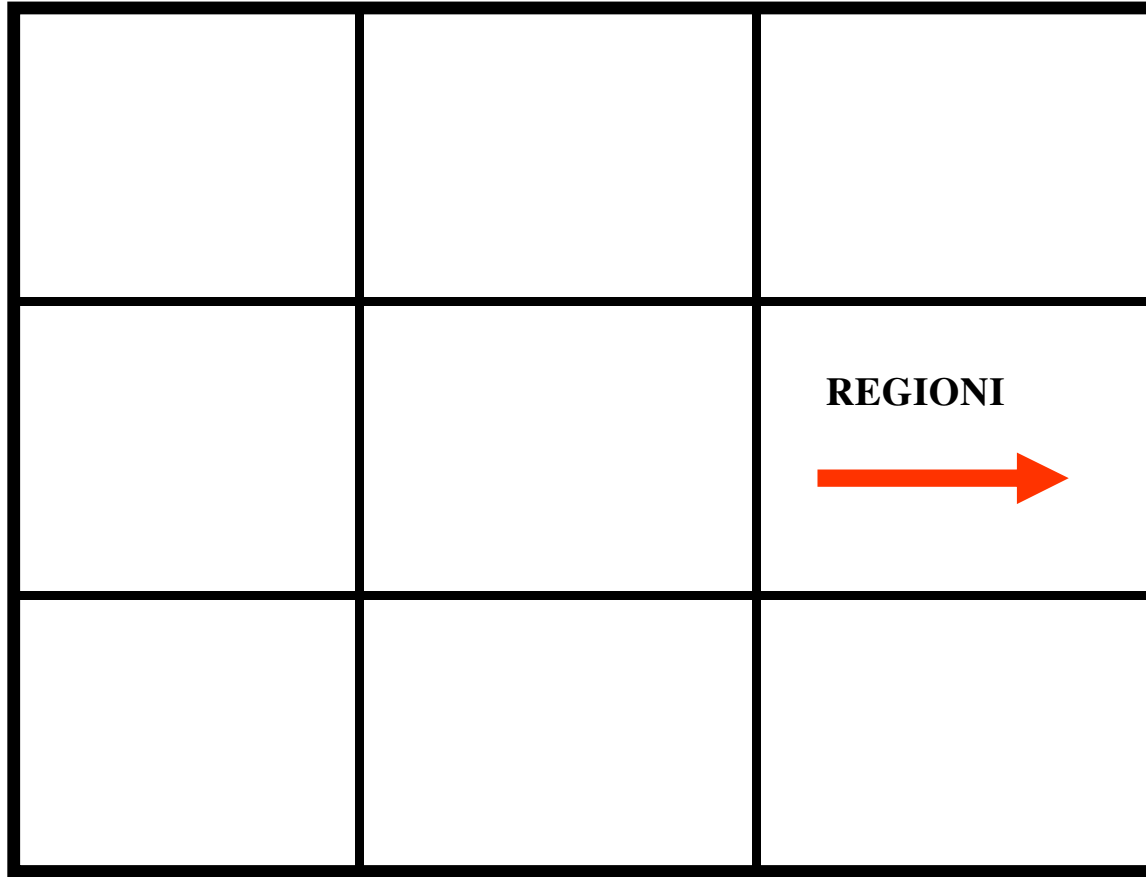
1. Rilevanza **potestà LEGISLATIVA**;
2. prevalenza di interventi CERNIERA - REGISTA –  
INDIRIZZO dell'autonomia;
3. tendenza a trasferire agli enti locali (comuni e  
province) le **funzioni amministrative** (=   
SUSSIDIARIETA verticale);
4. forte caratterizzazione del bilancio della parte dei  
**trasferimenti**;
5. presenza di figure professionali di ELEVATA  
QUALIFICAZIONE.







-Complessità operativa +



- Complessità strategica +



# GLI ENTI LOCALI

# Il mondo degli enti locali

- Comuni
- Reti di comuni: convenzioni, consorzi, unioni, accordi di programma
- Province e Città Metropolitane
- Comunità Montane
- Società partecipate/controllate

# Azienda locale

- Forte connotato aziendale: erogazione diretta di beni e servizi
- questo si traduce in una elevata aziendalizzazione (trasparenza, lavori pubblici, personale, contabilità economica, semplificazione..)
- Elevate riforme negli anni '90

# Processi di riforma

- Si rilevano due tendenze derivanti dalle norme:
- **decentramento** di funzioni e servizi dal centro agli enti locali
- **delegificazione**: le norme diventano di indirizzo e gli enti definiscono normative specifiche a livello regionale o locale (assemblee elettive; Sindaco; Giunta) e gestiscono attraverso gli atti della dirigenza

# Assetti di governo dell'ente

- Aumenta il potere del Sindaco; eletto direttamente nomina la Giunta e i rappresentanti in società e aziende.  
Responsabile dell'amministrazione
- Giunta collabora con il Sindaco (meno forte di prima) e definisce le politiche attraverso atti (deliberazioni) di indirizzo generale
- Il consiglio: indirizzo generale e controllo politico -amm.vo(265/99) e approvazione atti fondamentali

Fig. 3.1 - Assetto di governo e direzione dell'ente locale

Formazione



DIFENSORE CIVICO

garante imparzialità e buon andamento

CITTADINI RESIDENTI

Eleggono consiglio e sindaco

ENTI E AZIENDE COMUNALI

Svolgono servizi per la città

RAPPRESENTANZE SINDACALI

informazione, consultazione, partecipazione, concertazione contrattazione

Comune

CONSIGLIO

- indirizzo e controllo politico-amministrativo
- approva atti fondamentali

SINDACO

rappresenta l'ente, è responsabile dell'amministrazione nomina i componenti della giunta, i rappresentanti in enti e aziende, i dirigenti, il segretario

GIUNTA

collabora con il sindaco nell'amministrazione

DIRETTORE GENERALE

attuazione di indirizzi ed obiettivi

SEGRETARIO GENERALE

collaborazione agli organi e assistenza giuridico.amm.va

DIRIGENTI

- direzione degli uffici e dei servizi
- compiti di attuazione di obiettivi e programmi
- pareri di regolarità tecnica e contabile

PERSONALE E COLLABORATORI

CORTE DEI CONTI

controllo di legittimità

COLLEGIO REVISORI

collaborazione funzione consiglio  
vigilanza regolarità contabile e finanziaria  
attestazione rendiconto

ORGANISMO DI VALUTAZIONE PERFORMANCE

Valutazione performance organizzativa E individuale



# Assetti di governo dell'ente

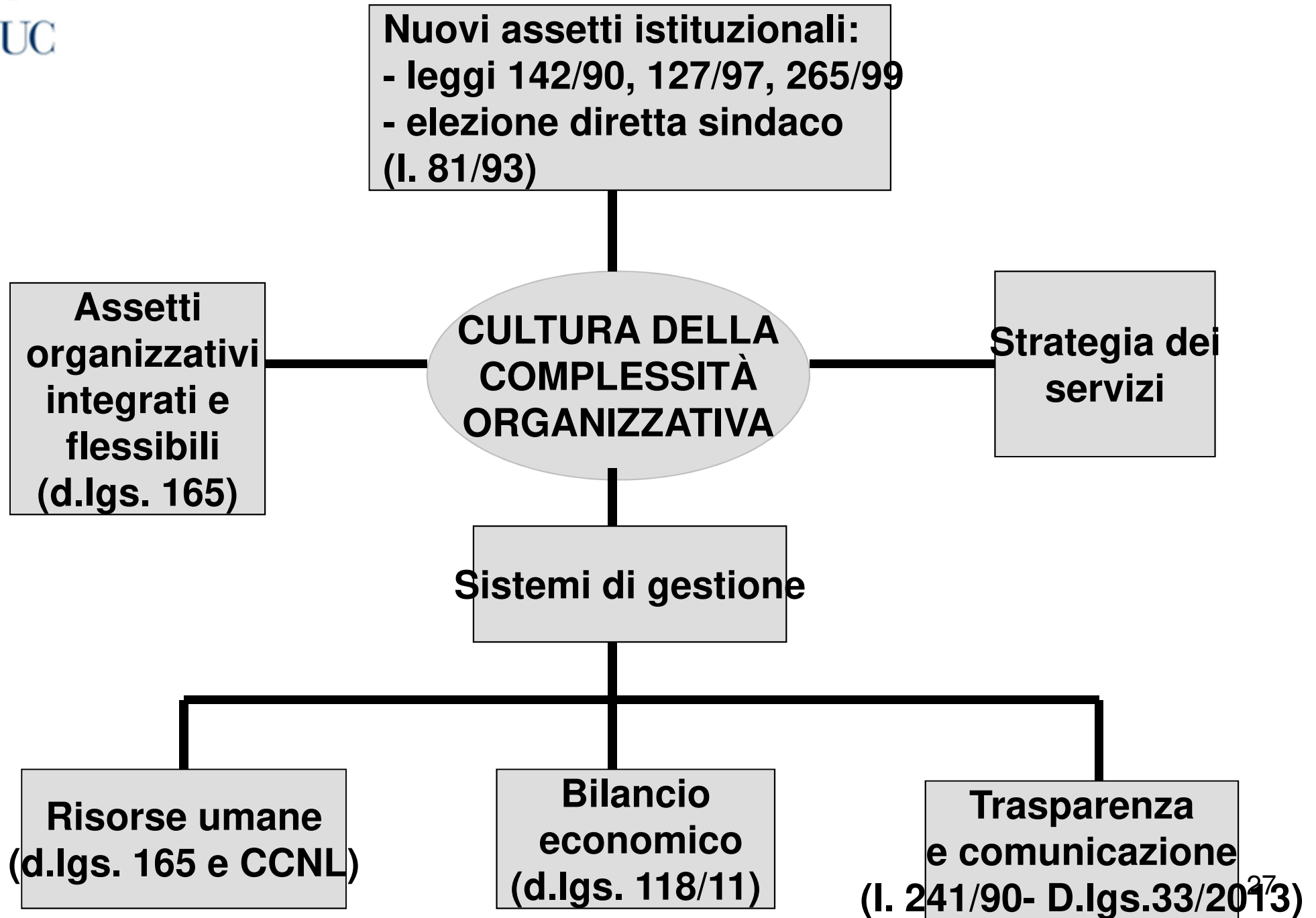
- Forte ruolo della dirigenza che gestisce in autonomia, secondo gli indirizzi politici;
- Ha autonomia di spesa (con il PEG), gestisce il personale, ha autonomia organizzativa e gestisce attraverso atti detti “determinazioni”
- Può essere selezionata dall'esterno tra dirigenti privati e professionisti

