

Scienza politica



omubre 2014

Le pubbliche amministrazioni in Italia

a cura di
GILIBERTO CAPANO
ELISABETTA GUALMINI

il Mulino

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

Indice

Introduzione, di Giliberto Capano ed Elisabetta Gualmini	9
1. Un contributo politologico allo studio dell'amministrazione	9
2. Le dinamiche trasversali e le nuove tendenze	12
3. L'impatto delle riforme sulle strutture, le funzioni, il personale e i processi	16
4. I problemi ancora aperti e le sfide per il futuro	23
I. L'evoluzione storica della pubblica amministrazione, di Giliberto Capano	27
1. Introduzione	27
2. L'evoluzione delle forme organizzative	28
3. Le funzioni, ovvero che cosa fanno e che ruolo hanno le amministrazioni nelle politiche pubbliche	38
4. Il personale	42
5. I processi decisionali e le procedure	54
II. I ministeri e gli enti pubblici non economici, di Elisabetta Gualmini	59
1. Introduzione	59
2. La struttura organizzativa	60
3. Le funzioni	66
4. Il personale	71
5. Gli enti pubblici non economici	76
6. Cosa fanno gli enti pubblici	79
7. I processi decisionali nei ministeri e negli enti pubblici	83
8. Conclusioni	88

Gli enti locali

1. INTRODUZIONE

«Enti locali» è una locuzione di derivazione giuridica, ormai entrata a far parte a pieno titolo anche del linguaggio comune, mediante la quale si designa il complesso delle amministrazioni pubbliche guidate da organi esecutivi di autogoverno territoriale, le quali agiscono in autonomia rispetto allo stato-nazione. Per quanto in voga, l'etichetta è, per definizione, generica nella formulazione ed empiricamente fuorviante, poiché allude a organizzazioni differenti tra loro per storia, finalità, tipologie di strutture e competenze, ambiti territoriali di riferimento, rilevanza istituzionale. Si tratta, infatti, di un vasto insieme di amministrazioni decentrate che attuano politiche pubbliche, in relativa indipendenza nei confronti del governo centrale, e in parziale raccordo tra loro e con i livelli di governo intermedi (le regioni). Il tratto comune di queste amministrazioni è il denominatore territoriale. Sono organizzazioni che amministrano le comunità locali, espressione dell'ambiente nel quale operano e terminali territoriali dell'intervento pubblico del sistema amministrativo dello stato.

Distinguiamo tra enti locali di primo livello (comuni e province) e di secondo livello, ossia espressione dell'associazione tra i primi (comunità montane, Camere di commercio, circondari, comprensori, unioni di comuni, aree metropolitane, consorzi tra enti locali, e persino le società di capitale controllate o partecipate da comuni e province). Tuttavia, le società di capitale e le Camere di commercio, sono enti locali *funzionali*, ossia operano in modo specializzato in un preciso settore di politica pubblica locale (ad esempio, sviluppo economico, servizi di pubblica utilità, infrastrutture), mentre tutti gli altri svolgono un generico ruolo di governo di una comunità locale.

Pertanto, il grado di generalità dei compiti (per importanza storica, politica, organizzativa e funzione svolta) rende i comuni e le province decisamente più importanti anche perché sono stati, da un lato, per oltre cento anni, le amministrazioni che hanno assimilato le tensioni tra accentramento e decentramento dell'organizzazione dello stato italiano, ma, dall'altro, anche il laboratorio privilegiato dell'innovazione amministrativa degli ultimi venti anni, attraverso un fitto programma di riforme «aziendalistiche» (dalla l. 142/1990 fino al t.u. 265/2000, alla l. 131/2003 e al d.lgs. 43/2011) che hanno conferito loro un rilievo politico inusitato rispetto al resto del mondo amministrativo italiano. Perciò l'attenzione sarà interamente concentrata sui comuni e sulle province e sulle loro recenti evoluzioni organizzative.

2. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La configurazione organizzativa dei comuni e delle province può essere esaminata secondo la dimensione interna ed esterna. La *dimensione interna* concerne la disposizione delle strutture e le posizioni di mansioni e uffici. La *dimensione esterna* attiene, al contrario, al sistema interorganizzativo dei rapporti tra l'ente locale e l'insieme delle organizzazioni pubbliche e private più o meno direttamente controllate da questo.

2.1. La dimensione interna

La configurazione organizzativa di comuni e province è storicamente modellata su una matrice comune, sotto forma di burocrazie, sull'impronta dei ministeri, ripetendone i medesimi caratteri strutturali tipici del modello gerarchico-funzionale:

- a) forte settorializzazione funzionale per competenze (un settore per ogni materia d'intervento);
- b) lunghe catene gerarchiche;
- c) assenza di ruoli specialistici di staff;
- d) marcata autoreferenzialità.