# Assetti di governo dell'ente

- Riduzione dei controlli esterni (Corte dei Conti);  
Forte rilevanza dei controlli interni

## Controlli interni:

- Collegio dei revisori; verifiche sul bilancio e di tipo economico
- OIV - Nucleo di Valutazione: valutazione della dirigenza ma ha la possibilità di essere il riferimento per il controllo strategico e di gestione (D.lgs. 150/2009)



# Gli organi di gestione dirigenziale

- Direttore Generale (sopra i 100.000 ab.)
- Segretario Generale
- Dirigenti centrali e di divisione
- Comitato di direzione
- Dirigenti di settore
- Dirigenti di staff

# Gli organi di gestione dirigenziale

- Direttore Generale: nominato dal Sindaco con contratto a tempo determinato
- Direzione generale dell'ente; traduce in programmi operativi e risultati di gestione gli indirizzi di Sindaco e Giunta
- Predisporre il PEG
- Sovrintende tutti i dirigenti
- propone al Sindaco gli incarichi dirigenziali

# Gli organi di gestione dirigenziali

- Segretario generale: nominato dal Sindaco in base a disposizioni di legge (oggi forte rotazione dei Segretari)
- Poteri sulla carta ridotti: assistenza giuridico-amm.va; verbalizzazione e assistenza nelle riunioni di Giunta; può rogare i contratti, autentica scritture e esercita ogni altra funzioni definita da Statuti o regolamenti o attribuita dal Sindaco
- Nella realtà: svolge, soprattutto negli enti di minori dimensioni, funzioni di Direzione generale.

# Assetti di governo dell'ente

- Forte autonomia nel darsi un propria struttura e regole di funzionamento e gestione del personale
- Importanza dei controlli esterni (rischio di comportamenti scorretti);
- **Prima:** forte regolazione centrale e poca autonomia dei gestione (Pianta organica, concorsi pubblici, nessun potere di spesa della dirigenza..)

# Assetti di governo dell'ente

- Aspetti di criticità:
- possibili rivalità tra organi politici (Sindaco e Assessori) e Dirigenti
- Il sistema degli incarichi di direzione può creare incertezza e variabilità nella direzione
- Posizioni dirigenziali forti (Direttore Generale e Direttori di divisione) e più deboli (staff e direzione di funzione)



# Le caratteristiche degli enti

- Il comune:
- espressione degli interessi della comunità (142);  
forte rapporto con i cittadini
- elevato numero di competenze e interventi  
gestiti direttamente e attraverso soggetti terzi
- relazione tra processi operativi e “sistema città”;
- prevalenza della spesa per personale e acquisti di  
beni e servizi
- criticità della risorsa umana: professionalità e  
diversità

# Le caratteristiche degli enti

- Il comune:
- prevalenza della spesa per il personale e per il funzionamento corrente dei servizi
- trasferimenti ridotti
- il sistema di gestione deve affrontare problemi riferiti al funzionamento interno

# Complessità

Deriva dalle condizioni della:

- gestione operativa
- gestione strategica

# Complessità operativa

- ↑ quantitativo dei processi gestionali
- > articolazione dei processi gestionali
- ↑ delle informazioni rilevanti da prendere in considerazione

# Complessità strategica

- ↑ delle alternative di scelta che riguardano:
- aree di attività da sviluppare
  - allocazione delle risorse
  - modo di porsi con riferimento al quadro ambientale

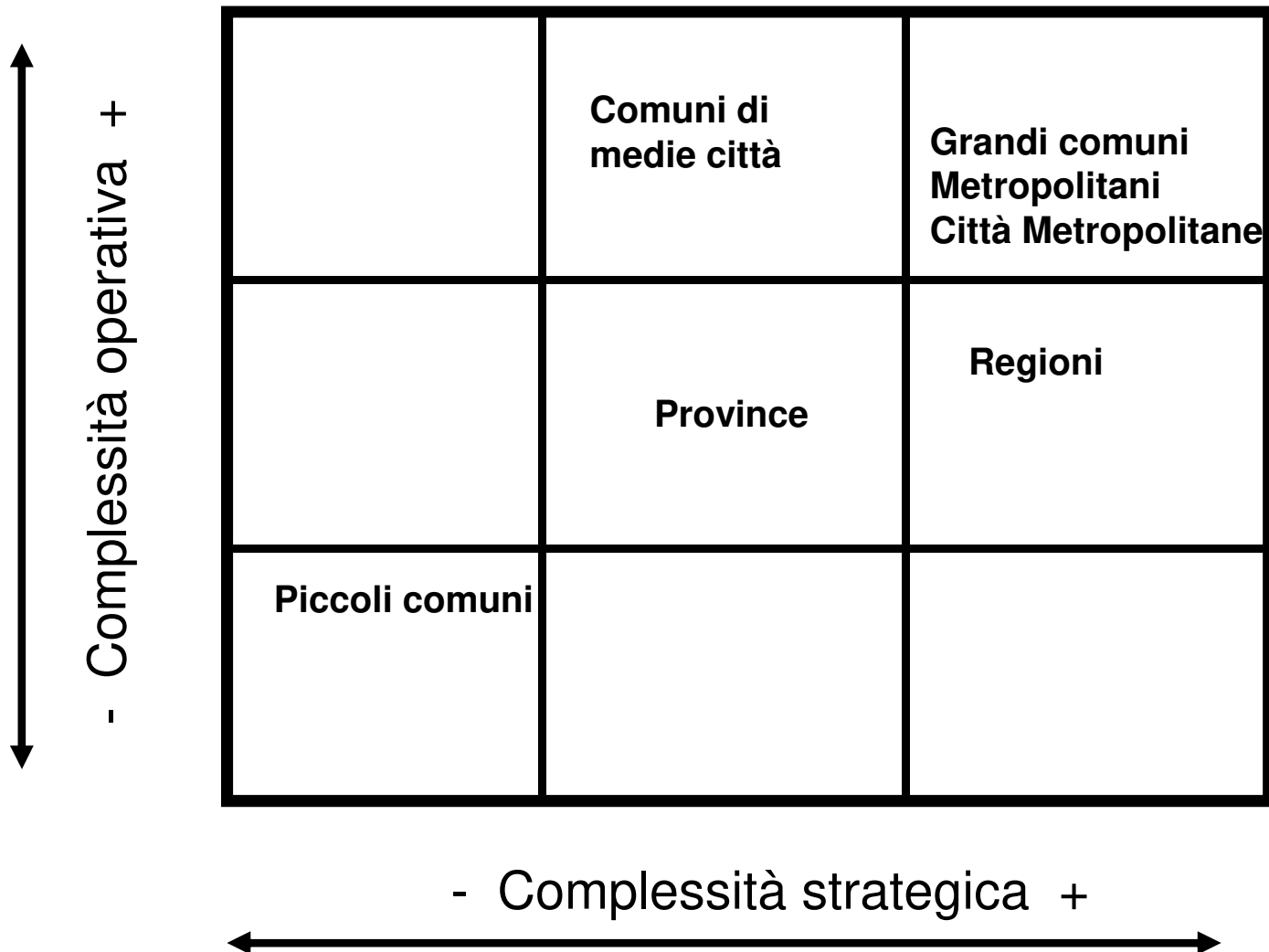


Fig. 3.3. - Gradi di complessità delle amministrazioni locali e regionali

# IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

# Sistema sanitario

- Caratteristica peculiare del settore sanitario è data dalla presenza di un terzo soggetto.
- Soggetti:
  - consumatore,
  - fornitore-erogatore,
  - chi paga la struttura erogatrice del servizio per conto del consumatore (Stato, mutua, fondi malattia, assicurazioni).



# Classi di sistema sanitari

Tre distinte classi di sistema sanitario:

- finanziati in via prioritaria con il prelievo fiscale,
- finanziati in via prioritaria con fondi malattia,
- finanziati in via prioritaria con i contributi assicurativi volontari.



# Sistemi sanitari - prelievo fiscale

- Risorse finanziarie sono raccolte da un'autorità centrale (governo) attraverso l'imposizione fiscale generale o con specifiche imposte.
- Il governo trasferisce le risorse alle autorità regionale che finanziano i fornitori dei servizi sanitari.

(Canada, Italia, Nuova Zelanda, Spagna, Svezia, Regno Unito).

# Sistemi sanitari - fondi malattia

- Utenti del sistema sanitario pagano un premio assicurativo ai fondi malattia (sono obbligatori e senza fini di lucro).
  - Fondi aperti → concorrenza.
  - Fondi chiusi a specifiche categorie sociali.
  - Rimborsi ai prestatori di servizi sanitari da parte della mutua avviene attraverso contratti.
  - Premi differiscono per il grado di rischio.
- (Francia, Germania, Giappone, Olanda)

# Servizi sanitari - contributi volontari

- Assicurazione sanitaria è volontaria e non è diffusa a tutta la popolazione.
- Finanziamento è effettuato da compagnie di assicurazioni che rimborsano i fornitori di servizi sanitari per i servizi erogati ai loro associati.
- Premi sono definiti in base al livello di rischio della malattia  
soggetti indigenti con alti rischi sanitari spesso non sono in grado di sostenere il costo del premio.