Nel corso degli oltre cento anni di consolidamento di questi schemi, di conseguenza, comuni e province hanno ereditato le medesime patologie connesse con quel tipo di strutture, che avevano già afflitto i ministeri: rigidità verso il cambiamento, tendenza alla dilatazione, proliferazione indesiderata di nicchie di potere informale, scadente comunicazione verticale, comunicazione trasversale tra i settori quasi del tutto assente, tendenza da parte dei settori funzionali a comportarsi in modo indipendente dinanzi a problemi interdipendenti, deresponsabilizzazione dei dirigenti [Lippi e Morisi 2005].

Al contrario dei ministeri, inoltre, gli enti locali furono concepiti e progettati come burocrazie acefale, prive di una direzione generale, per garantirne la

subalternità all'organo politico e la fedeltà allo stato unitario nel nome dell'uniformità organizzativa, impedendo loro di intraprendere scelte autonome. La figura del segretario generale, che non apparteneva all'organico del comune, ma al ministero degli Interni, svolgeva un compito di controllo di tipo legale e, di fatto, costituiva un vero e proprio «collo di bottiglia» comunicativo tra i dirigenti e la Giunta.

Questa configurazione intendeva l'organizzazione in modo meccanicistico, improntata all'adempimento di compiti sulla base dell'applicazione delle specifiche normative del diritto, senza l'esercizio di alcuna discrezionalità da parte di individui o uffici.

L'introduzione di schemi organizzativi ispirati alla gestione strategica ha permesso di superare, almeno sulla carta, la rigidità delle burocrazie comunali e provinciali a favore di soluzioni c.d. «divisionali» [Gualmini 2003a] o «decentrate» [Rebora 1999], coerenti con gli indirizzi del *Management by objectives* (MBO). Secondo quest'idea, perciò, nelle dimensioni interne di comuni e province si assiste a un parziale decentramento di autorità da parte dei vertici verso dirigenti e unità organizzative di rango inferiore per conferire loro un accresciuto margine di autonomia, coerentemente con il principio di responsabilizzazione e di autodeterminazione di singole parti dell'organizzazione. Questo passaggio ha consentito a ciascun ente di modellare la propria struttura in modo pressoché autonomo, transitando verso soluzioni più idonee alla propria programmazione e alle strategie adottate e trasformando, quindi, l'originaria burocrazia di impronta ministeriale in organizzazioni ispirate ai criteri dello *strategic management* d'impresa [Tamassia 2004, 63]. Ciò ha condotto alla definizione di strutture organizzative modellate sulle caratteristiche dei singoli enti e sui programmi che le Giunte intendono periodicamente perseguire, cosicché la struttura viene plasmata secondo le esigenze.

La figura 6.1 schematizza a titolo esemplificativo l'organigramma di un comune di medie dimensioni fondato su presupposti quali quelli sopra esposti¹. Le principali novità evidenziate dalla figura risiedono:

- nella costituzione di un diversificato arco di aree, settori e servizi di staff alla direzione generale che includono competenze e attività precedentemente collocate lungo la *line*, e altre competenze innovative (contratti, controlli di gestione, informatica) introducendo, anche dal punto di vista grafico, una nuova area dell'organigramma interamente dedicata a professionisti esperti del settore, precedentemente presenti in misura molto limitata, a supporto dell'attività di programmazione strategica della direzione generale;
- nel decentramento d'autorità abbastanza marcato tra l'organo politico e la direzione generale e, soprattutto, tra questa e singoli settori di *policy*, adesso raggruppati in aree, in modo che il dirigente a esse preposto possa coordi-

¹ Si tenga conto che l'organigramma di una provincia ricalca con le dovute varianti quello di un comune, sia pure in modo più semplificato, dati i diversi compiti funzionali maggiormente complessi propri del comune.