(Stati Uniti, Svizzera)

# Modalità di rimborso delle prestazioni sanitarie

- Fornitori dei servizi sanitari:
  - medici di base,
  - specialisti,
  - ospedali.
- Modalità di rimborso:
  - per i servizi sanitari di primo livello (servizi non ospedalieri)
  - per le prestazioni ospedaliere.

# Rimborso - servizi sanitari I livello

- tariffa per servizio: il medico riceve il pagamento complessivo delle prestazioni secondo un ammontare fisso per prestazioni,
- quota capitaria: medico riceve un ammontare fisso per ogni paziente che ha trattato (valore può variare per differenti gruppi demografici),
- stipendio: medico è impiegato dall'istituzione capitaria e riceve uno stipendio fisso

# Rimborso - prestazioni ospedaliere

- costo per caso trattato: valutazione delle modalità tecniche di svolgimento delle prestazioni sanitarie e dei loro costi
- quota per giornata di degenza: ospedale riceve una somma uniforme per ogni giorno di degenza del paziente

# Rimborso - prestazioni ospedaliere

- budget globale: viene erogato all'ospedale un budget annuale di risorse finanziarie
- tariffa per servizio: ospedale riceve il pagamento complessivo delle prestazioni secondo un ammontare fisso per prestazione.



# Servizio sanitario italiano

- **Tre riforme: 1978, 1992 (aziendalizzazione), 1999 (riforma Bindi).**
- Legge n. 833 del 23/12/1978: sistema sanitario come aggregato di aziende (Usl, ospedali, cliniche private) tra loro coordinate attraverso normative e regole di distribuzione delle risorse finanziarie.

# d.l. 502/92 e d.l. 517/93

- Regionalizzazione del SSN: regioni sono finanziate con quote del fondo sanitario nazionale.
- Creazione di ASL, con accorpamento di Usl a livello provinciale. Autonomia gestionale, organizzativa, economica.
- Creazione di aziende ospedaliere, individuati dalle regioni tra gli ospedali con alte specialità e presenza di università.

# d.l. 502/92 e d.l. 517/93

- Introduzione di sistemi di contabilità generale e contabilità analitica.
- Accreditemento di cliniche private. Accreditemento da parte della regione avviene previa verifica del possesso della struttura privata di determinati standard di servizio prestabiliti.

# Piano Sanitario Nazionale

- E' lo strumento principale della
- programmazione sanitaria, ordinariamente
- triennale, che definisce
- Obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e
- riabilitazione
- Le linee generali di indirizzo del SSN
- I Livelli essenziali di Assistenza
- Gli indicatori di verifica dei risultati raggiunti
- I finanziamenti

# Competenze regionali

- Spettano alle Regioni, nel rispetto dei principi stabiliti dalle Leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.
- Organizzazione dei servizi ed attività sanitarie
- Criteri di finanziamento
- Attività di indirizzo tecnico
- Valutazione della qualità delle prestazioni
- Redazione del P.S.R.
- Articolazione del territorio regionale
- Finanziamento delle Aziende sanitarie
- Vigilanza, controllo e valutazione delle Aziende
- Nomina dei Direttori Generali

# Piano Sanitario Regionale

- Le Regioni, entro 150 giorni dalla pubblicazione del PSN adottano i PSR, includendo anche la definizione dei modelli organizzativi dei servizi in funzione delle esigenze del territorio e delle risorse disponibili
- Programmazione
- Finanziamento
- Organizzazione
- Funzionamento e controllo delle aziende

# Rapporto Stato/Regioni

- Lo Stato quantifica le risorse disponibili per il SSN
- In relazione ad esse vengono fissati i LEA
- Le risorse vengono trasferite alle Regioni che organizzano in piena autonomia l'offerta dei servizi
- I costi di eventuale offerta non coperta dalle risorse dello Stato sono finanziati dalla Regione
- La Regione affida alle Aziende l'erogazione dei servizi
- Le Aziende vi provvedono con il solo vincolo del pareggio di bilancio
- Stato e Regioni, nella apposita conferenza, valutano la copertura dei LEA

# Aziende sanitarie



# Le forme professionali

- Gestione diretta a prevalenza pubblica
- organizzazione di servizi di tipo professionale
- diverse esigenze gestionali presenti
- problema della integrazione organizzativa
- importanza specifica delle informazioni
- rischi di selezione contraria e rischio morale

# Azienda sanitaria

- Azienda ospedaliera: servizi più importanti e tecnologicamente complessi.
- Azienda locale: funzione di prevenzione, tutela generale della salute tramite i medici di base convenzionati e i distretti.

# Azienda ospedaliera

- **Struttura organizzativa:**
  - dipartimenti, più unità operative specialistiche, costituite su base aziendale e non sul singolo ospedale. Il direttore ha responsabilità gestionale, organizzativa e strategica;
  - presidi, hanno strutture fisiche di produzione di servizi (ospedali e ambulatori) e un territorio di riferimento;
  - staff centrale, coordinano le diverse unità aziendali e allocano le risorse ( controllo gestione, mktg, personale...).

# Ministero Sanità

- Riforma dell'organizzazione.
- Definisce il programma sanitario nazionale.
- Regola e orienta il servizio sanitario nazionale.
- Accredita le strutture.
- Definisce criteri e std di valutazione qualità ed efficienza.

# Ministero

- Non gestisce servizi destinati a soddisfare la domanda finale e non dispone di un'organizzazione territoriale articolata,
- controlla i flussi finanziari,
- sviluppa la programmazione a livello nazionale,
- esercita controlli e verifiche.

# Regione

- Ha un ruolo di:
  - regolamentazione,
  - allocazione dei flussi finanziari,
  - indirizzo programmatico,
  - controllo.
- Gestione diretta dei servizi ricade alle ASL, aziende ospedaliere, cliniche private.

# Regioni

- Definiscono il piano sanitario regionale.
- Coordinano le aziende sanitarie.
- Allocano le risorse.
- Nominano i direttori generali delle aziende sanitarie.
- Definiscono gli obiettivi aziendali e verificano i risultati.

# Aziende sanitarie

- Azienda ospedaliera:
  - eroga i servizi di cura più importanti e tecnologicamente complessi.
- Azienda locale:
  - prevenzione,
  - assistenza tramite i medici di base e convenzionati
  - svolgimento di alcuni servizi
  - monitoraggio di problematiche.



# Aziende sanitarie

- **La legge 16 novembre 2001, n. 405** - di conversione del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347 - prevede la possibilità per le regioni italiane di istituire autonomamente le proprie aziende ospedaliere, nel rispetto delle linee guida fornite dalla stessa legge.
- Secondo il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 - convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189 vengono distinti in tre classi, a seconda del bacino di utenza:
  - di base con un bacino compreso tra 80.000 e 150.000 abitanti, con pronto soccorso e un numero essenziale di specialità;
  - di primo livello, con 150.000-300.000 abitanti, con dipartimenti di emergenza-urgenza e diverse specialità e tecnologie avanzate: ad esempio, un pronto soccorso, un reparto medicina, un reparto chirurgia e dodici reparti specializzati;
  - di secondo livello, tra 600.000 e 1.000.000 di abitanti, prevalentemente ospedali di grandi dimensioni non scorporati dalla ASL e particolari specializzazioni, ad esempio con l'aggiunta di neurochirurgia e cardiocirurgia.

# Aziende sanitarie

- **in Valle d'Aosta Azienda - Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (AUSL VDA),**
- **in Lombardia Agenzia di Tutela della Salute (ATS),**
- **in Trentino Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari (APSS),**
- **in Alto Adige Azienda Sanitaria dell'Alto Adige (ASDAA),**
- **in Veneto Azienda - Unità Locale Socio Sanitaria (Azienda ULSS),**
- **in Friuli-Venezia Giulia Azienda per l'assistenza sanitaria (AAS),**
- **in Emilia-Romagna, Toscana e Umbria Azienda - Unità Sanitaria Locale (AUSL),**
- **nelle Marche Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR),**
- **in Molise Azienda Sanitaria Regionale del Molise (ASREM),**
- **in Calabria e Sicilia Azienda Sanitaria Provinciale (ASP),**
- **in Basilicata Azienda Sanitaria locale di Potenza (ASP) e Azienda Sanitaria locale di Matera (ASM)**
- **in Sardegna Azienda per la Tutela della Salute (ATS).**

# Aziende sanitarie

- Le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST) concorrono con gli altri soggetti erogatori del sistema, di diritto pubblico e di diritto privato, all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e di eventuali livelli aggiuntivi definiti dalla Regione con risorse proprie, nella logica della presa in carico della persona.
- Le ASST si articolano in due settori aziendali, rispettivamente definiti rete territoriale e polo ospedaliero, che afferiscono direttamente alla direzione generale.

# Modello lombardo

- Il settore aziendale **polo ospedaliero** si articola in presidi ospedalieri e/o in dipartimenti organizzati in diversi livelli di intensità di cura, in coerenza con il regolamento sugli standard ospedalieri.
- Questo settore è prevalentemente dedicato al trattamento del paziente in fase acuta ed è sede dell'offerta sanitaria specialistica.
- Al settore aziendale rete territoriale delle ASST afferiscono:
  - i presidi ospedalieri territoriali (POT) e i presidi socio sanitari territoriali (PreSST).