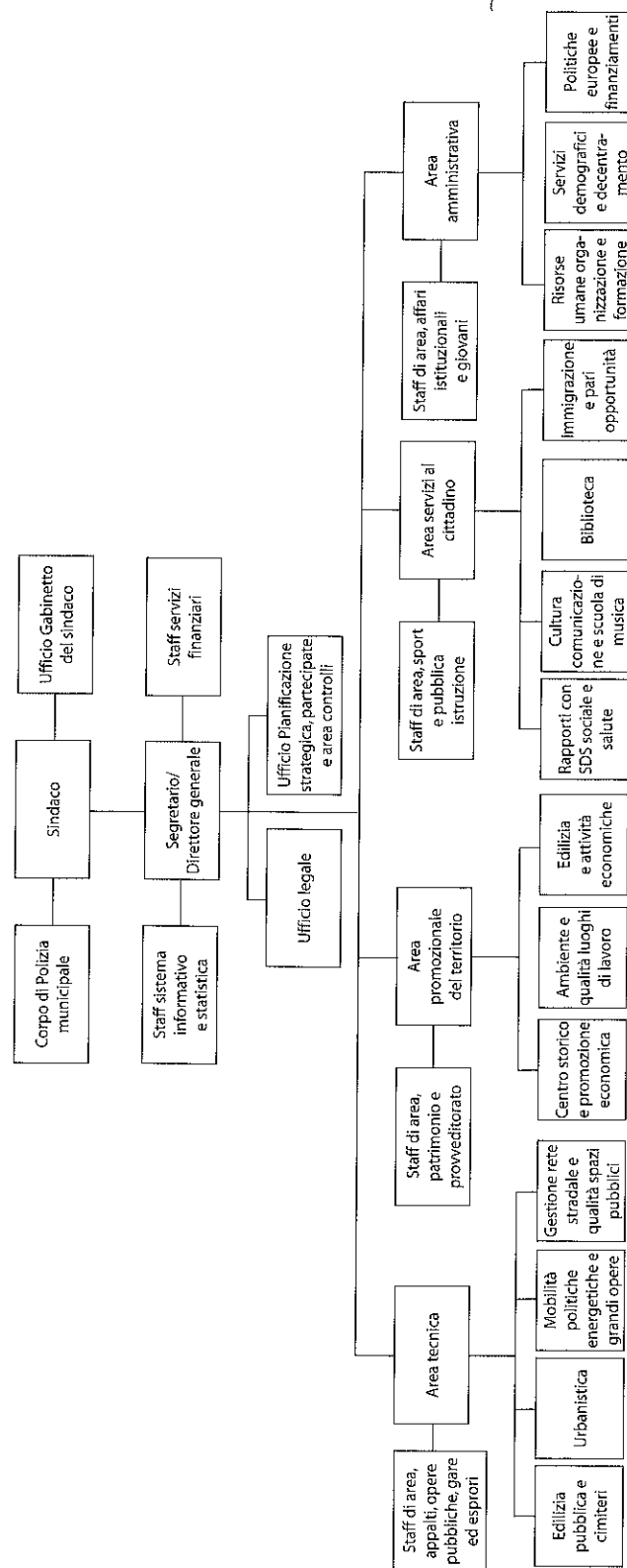


fig. 6.1. Organigramma gerarchico-funzionale di un comune.

Fonte: Nostra elaborazione da <http://allegati.comune-prato.it/al/20110201101527529/3-macrostruttura.pdf>

nare in modo integrato singoli uffici e servizi che vi si trovano all'interno e affrontare le probabili interdipendenze che impongono relazioni trasversali, comunicazione e condivisione di conoscenze tra gli uffici. La divisione per aree sostituisce inoltre la logica settoriale di dirigenti preposti all'attuazione di programmi con dirigenti che presidiano aree di *policy making* dove devono contribuire fattivamente a individuare problemi e proporre soluzioni;

- nella collocazione *a latere* del segretario generale, come disposto dalla legge 127/1997, in posizione di staff, senza responsabilità di comando, in un ruolo tipicamente consultivo dedito alle competenze di fonte giuridica²;

- nella riduzione delle catene gerarchiche e del numero dei settori funzionali che si erano moltiplicati a dismisura nei precedenti assetti, rendendo le organizzazioni comunali e provinciali dotate di configurazioni difficilmente governabili e afflitte dalla propensione ad aggiungere e ad affastellare nuovi uffici in posizione subordinata e, soprattutto, nuovi settori funzionali, tutte le volte che si presentava una nuova materia di intervento, una normativa che disponeva nuove attività o anche semplicemente un problema di interdipendenza tra settori, fino all'accumulazione di diverse decine di settori funzionali. Si badi, la figura 6.1 dà una versione unilaterale delle possibili soluzioni organizzative limitatamente all'esperienza del governo di una città. Tuttavia, si tenga anche presente che le possibili alternative perseguibili, in termini di autonomia, sono molteplici e che i singoli enti locali possono optare per configurazioni molto diversificate. Attualmente, ad esempio, una lucida consapevolezza della possibilità di modellare la struttura organizzativa dell'ente, unitamente alla disponibilità di competenze al suo interno in grado di procedere in questa direzione, si è manifestata solamente nelle organizzazioni più grandi o istituzionalmente più importanti.

Nelle organizzazioni più piccole queste opportunità sono state colte più raramente, perpetuando nei fatti precedenti schemi burocratici, peraltro più per inerzia che per scelta consapevole. Ugualmente, il panorama delle configurazioni attualmente in uso negli enti locali testimonia una varietà di situazioni non sempre accompagnata da altrettanta coerenza nelle scelte compiute e aderenza ai modelli organizzativi seguiti, cosicché la pratica consegna agli osservatori un quadro eterogeneo, per certi versi addirittura variopinto – ma non sempre – a metà tra arcaiche esperienze e soluzioni innovative [Rebora 1995].