# Modello lombardo

- **I POT** sono strutture multi servizio deputate all'erogazione di prestazioni residenziali sanitarie e sociosanitarie a media e bassa intensità per acuti e cronici e di prestazioni ambulatoriali e domiciliari.
- **I PreSST** hanno lo scopo di integrare le attività e le prestazioni di carattere sanitario, sociosanitario e sociale e concorrono alla presa in carico della persona e delle fragilità. I PreSST:
  - erogano prestazioni sanitarie e sociosanitarie ambulatoriali e domiciliari a media e bassa intensità;
  - possono attivare degenze intermedie, subacute, post acute e riabilitative, a bassa intensità prestazionale ed in funzione delle particolarità territoriali, secondo la programmazione dell'ATS territorialmente competente;
  - promuovono percorsi di sanità d'iniziativa, di prevenzione e di educazione sanitaria.

# Modello lombardo

- Con Legge Regionale n.23 del 11 agosto 2015 "Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33" **sono state istituite le Agenzie di Tutela della Salute (ATS)**, ossia articolazioni amministrative della Regione che si proiettano nei territori. Tali strutture attuano la programmazione definita dalla Regione, attraverso l'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie tramite i soggetti accreditati e contrattualizzati pubblici e privati.

# Modello lombardo

- **Alle ATS, anche attraverso l'articolazione distrettuale, sono in particolare attribuite le seguenti funzioni:**
- a. negoziazione e acquisto delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie dalle strutture accreditate;
- b. governo del percorso di presa in carico della persona in tutta la rete dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali, anche attraverso la valutazione multidimensionale e personalizzata del bisogno, e secondo il principio di appropriatezza e garanzia della continuità assistenziale;
- c. governo dell'assistenza primaria e del convenzionamento delle cure primarie;
- d. governo e promozione dei programmi di educazione alla salute, prevenzione, assistenza, cura e riabilitazione;
- e. promozione della sicurezza alimentare medica e medica veterinaria;
- f. prevenzione e controllo della salute negli ambienti di vita e di lavoro, compreso il controllo periodico impiantistico e tecnologico;
- g. sanità pubblica veterinaria;
- h. attuazione degli indirizzi regionali e monitoraggio della spesa in materia di farmaceutica, dietetica e protesica;
- i. vigilanza e controllo sulle strutture e sulle unità d'offerta sanitarie, sociosanitarie e sociali.

# Modello lombardo

- **Ogni ATS si articola nei seguenti dipartimenti:**
- **a. dipartimento di igiene e prevenzione sanitaria;**
- **b. dipartimento delle cure primarie;**
- **c. dipartimento per la programmazione, accreditamento, acquisto delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie;**
- **d. dipartimento veterinario e sicurezza degli alimenti di origine animale;**
- **e. dipartimento amministrativo, di controllo e degli affari generali e legali;**
- **f. dipartimento della programmazione per l'integrazione delle prestazioni sociosanitarie con quelle sociali.**





# Direttore generale

- Disciplina gli aspetti di organizzazione e funzionamento.
- Nomina il direttore sanitario e il direttore amministrativo.
- Conferisce gli incarichi dirigenziali.
- E' responsabile delle relazioni con le rappresentanze sindacali.

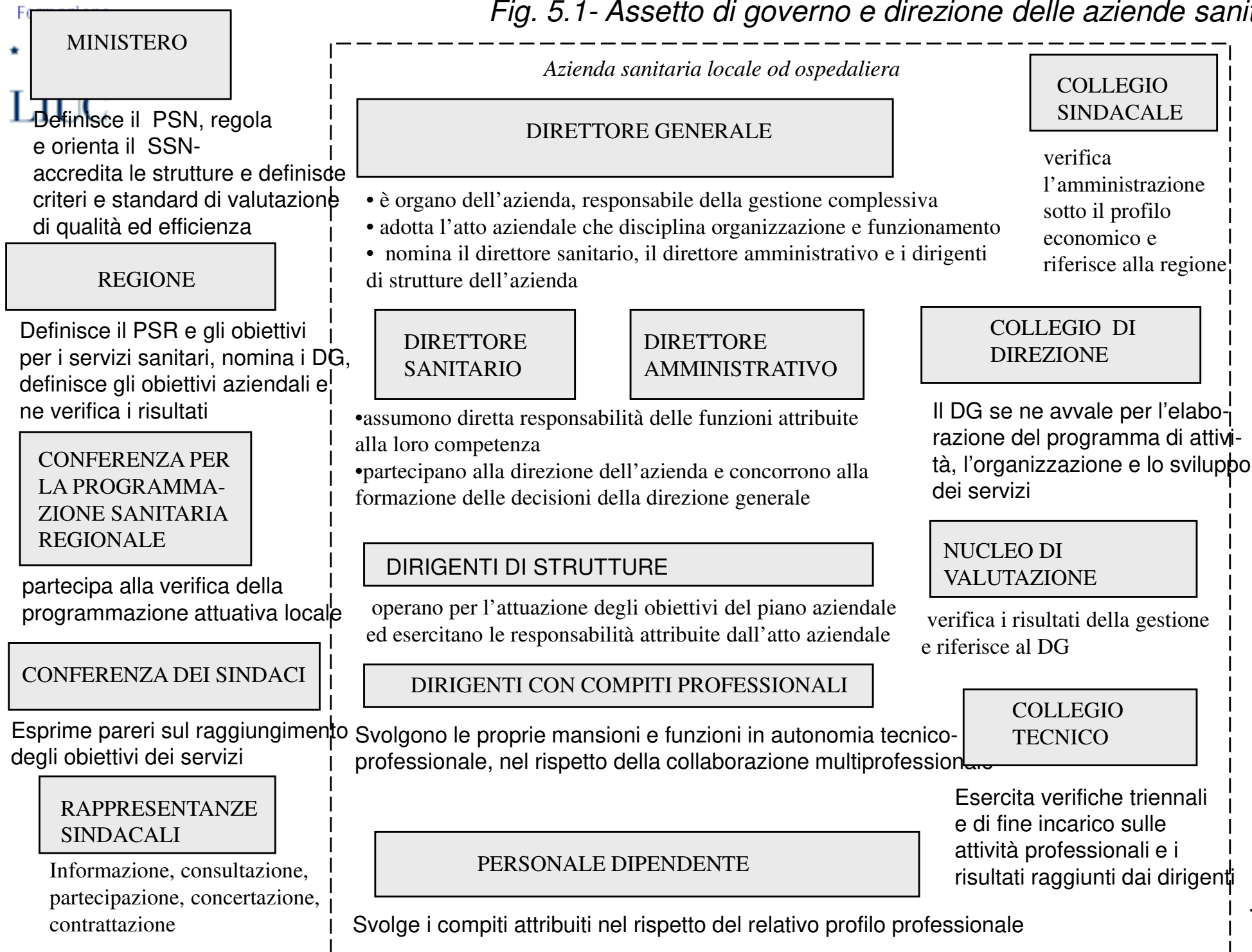
# Tipologie di ruoli dirigenziali

- Direttori sanitario e amministrativo
- Direttore di dipartimento (primari di un tempo)
- Direttore di distretto (vedi ASL)
- Direttore di presidio (singolo ospedale o ambulatorio)
- Dirigenti con incarichi di struttura complessa
- Dirigenti di struttura semplice
- Dirigenti professionali