Ciò si manifesta per quanto riguarda gli assetti di vertice, soprattutto per i comuni sotto i 15.000 abitanti, allorché la struttura decentrata, coordinata da un direttore generale, lascia spazio a soluzioni più eterodosse e diversificate, riassumibili in tre tipi [Vandelli 2000]:

1. *modello bicefalo*, una diarchia ove il direttore generale e il segretario condividono il vertice, sia pure con diversi compiti: rispettivamente gestionale, coordinando dirigenti e settori dove si processano prevalentemente politiche

² Nel caso sopra raffigurato, invece la figura di direttore e segretario coincidono; ciò avviene sovente per fare fronte ai costi del personale, allorché un ente locale abbia in dotazione sia il segretario sia il direttore generale (modello monocratico), cfr. par. 4.

distributive e redistributive, e legalistico, coordinando dirigenti e settori dove si processano prevalentemente politiche regolative;

2. *modello monocratico*, dove il segretario, assume anche il ruolo di direttore generale e svolge l'uno e l'altro compito;

3. *modello policentrico*, dove all'assenza del direttore generale non corrisponde un segretario con funzioni direttive, o addirittura non esiste un segretario che opera solo in quel comune, e dove i dirigenti si rafforzano in un comitato direttivo che si relaziona con l'organo esecutivo.

2.2. La dimensione esterna

Da più di vent'anni, l'ente locale articola le proprie strutture anche all'esterno dei propri confini mediante una strategia di *esternalizzazione* di servizi, uffici e attività in direzione della costituzione di c.d. «enti-holding» [Tamassia 2004, 65; Termini 2004] che aggregano gestioni di servizi interni ed esterni lungo un arco di soluzioni che va dalla conservazione dell'antesignana formula della gestione diretta in economia, fino all'alienazione a privati (laddove la legge lo permetta) secondo le seguenti formule:

- a) la gestione in concessione a terzi;
- b) la gestione a mezzo di aziende speciali;
- c) la gestione a mezzo di istituzioni;
- d) la gestione a mezzo di società di capitale per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico;
- e) la gestione a mezzo di società di capitale senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria;
- f) le società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

L'ente locale si pone insomma in una posizione analoga a quella di un'azienda leader di una holding industriale, al vertice di un reticolo interorganizzativo composto da soggetti di natura giuridica diversificata [Archibugi e Pizzetti 2000]. La logica dell'esternalizzazione investe in particolare servizi di *front office* e di *back office*. Nel primo caso si tratta prevalentemente di a) *servizi sociali, culturali, educativi* delegati a organizzazioni del terzo settore, associazioni o cooperative, che prendono in consegna l'erogazione di specifici compiti dai quali il comune intende affrancarsi, prevalentemente per ridurre i costi, mediante formule di *contracting out* (appalti, convenzioni e contratti di fornitura); e di b) *servizi pubblici locali* (c.d. *utilities*) nel campo dell'erogazione di energia e acqua, nei trasporti, nella raccolta e smaltimento dei rifiuti delegati parzialmente o interamente ad aziende speciali o società per azioni a controllo prevalentemente pubblico o senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria [Napolitano 2008]. Per quanto concerne il *back office* si tratta di servizi assegnati a società private o consorzi che permettono, soprattutto ai comuni di dimensioni minori, di poter risparmiare nella gestione di servizi materiali (pulizie, mense, trasporto scolastico, ecc.), o gestionali (tesoreria, ragioneria, polizia municipale, economato, uffici tecnici).

• *Le forme associative (Unioni di comuni, Comunità montane e Consorzi)*. Negli ultimi trent'anni i comuni hanno anche sviluppato un'intensa strategia di consolidamento della loro capacità di superare le difficoltà inerenti le piccole dimensioni mediante la creazione di forme associative che amministrano direttamente una pluralità di servizi di cui i singoli non sono in grado di sostenere i costi in autonomia (servizi di trasporto, di assistenza all'infanzia, raccolta e smaltimento dei rifiuti, impianti sportivi). Le forme più antiche sono i consorzi e le Comunità montane e di arcipelago istituite già a partire dagli anni Settanta. Mentre i primi hanno scopi dichiaratamente funzionali perché nascono come associazioni finalizzate alla gestione di un settore di politica pubblica, quando non di uno specifico struttura di servizio (case di riposo ad esempio) o risorsa (ad esempio, acqua, energia, ambiente)³, le Comunità montane sono state istituite per governare in modo privilegiato territori svantaggiati attraverso la condivisione di risorse e servizi. Entrambi, tuttavia, si configurano come veri e propri *metalivelli di governo* dotati di organi e strutture amministrative separati quasi come doppioni dei comuni di origine. Per questa ragione, negli ultimi anni i Consorzi sono diminuiti attestandosi a una cifra poco sopra i cento e le Comunità montane da oltre cinquecento sono divenute 330 [Morbioli e Tommasi 2008], per scendere a 278 nel 2011. Al contrario, le Unioni di comuni sono associazioni temporanee *tra* amministrazioni comunali per gestire congiuntamente servizi sia di *front* che di *back office* senza richiedere un forte impegno né una fusione, ma solo la costituzione di una *joint venture* per l'erogazione di servizi [Fedele e Moini 2007] ispirandosi alla logica della partnership aziendale. Le Unioni di comuni sono state istituite nel 1990, ma solo negli ultimi anni sono state percepite come una leva per ridurre la spesa pubblica e guadagnare in efficacia. Infatti, nel 2006 sul territorio nazionale ne venivano registrate ben 278, ma già un anno dopo erano cresciute a 292 [Baldini *et al.* 2008] coinvolgendo 1.291 comuni e diffondendosi soprattutto in alcune regioni (Lombardia 60 casi, Piemonte 46, Veneto 31, Sicilia 26 e Lazio 24). Inoltre, le Unioni di comuni, che aggregano mediamente 4,5 comuni ciascuna (da un minimo di 2,8 in Friuli Venezia Giulia ai 7,1 in Puglia) [Ferlaino e Molinari 2009, 366], si sono sviluppate soprattutto per gestire servizi di *front office* e di *back office* [Ministero dell'Interno 2006, 17]. Si tratta di quasi tremila servizi gestiti sul territorio nazionale dediti in prevalenza a: polizia municipale (7,5%), gestione delle risorse umane (6,9%), politiche sociali (5,7%), asili nido e scuole materne incluso trasporto scolastico (5,2%), segreterie (4,7%), controlli di gestione e uffici di programmazione (4,6%), urbanistica (4,2%) [Baldini *et al.* 2008].

• *Il capitalismo municipale*. Con l'etichetta capitalismo municipale [Gavana, Osculati e Zatti 2007] si è soliti identificare una popolazione di organizzazioni

³ Di carattere funzionale sono anche le Autorità di ambito territoriale ottimale (AATO) esplicitamente specializzate, sia pure in diverse forme e definizioni geografiche secondo le scelte delle singole regioni, nel governo dei rifiuti del servizio idrico integrato. Sono attualmente in via di aggregazione o smantellamento.

dalla natura giuridica diversificata (società a responsabilità limitata e società per azioni, in prevalenza⁴) costituite da comuni e province per governare uno o più settori di politica pubblica (politiche sociali, politiche dei trasporti, ad esempio), specifiche strutture (ad esempio, impianti sportivi, terme, aeroporti, parcheggi), risorse naturali (acqua ed energia) o problemi sociali (raccolta o smaltimento di rifiuti). In realtà si tratta di un ampio spettro di società in partenariato pubblico-privato, ma sovente a totale controllo pubblico, che agiscono in relativa autonomia rispetto agli enti controllanti ai quali spettano i dividendi (o i passivi, qualora non ci siano utili) di queste imprese dalla proprietà mista [Fondazione Civicum 2007].

Il fenomeno è molto diffuso e il censimento della sua entità non è immediato, anche per i complessi criteri di conteggio secondo le forme e le tipologie di controllo azionario secondo una normazione disarticolata e pulviscolare che istituisce e regola la loro istituzione a partire dalle leggi Bassanini del 1997 e si trascina nel decennio successivo attraverso una fitta decretazione che argina e infine limita (nel 2010) la loro espansione. Nel complesso si tratta tuttavia di una popolazione che oscilla tra le oltre cinquemila [Unioncamere 2009] e le quasi seimila aziende [Corte dei Conti 2010]⁵. È anche un fenomeno prevalentemente comunale, anche se esiste una ridotta popolazione di enti esclusivamente controllati dalle province, così come numerosi sono gli enti istituiti congiuntamente da comuni e province, o da queste con le regioni o altri enti statali [Bortolotti, Pellizzola e Scarpa 2007; Scarpa *et al.* 2010]. Il baricentro territoriale del capitalismo municipale è, inoltre, situato nell'Italia centro settentrionale e coinvolge prevalentemente i comuni di medie e grandi dimensioni. Infine, per quanto concerne gli ambiti di attività, queste aziende si concentrano soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici locali – c.d. *public utilities* (acqua, rifiuti, energia elettrica e gas, trasporti) – anche se l'arco di attività sulle quali esse vengono impiegate è molto ampio, investendo le politiche pubbliche più diverse: ad esempio, farmacie, impianti sportivi, edilizia e immobiliare, assistenza sociale, turismo, istruzione, sviluppo economico, attività culturali e altro ancora.