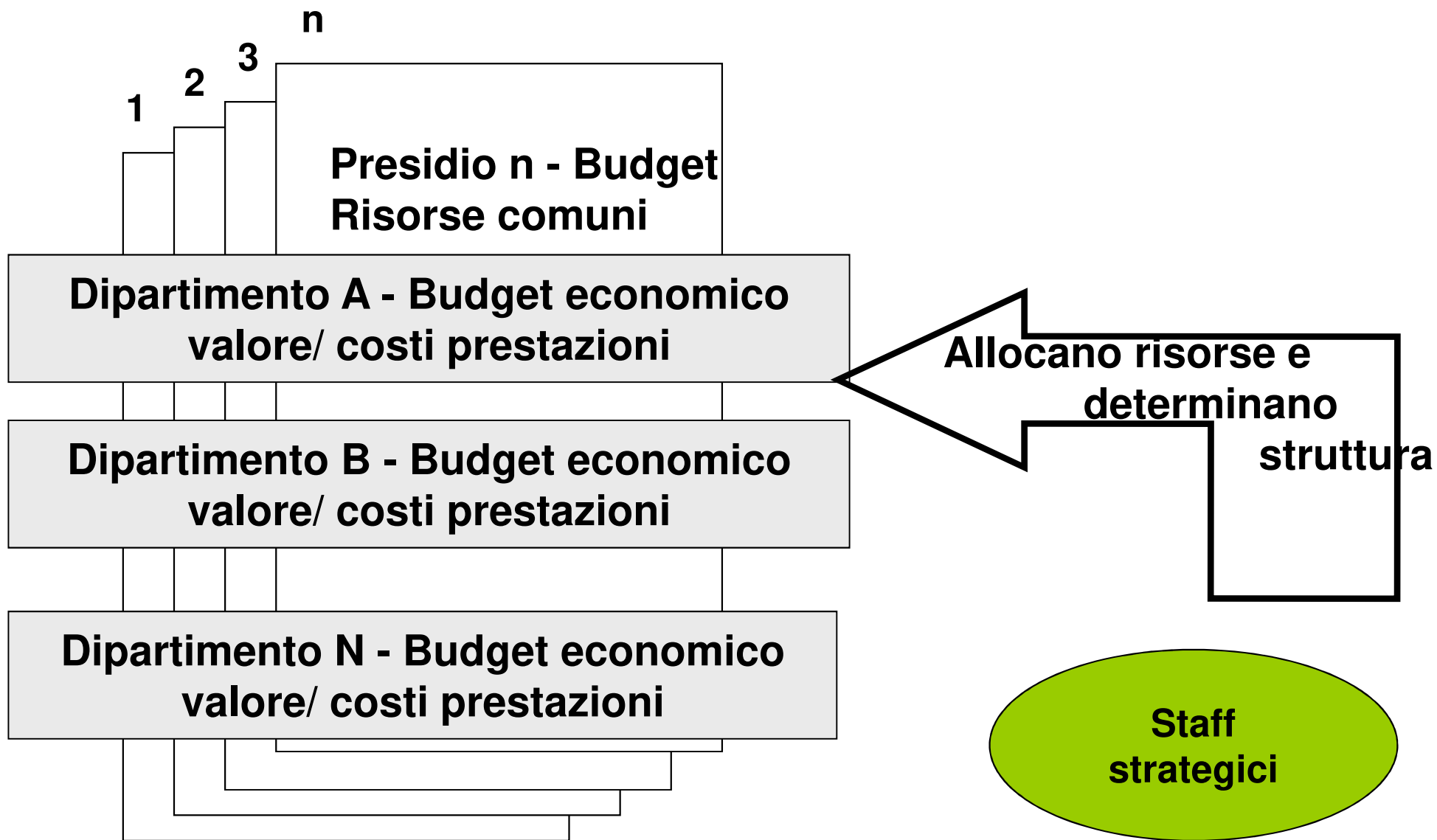
# Tipologie di incarichi dirigenziali

- a) incarico di direzione di struttura complessa (compresi dirigenti di distretto, dipartimento e presidio; da 5 a 7 anni) **Manager veri e propri**
- b) incarico di direzione di struttura semplice (da 3 a 5 anni): **professionisti gestori**
- c) incarico di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, di studio e ricerca, ispettivo, di verifica e di controllo (da 3 a 5 anni): **professionisti**
- d) incarico di natura professionale conferibile ai dirigenti con meno di cinque anni di attività: **giovani professionisti**<sub>76</sub>

Fig. 5.1- Assetto di governo e direzione delle aziende sanitarie



**Presidi**



*Fig. 5.3 - Staff strategici e meccanismi operativi nell'azienda ospedaliera*



Fig. 5.4. - Gradi di complessità delle aziende sanitarie

# L'azienda ministero



# I Ministeri

- Cavour nel 1853 li concepisce come strutture piramidali che si occupano di funzioni omogenee.
- Nel 1999 riforma del governo di centro sinistra ne modifica numero, struttura, organizzazione e competenze (riduzione e accorpamento, struttura dipartimentale [maggior raccordo verticale], agenzie).
- In realtà la riforma ha un'applicazione discontinua e le agenzie si diffondono solo in modo limitato.

# La struttura ministeriale precedente

- La tradizionale struttura organizzativa per Ministeri risalente a Cavour era la seguente:
  - **Direzioni generali** → **Direzioni Centrali** (articolate a loro volta, in **servizi**, e questi in divisioni, fino alla cellula fondamentale della **sezione o ufficio**).
- Questa era una struttura molto complessa, che generava frammentazione delle competenze e la difficoltà di ricondurre delle funzioni a pochi, chiari, centri decisionali;
- In questa situazione hanno preso sempre più potere gli **uffici di gabinetto**, diretti sovente da persone estranee all'amministrazione, che fungevano da raccordo tra indirizzo politico e amministrazione.
- Inoltre i Ministeri lamentavano una mancanza di flessibilità di fronte alle mutevoli esigenze cui far fronte con gli strumenti organizzativi e una notevole confusione normativa che ha disciplinato disorganicamente i diversi Ministeri creando non di rado duplicazioni di organi e sovrapposizioni di competenze.

# I Ministeri

## **Art. 95 Cost.**

- Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.
- I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.
- La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

## Le riforme ministeriali

- **Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**
- **Funzioni:** “Svolgono, per mezzo della propria organizzazione e per mezzo delle agenzie le funzioni di spettanza statale nelle materie e secondo le aree funzionali indicate per ogni amministrazione nel rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza alla Unione Europea”.

## Obiettivi della riforma del 1999

- *Caratteristiche*
  - Maggiore flessibilità.
  - Minori centri di comando e di coordinamento.
  - Grandi aree omogenee per materia.
  - Snellimento delle strutture operative (personale e risorse).
  - Decentramento di funzioni.
  - Concetto di rete tra ministeri per obiettivi di natura generale.

# Organizzazione

- **Per dipartimenti:**
  - non c'è figura unica direzionale di coordinamento (viene soppressa la figura del Segretario Generale);
  - uffici di diretta collaborazione (definizione di obiettivi, controllo interno, valutazione dei risultati ecc.);
  - capo di dipartimento con unità di staff, dotato di risorse e personale, viene nominato dal Presidente della Repubblica su delibera del CdM;
  - ogni dipartimento è articolato in uffici dirigenziali generali, articolati a loro volta in uffici dirigenziali, variamente denominati, diretti da dirigenti dello Stato;
  - al di fuori dei dipartimenti possono esistere soltanto gli uffici di staff (Uffici di Gabinetto)
  - il numero è definito per legge.

# Organizzazione/2

- Per **segretaria generale e direzioni generali**:
  - Segretario generale, organo di vertice burocratico che ha la funzione di collegamento tra il ministro e la struttura amministrativa sottostante;
  - non sempre vi è un segretario generale (ruolo rilevante del capo di gabinetto)
  - Tutto il personale ministeriale, rientrando nel così detto “comparto ministeri” è assegnato a ruoli amministrativi unici per dicasteri, in modo da assicurarne la mobilità interna

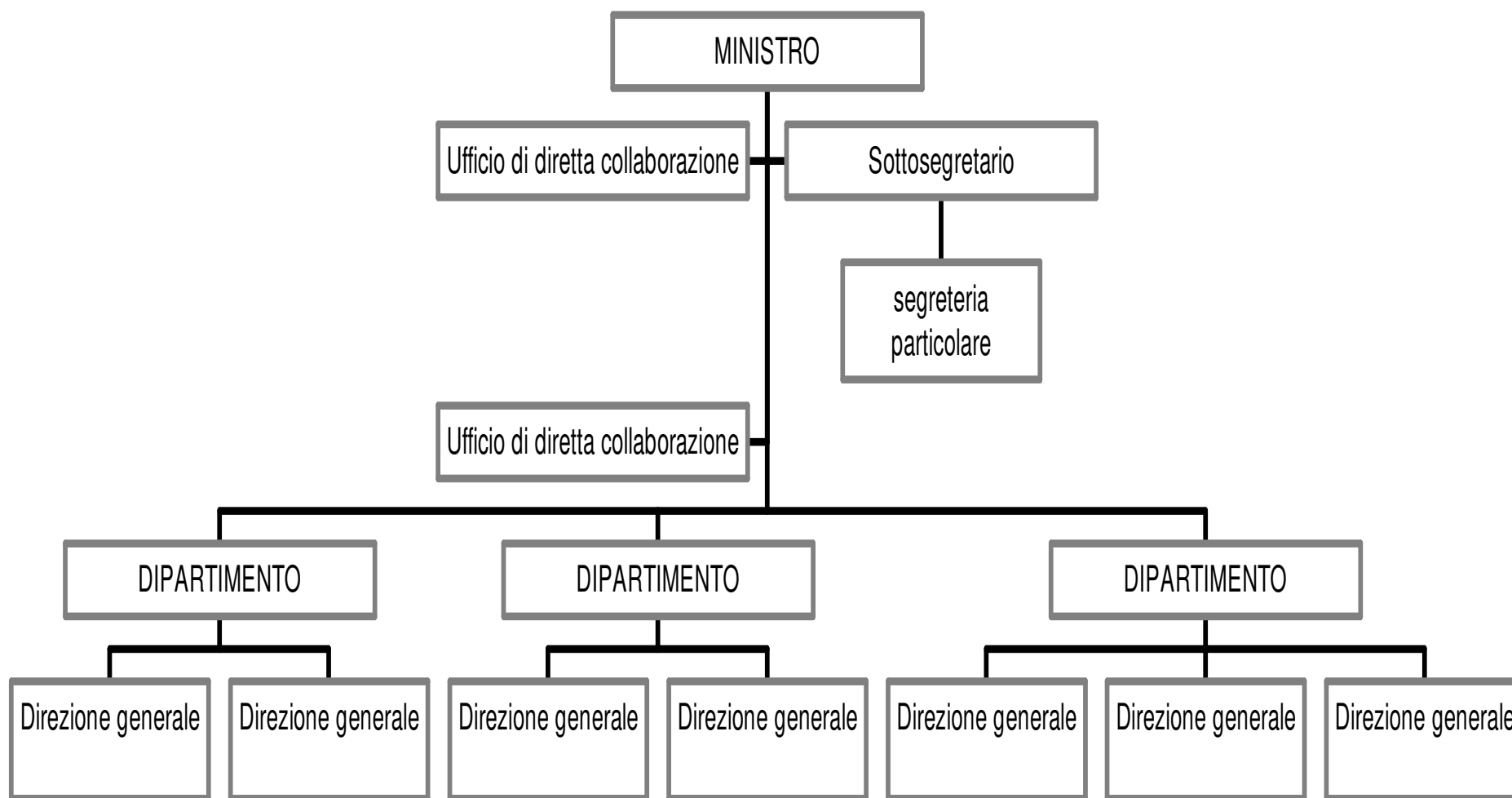
eccezioni che godono di ordinamenti speciali: dirigenti dello Stato, funzionari della carriera diplomatica e della carriera prefettizia ed il personale delle forze dell'ordine (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), delle forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica) e dei vigili del fuoco.