La scaturigine di queste imprese è da ricercarsi nella opportunità che esse offrono agli enti locali di «bracci operativi» fortemente specializzati, economicamente redditizi e parzialmente svincolati dal controllo pubblico [Citroni 2009]. Analogamente, la duttilità e le potenzialità di queste imprese ne fanno anche dei supporti per la cooperazione intercomunale, tanto è vero che il ricorso a forme associative attraverso imprese in Italia è ormai quasi il triplo rispetto alle sopra citate Unioni di comuni [Citroni, Lippi e Profeti 2011]. Infine, le società partecipate possono costituire per i comuni contemporaneamente dei

⁴ Le società per azioni nel 2010 sono maggioritarie con il 43% circa dei casi, mentre le società a responsabilità limitata si attestano al 37%, società consortili e cooperative non superano rispettivamente il 14% e il 5% e la rimanenza è coperta da fondazioni, aziende speciali, aziende di servizi alla persona e istituzioni [Corte dei Conti 2010].

⁵ Nel 2005 si trattava di circa mille casi in meno [Unioncamere 2007].

potenziali polmoni finanziari che alimentano l'edificazione di opere pubbliche attraverso i dividendi ripartiti ai soci o integrano i costi di altri servizi o politiche locali tramite sponsorizzazioni.

Alcune di queste aziende hanno anche un valore politico-istituzionale, che si associa al considerevole asset finanziario delle quali sono dotate rendendole anche importanti attori del governo locale e dei territori serviti. Ad esempio, A2a spa è una multiservizi che opera nell'ambito di energia e rifiuti che si sviluppa su di un asse industriale e politico tra le città di Milano e Brescia. Analogamente, IREN spa è il frutto di un processo di concentrazione aziendale che porta a identificarsi addirittura con una sorta di macroregione tra Piemonte, Liguria e metà dell'Emilia-Romagna aggregando ben 14 province. Infine, sempre nell'ambito *multiutility* per acqua, energia e ambiente, le più «antiche» Hera spa e ACEA spa, espressione rispettivamente di Bologna e dell'altra metà dell'Emilia-Romagna, e di Roma, costituiscono da più di un decennio consolidati *players* nazionali e internazionali.

3. LE FUNZIONI

3.1. Le differenti origini delle funzioni amministrative di comuni e province

Le funzioni amministrative di comuni e province divergono in modo evidente. Tale diversità è inscritta nella loro differente origine. Nell'ambito delle istituzioni moderne, infatti, i comuni sono sorti, fin dal tardo medioevo, quali amministrazioni che esercitano la funzione di autogoverno di una comunità locale, espressione dell'ordine politico cetuale strutturato sulla rappresentanza politica delle corporazioni (*Ständ*). Questa definizione funzionale viene chiamata «autoamministrativa» [Lippi e Morisi 2005, 29-30], poiché finalizzata a «servire un'autorità politica propria». Le funzioni amministrative dei comuni erano, fin dalle origini, orientate a intervenire direttamente sulla comunità locale, spesso con un'organizzazione improntata più all'immediatezza dell'azione che alla sua organicità. Oggi le cose stanno diversamente, poiché i comuni sono dotati di una definizione funzionale sistematica e giuridicamente codificata. Nonostante ciò, le funzioni amministrative comunali conservano la principale proprietà dell'immediatezza dell'intervento a sostegno della funzione di autogoverno di una comunità locale.

Le province hanno un'origine esattamente opposta. Esse non sono espressione di una comunità, né nascono, più o meno spontaneamente, quale supporto immediato, in qualche caso perfino disarticolato, dell'autogoverno. Al contrario, esse sorsero quale emanazione del potere centrale, articolazioni decentrate di questo, secondo un disegno preordinato che rispondeva a un'architettura di controllo del territorio da parte del centro sulle periferie. Si tratta di organizzazioni nate per svolgere un servizio verso «un'autorità

politica altra da sé» e, per questo, definite «eteroamministrative» [*ibidem*, 31-33]. Le province furono concepite come i terminali locali decentrati ed esecutivi di un sistema amministrativo accentrato che, durante l'età moderna, non poteva più esercitare direttamente e autonomamente l'autorità politica senza un supporto locale, date le dilatate dimensioni dei nascenti stati-nazione. Attraverso le province, lo stato (assoluto, in un primo tempo, di diritto, in un secondo) manteneva la sovranità territoriale sulle comunità locali per mezzo delle funzioni amministrative del controllo di polizia e dell'esazione fiscale. La diversa genesi, rispettivamente dal basso e dall'alto, di comuni e province diede vita a due enti per definizione antitetici: l'uno prevalentemente dedito alla *gestione*, con una specifica propensione per le politiche distributive, l'altro dedito alla trasmissione dell'autorità centrale e al controllo, con una vocazione esplicita verso le politiche regolative.

L'esperienza francese è stata antesignana per la definizione delle funzioni di comuni e province un po' per tutti gli stati-nazione, e in particolare per l'Italia. Durante la rivoluzione francese, infatti, si privilegiò la funzione di autoamministrazione della comunità locale secondo una logica di parcellizzazione e di decentramento politico⁶. Le province⁷, invece, conobbero l'attuale istituzionalizzazione in età napoleonica, quali livelli amministrativi superiori volti a ribadire l'uniformità dello stato, in raccordo con il centro, associando un organo rappresentativo (*conseil général*) a un rappresentante dello stato (prefetto)⁸. Quest'ultimo divenne la posizione determinante della catena di comando dal centro verso le periferie, con un consistente potere discrezionale e con autorità sugli stessi comuni, in rappresentanza del ministro degli Interni, il quale presidiava il territorio nazionale per conto del capo del governo.