# Geometria Variabile

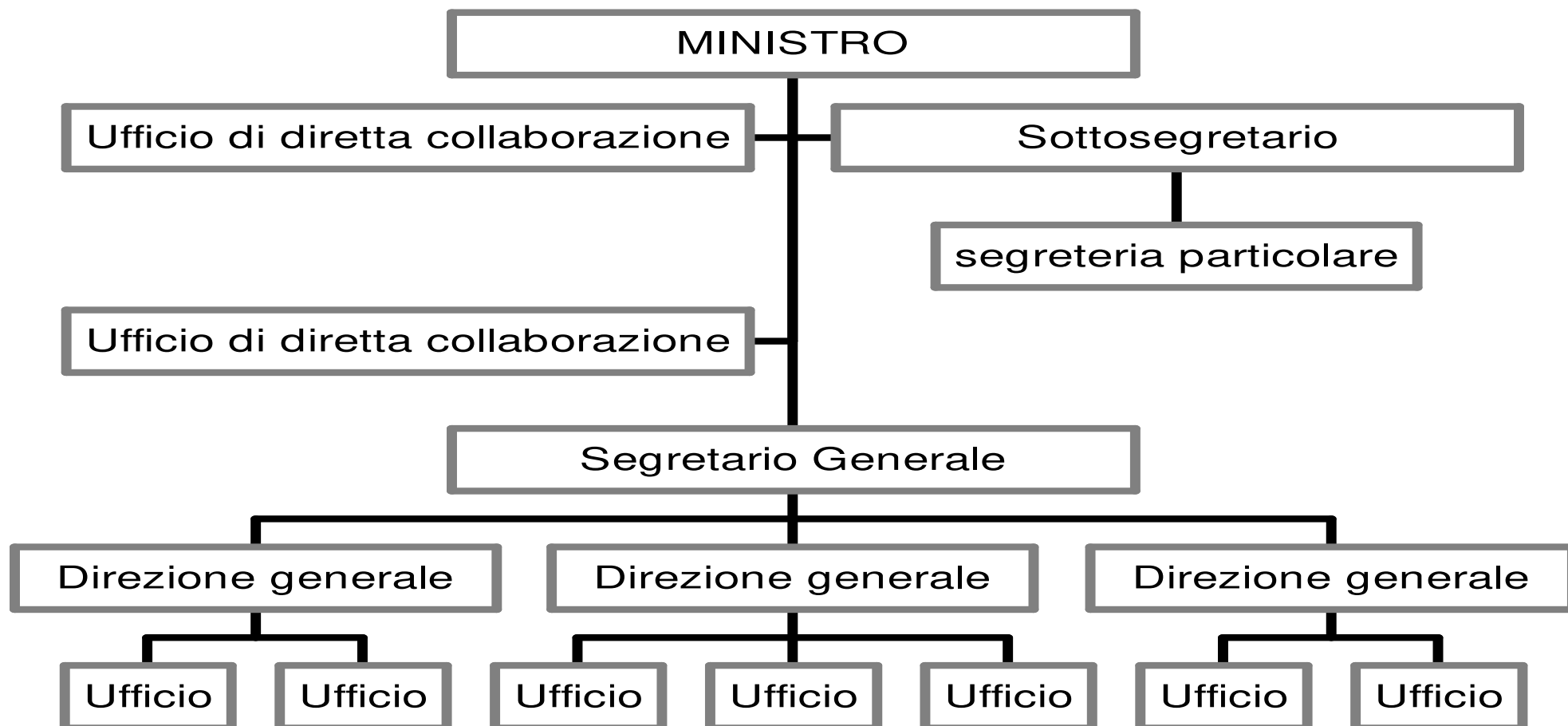
- **Inizialmente:** tendenza alla riduzione del loro numero e snellimento.
- **In seguito:** creazione di nuovi ministeri e possibilità di determinare il proprio modello organizzativo.
- Organizzazioni a geometria variabile.



## Organizzazione ministeriale per dipartimenti



## *Organizzazione ministeriale con segreteria generale*

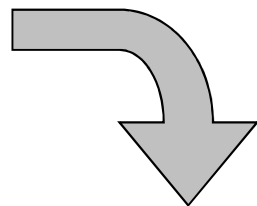




## Ministri con Portafoglio



## Ministri senza Portafoglio



### Riforme costituzionali e rapporti con il Parlamento

Ministro: **Maria Elena Boschi**

### Semplificazione e Pubblica Amministrazione

Ministro: **Maria Anna Madia**

### Affari regionali e autonomie

Ministro: **Maria Carmela Lanzetta**

### Affari Esteri

Ministro: Gentiloni

### Ministro dell'Interno

Ministro: **Angelino Alfano**

### Giustizia

Ministro: **Andrea Orlando**

### Difesa

Ministro: **Roberta Pinotti**

### Economia e Finanze

Ministro: Pietro Carlo Padoan

### Sviluppo Economico

Ministro: **Carlo Calenda**

### Infrastrutture e trasporti

Ministro: Graziano Delrio

### Politiche agricole alimentari e forestali

Ministro: **Maurizio Martina** **Ambiente, tutela del territorio e del mare**

Ministro: Gianluca Galletti

### Lavoro e Politiche sociali

Ministro: **Giuliano Poletti** (delega a: Politiche giovanili, Servizio civile nazionale, Integrazione, Politiche per Famiglia)

### Istruzione, Università e ricerca

Ministro: Stefania Giannini

### Beni e attività culturali e turismo

Ministro: Dario Franceschini

### Salute

Ministro: Beatrice Lorenzin



**PRESIDENTE  
REPUBBLICA**

Nomina il Presidente del Consiglio e su proposta di questo i ministri; conferisce gli incarichi dirigenziali di vertice

**PRESIDENTE DEL  
CONSIGLIO e CONSIGLIO  
DEI MINISTRI**

Conferiscono gli incarichi per gli uffici dirigenziali generali

**AGENZIE**

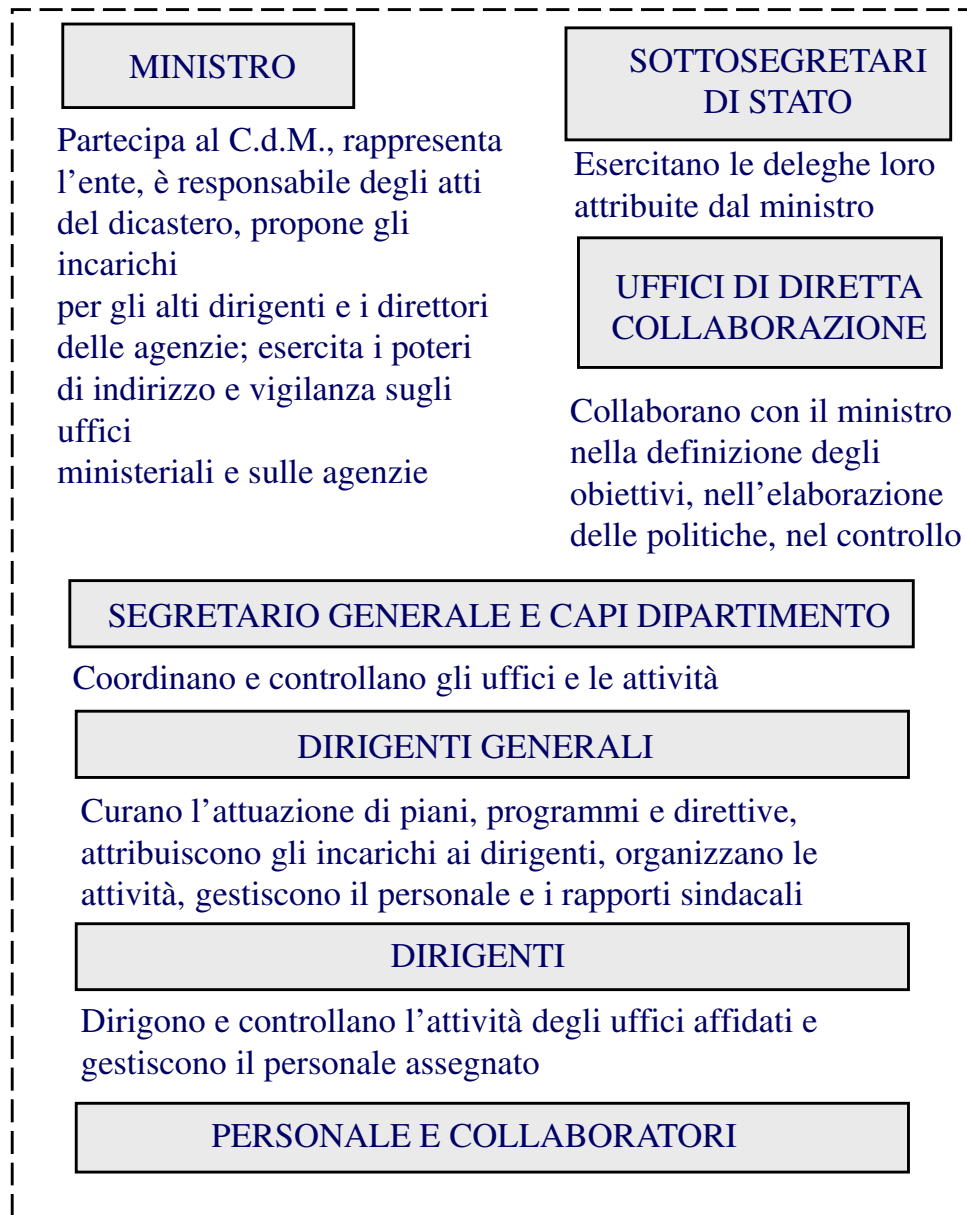
Svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale

**RAPPRESENTANZE  
SINDACALI**

Informazione, consultazione, partecipazione, concertazione, contrattazione

**PARLAMENTO**

- Regola con legge l'ordinamento del Governo e
- l'organizzazione dei pubblici uffici



**CORTE DEI  
CONTI**

Esercita il controllo di legittimità degli atti del governo e sulla gestione del Bilancio dello Stato

**CONSIGLIO  
DI STATO**

E' organo di consulenza giuridico - amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione

**COMITATO DEI  
GARANTI**

Esprime pareri sui provvedimenti di esclusione da incarichi dirigenziali o di recesso

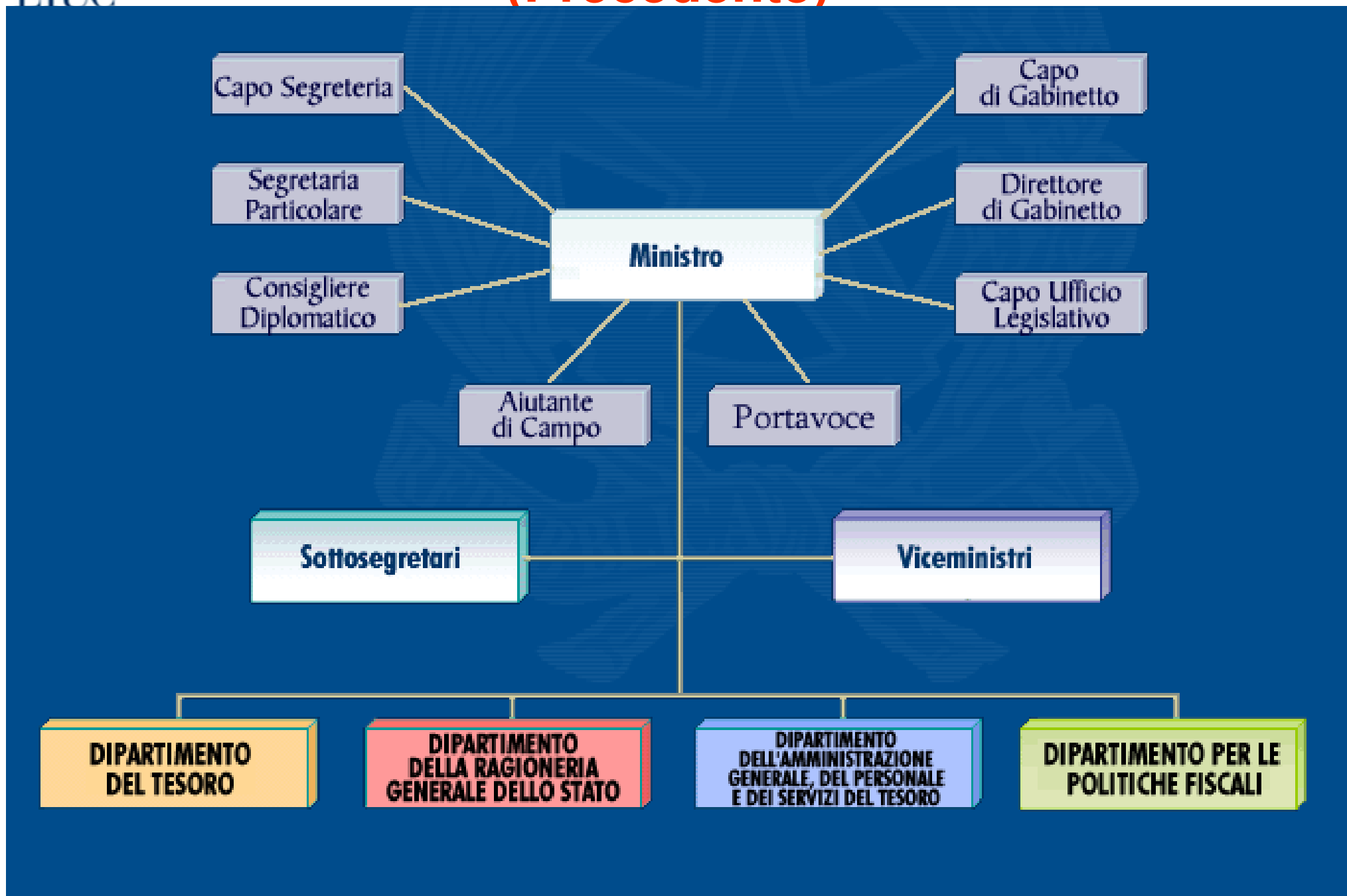
# Tipologia di incarichi

- **di vertice**: capo di dipartimento, segretario generale. Interfaccia delle posizioni politiche, sono proposti dal ministro, approvati dal Consiglio dei Ministri e nominati con DPR. Possono essere nominati dirigenti di carriera di prima fascia o persone esterne di particolare e comprovata qualificazione.
- **di dirigenza generale (circa 500)**: dirigenti di prima fascia. Costituiscono l'articolazione organizzativa fondamentale dei ministeri, esercitano autonomi poteri di spesa, sono proposti dal ministro e conferiti con DPCM. Esterni fino a percentuali prefissate.
- **di direzione di uffici di livello dirigenziale (oltre 5000)**: sono conferiti dal dirigente generale di riferimento. Esterni fino a percentuali prefissate.
- **di capo di uffici di diretta collaborazione**: spesso esperti esterni dotati di elevata professionalità

# Elementi caratterizzanti

- Governo all'inizio del mandato può scegliere la dirigenza.
- Forte potere gestionale della dirigenza, nuova impostazione del bilancio e modalità a cascata di attribuzione degli incarichi.
- Ogni ministero è una realtà unica, condividono solo l'ambiente generale e il territorio di riferimento.
- Sistema di programmazione (direttiva annuale – valutazione e controllo strategico) e sistema di bilancio (proposte finanziarie, DPEF, legge finanziaria, assegnazione delle UPB) in fase di integrazioni mediante diffusione della gestione per obiettivi.
- Rimane incombente il rischio di sconnessione tra tale logica e la realtà gestionale e amministrativa quotidiana.

# MEF – ministero dell'economia e delle finanze (Precedente)





## Organigramma



Oltre agli uffici di Gabinetto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si compone di quattro Dipartimenti e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (O.I.V):

- **DT - Dipartimento del Tesoro**
- **RGS - Ragioneria Generale dello Stato**
- **DF - Dipartimento delle Finanze**
- **DAG - Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi**
- **O.I.V. - Organismo Indipendente di Valutazione della performance**



# Presidenza del Consiglio dei Ministeri

& ministri senza portafoglio



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

Articolazione degli uffici

L'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri è disciplinato dal DPCM 1 ottobre 2012.

## **Uffici di diretta collaborazione del Presidente**

- Ufficio del Presidente, comprensivo della Segreteria particolare
- Ufficio stampa e del Portavoce del Presidente
- Ufficio del Consigliere diplomatico
- Ufficio del Consigliere militare

## **Uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari**

- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio e Segretario del Consiglio dei Ministri Graziano Delrio
- Ufficio del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi
- Ufficio del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione Maria Anna Madia
- Ufficio del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Maria Carmela Lanzetta
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Luca Lotti
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Sandro Gozi
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Maria Teresa Amici
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Luciano Pizzetti
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Ivan Scalfarotto
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Angelo Rughetti
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Gianclaudio Bressa
- Ufficio del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio - Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica Domenico Minniti



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## **Dipartimenti e Uffici di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali**

- Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport
- Dipartimento della funzione pubblica
- Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale
- Dipartimento per le pari opportunità
- Dipartimento per le politiche antidroga
- Dipartimento per le politiche europee
- Dipartimento per le politiche della famiglia
- Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
- Dipartimento della protezione civile
- Dipartimento per i rapporti con il Parlamento
- Dipartimento per le riforme istituzionali
- Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane
- Ufficio per il programma di Governo
- Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano
- Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## **Dipartimenti e Uffici di supporto al Presidente per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale, nonché per il supporto tecnico-gestionale**

- Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Dipartimento per il coordinamento amministrativo
- Dipartimento per l'informazione e l'editoria
- Ufficio del controllo interno, la trasparenza e l'integrità
- Ufficio del Segretario generale
- Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri
- Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali
- Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile
- Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze

# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## **Strutture di Missione (Unità tecniche)**

- Struttura di missione per la commemorazione del centenario della prima guerra mondiale
- Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione
- Unità tecnica finanza di progetto (UTFP)

## **Altre strutture ed organismi (Comitati, Commissioni e Commissari straordinari)**

- Commissione per le adozioni internazionali
- Struttura a supporto del Commissario straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino - Lione

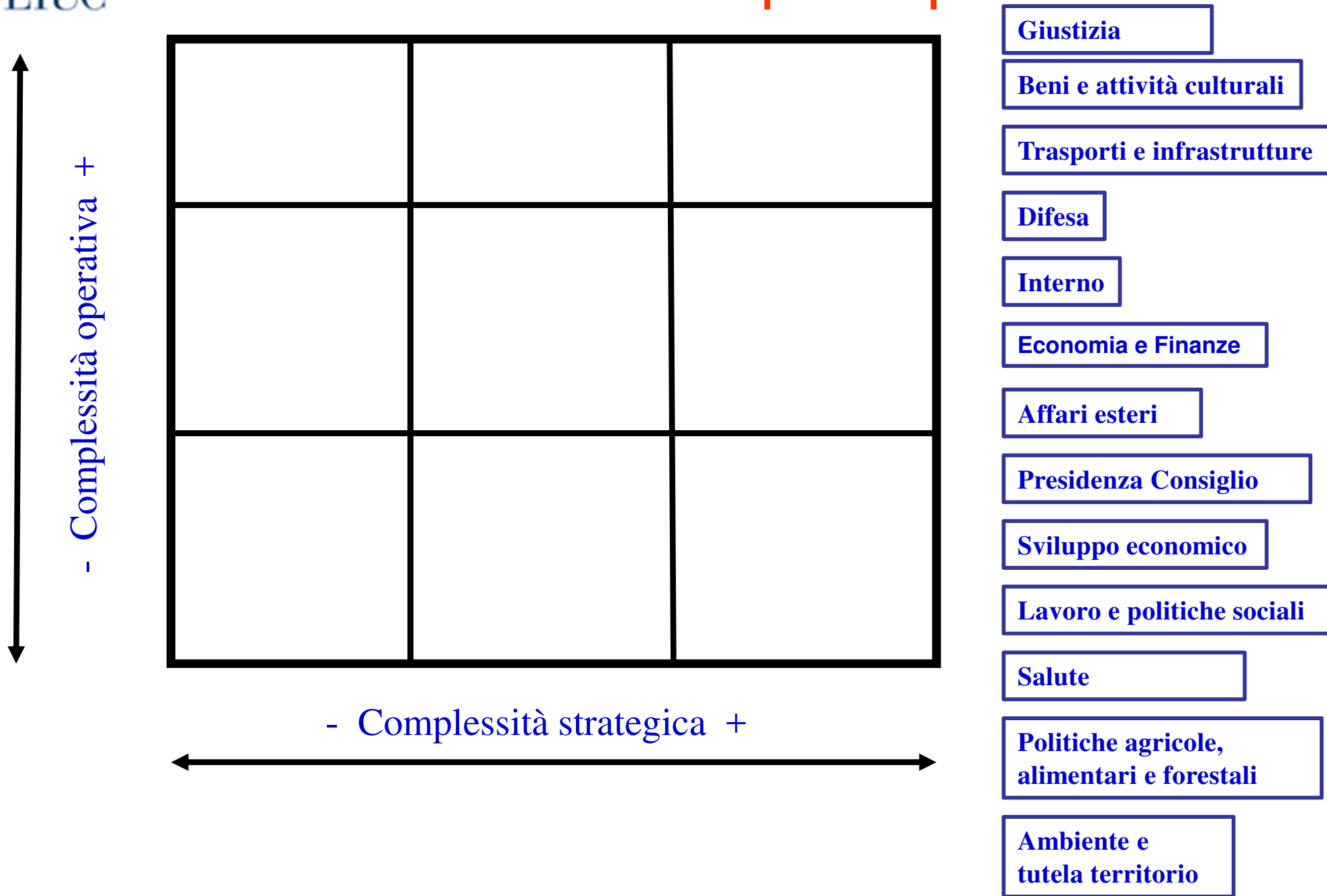
[http://www.repubblica.it/politica/2017/05/07/news/governo\\_la\\_circolare\\_boschi\\_ora\\_controllo\\_i\\_o\\_ogni\\_atto\\_ma\\_tra\\_i\\_ministri\\_e\\_rivolta-164813186/?ref=RHPPLF-BH-I0-C4-P4-S1.4-F4](http://www.repubblica.it/politica/2017/05/07/news/governo_la_circolare_boschi_ora_controllo_i_o_ogni_atto_ma_tra_i_ministri_e_rivolta-164813186/?ref=RHPPLF-BH-I0-C4-P4-S1.4-F4)

# Personale dirigente ministeri

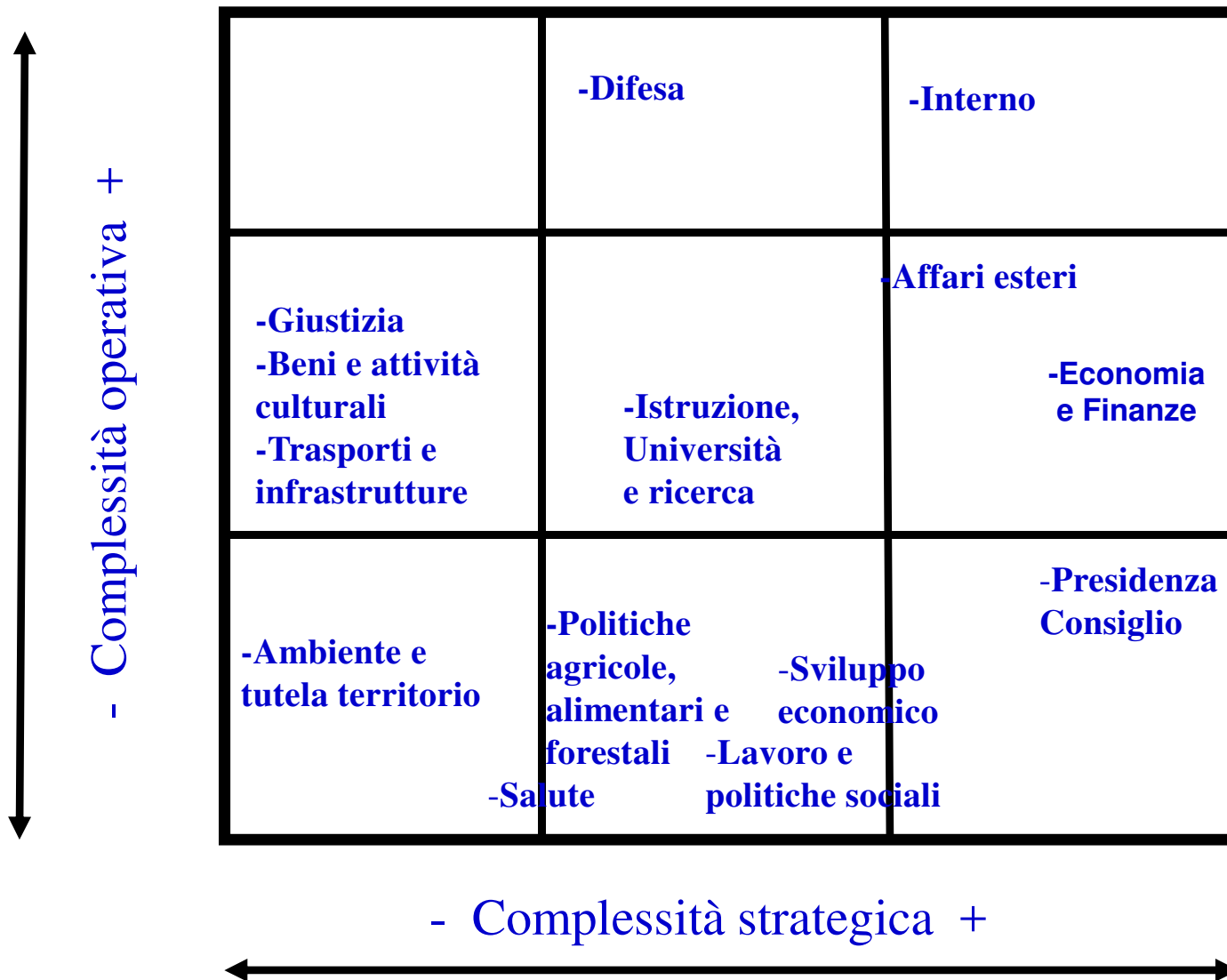
	I fascia T.I.			I fascia T.D.			II fascia T.I.			II fascia T.D.			Totale uomini	Totale donne
	uomini	donne	Totale T.P.	uomini	donne	Totale T.D.	uomini	donne	totale T.I.	uomini	donne	totale T.D.		
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	4	1	5			-	26	14	40	1	2	3	31	17
MINISTERO DEL LAVORO	11	7	18	2	1	3	65	80	145	5	6	11	83	94
MINISTERO DELLA DIFESA	3	5	8			-	54	43	97	1	6	7	58	54
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	4	2	6			-	164	140	304			-	168	142
MINISTERO DELLA SALUTE	7	5	12			-	25	28	53	5	5	10	37	38
MINISTERO DELL'AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	3	-	3	3	-	3	12	16	28	2	1	3	20	17
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	33	10	43			-	151	41	192	7	6	13	191	57
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	7	1	8			-	37	16	53			-	44	17
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	32	20	52	9	6	15	293	228	521	27	28	55	361	282
MINISTERO DELL'INTERNO	1	1	2	2	-	2	88	59	147			-	91	60
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE	15	9	24	1	-	1	75	71	146	26	12	38	117	92
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	17	9	26			-	82	73	155	8	8	16	107	90
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	8	5	13	11	10	21	68	85	153	5	3	8	92	103
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	11	-	11	7	3	10	10	6	16	8	3	11	36	12
Totale	156	75	231	35	20	55	1.150	900	2.050	95	80	175	1.436	1.075

fonte: propria elaborazione su dati RGS

# Caratteristiche principali



# Caratteristiche principali





# Caratteristiche principali

- Grande eterogeneità di funzioni, di combinazioni di complessità operativa – strategica, di soluzioni organizzative.
- Quadro complessivo e diversificato:
  - *mono-funzionali senza articolazioni sul territorio* (limitata complessità operativa e strategica): Politiche agricole, Ambiente ecc.
  - *mono-funzionali con rilevante articolazione di strutture e servizi territoriali* (limitata complessità strategica, elevata complessità operativa): Giustizia, Beni culturali ecc.
  - *con prevalenti funzioni di regolazione, normazione, allocazione delle risorse senza strutture periferiche* (elevata complessità strategica, limitata complessità operativa): Attività produttive – Presidenza del consiglio
  - *con rilevante complessità sia strategica che operativa*: Tesoro, Affari esteri, Difesa e Interno
- Elementi di innovazione ma anche di forte resistenza al cambiamento.