In questo quadro va inserito il caso italiano, dove l'antitesi tra auto- ed eteroamministrazione è sfociata in direzione di una sintesi, generando uno stato di tensione, dato dalla progressiva commistione di funzioni sviluppatasi dall'origine dello stato unitario fino ai giorni nostri. In origine, il caso italiano è una replica dell'antitesi francese. Il disegno unitario del 1865 imitava in modo abbastanza fedele l'impianto napoleonico. Ciò condusse alla configurazione di un sistema di province⁹ che suddividavano il territorio nazionale e presiedevano al controllo di oltre settemila municipalità. La ragione di questa scelta era giustificata dalla sfiducia verso l'autogoverno delle comunità locali, da cui derivò l'abbandono di ogni disegno federalista, e la contemporanea

⁶ In Francia dopo il 1789 si costituirono quasi 44.000 comuni! Si tratta della maggiore parcellizzazione del territorio nazionale mai verificata, secondo il principio che laddove fosse esistita una qualsiasi comunità, villaggio o parrocchia, dovesse anche esserci un municipio. Attualmente il numero dei comuni in Francia è sceso a 36.000.

⁷ 75 *départments*, inizialmente, 95 ai nostri giorni.

⁸ Il criterio della definizione di un *département* stabiliva che il capoluogo fosse la località che permetteva di raggiungere coi mezzi dell'epoca in un solo giorno tutte le altre località del medesimo.

⁹ Dal 1870 al 1915 le province furono 69; oggi sono divenute 105. I comuni, invece, al censimento del 1901 erano 8.262.

volontà di consolidare l'unitarietà dello stato mediante un controllo centrale sul territorio. A ciò va aggiunto che un disegno accentrato era congeniale per un paese allora guidato da una classe dirigente elitaria che eleggeva i rappresentanti locali su base uninominale [Vesperini 1999].

L'impianto formale accentrato non fu, tuttavia, seguito nella pratica, la quale generò, invece, un intreccio di funzioni tra enti locali: comuni e province furono associati in un ordine ibrido dove l'uno condivideva parte dei compiti dell'altro. Quest'intreccio è la proprietà più rilevante quando si studiano le funzioni degli enti locali italiani, ed è identificabile in quattro diverse fasi storiche, dove si manifesta con differente intensità:

1. dall'unificazione fino al primo conflitto mondiale;
2. il periodo compreso tra le guerre mondiali fino ai primi due decenni della Repubblica;
3. gli anni Settanta e Ottanta;
4. la fase delle riforme aziendaliste (anni Novanta e Duemila).

Nella prima fase, più che nelle successive, si assiste allo sgretolamento del sistema accentrato «alla francese» e al venir meno della coerenza della separazione. La causa di questa trasformazione è imputata alla debolezza dell'autorità centrale e alla fragilità del disegno centralista, portato avanti con poca convinzione dal governo nei confronti della struttura politica localista del paese. Avvenne così che, al di sotto del formale impianto accentrato, continuò a prosperare una logica fattuale di tipo decentrato. I deputati dei collegi uninominali su base comunale, infatti, svolgevano presso l'amministrazione centrale un ruolo di mediazione clientelare per ottenere benefici per il proprio collegio, affiancando *de facto* il prefetto, il quale non disponeva di sufficienti risorse (competenze, personale, strutture, ma anche legittimazione politica) per assolvere a questo ruolo di raccordo e competere con loro nella rappresentanza [Vesperini 2004, 10].

Sotto la pressione dei deputati e dei senatori, Parlamento e governo iniziarono a delegare a poco a poco ai comuni un pulviscolo di microattribuzioni statali, rigonfiandoli sempre più di compiti e risorse che venivano sottratti, di conseguenza, ai prefetti. I comuni, sorti come terminali gerarchicamente inferiori alle province, andarono assumendo sempre più importanza fino a sovrastarle e a cercare un confronto diretto con lo stato, finché quest'ultimo, per tutelare la propria sovranità, istituì su di essi un sistema di controlli. Tali controlli furono quindi demandati ai prefetti, i quali, sviliti della loro originaria funzione discrezionale di rappresentanti locali del governo centrale, assunsero al ruolo di controllori sui comuni per conto dello stato. Conseguentemente, le province transitarono da una funzione discrezionale a una funzione notarile di cerniera tra centro e periferia (ma con il baricentro politico spostato sulle periferie).

La seconda fase di questo stato di cose abbraccia oltre cinquant'anni e fu caratterizzata dal latente consolidamento di quanto avvenuto in precedenza, lungo un arco di tempo che va dall'avvento del fascismo al primo ventennio repubblicano. I due differenti regimi non apportarono modifiche a quanto

fatto in precedenza. Il dilatato ruolo dei comuni andò stabilizzandosi attraverso microattribuzioni di compiti ricevuti da stato e province, ma con minore intensità rispetto al passato.

La terza fase investe, invece, gli anni Settanta e Ottanta ed è contraddistinta dal collasso di quest'assetto. L'istituzione delle regioni a statuto ordinario (1970) compì il definitivo processo di svuotamento delle funzioni delle province a favore delle regioni [Baldi 2003], introducendo uno squilibrio che ne fece delle «scatole sempre più vuote» [Dente 1989], favorendo un'emorragia di compiti e facendo assumere alle province il ruolo di simulacro dello stato unitario, in qualità di unità decentrata dell'amministrazione centrale¹⁰.

Dinanzi all'opinione pubblica emerse con evidenza la residualità delle province rispetto alle neonate regioni e ai potenziati comuni, fino ad avanzare l'ipotesi della definitiva rimozione di questo moncherino di stato accentrato. Ciò non accadde, tuttavia, poiché a fianco dello svuotamento amministrativo permase un importante ruolo politico. Su base provinciale erano organizzati i partiti di massa, le associazioni di categoria e i sindacati e, di conseguenza, le arene di rappresentanza e di decisione. Questa rilevanza politica, in contrasto con l'irrelevanza amministrativa, permise la loro sopravvivenza, prima, e, poi, l'incremento numerico, con la costituzione di nuove dieci province, ponendo le basi per un rilancio intergovernativo, che avverrà negli anni a seguire [Dente 1985].

Infatti, l'ultima fase (dal 1990 alla metà del primo decennio del Duemila) coincide con riforme organiche, procrastinate almeno dal 1948. Esse sono orientate alla riconfigurazione della separazione delle funzioni tra province e comuni, ma in nome di principi diversi da quelli del centralismo gerarchico dell'Ottocento, a favore di una logica sistemica delle autonomie locali, che include regioni, province e comuni, ognuno con funzioni differenziate e ciascuno condividendo le responsabilità, concertando le decisioni con gli altri e coordinando la messa in opera delle politiche pubbliche in maniera modulare [Vandelli 2004, 121].

Questa tripartizione delle funzioni segue i principi di:

- *sussidiarietà verticale* (le funzioni debbono essere svolte a livello amministrativo superiore quando il livello inferiore non è in grado di farlo autonomamente);
- *adeguatezza* dell'organizzazione amministrativa a garantire e a svolgere quella funzione, magari anche in forma associata;
- *differenziazione* (le funzioni vengono allocate secondo le caratteristiche organizzative, territoriali, demografiche delle amministrazioni coinvolte).

Così, alle regioni spetta il compito di impostare, anche a livello normativo, le competenze e ridistribuire compiti e responsabilità, assumendo un ruolo di regia; per le province si profila una funzione di raccordo con le regioni, ma

soprattutto di indirizzo e programmazione nei confronti dei comuni, ai quali, infine, compete la gestione diretta degli interventi.

Il nuovo assetto non annulla la commistione delle funzioni che si era affastellata, ma la istituzionalizza in un ambiente interorganizzativo di *governance* locale: un sistema decisionale decentrato e promiscuo di governo del territorio che concerta e condivide le scelte e le responsabilità degli interventi attraverso una programmazione nella quale i compiti di ciascuna amministrazione sono definiti e concorrono attraverso un coordinamento di deleghe e di accordi.

La nuova distribuzione delle funzioni tra enti locali, e tra questi e la regione, è fondata, infatti, su di un criterio contrattuale [Bobbio 2002], secondo il quale enti locali e regioni sono chiamati a definire in modo negoziale i programmi degli interventi e delle responsabilità della loro attuazione mediante «ideali contratti», denominati «convenzioni» se stabiliscono le funzioni tra enti locali di pari livello (in senso orizzontale) e «accordi di programma» se in essi vengono fissate le funzioni tra enti di diverso livello, o con le regioni o con le amministrazioni statali (in senso dunque verticale).

La contrattualizzazione delle funzioni degli enti locali è stata perpetrata mediante un ampio disegno di riforma nel corso di più legislature, secondo una logica incrementale e disarticolata [Capano 2000; Lippi 2001], composta più da microinterventi che da un piano organico. Questa logica segue le dottrine emergenti del *New Public Management*, secondo le quali le funzioni amministrative vengono assimilate a quelle di un'impresa, valorizzando principi aziendalistici quali l'autonomia nella gestione e nelle configurazioni organizzative, la produttività, l'autofinanziamento e la valutazione delle prestazioni, la costituzione di un rapporto contrattuale tra amministratori e dirigenti. La funzione amministrativa dell'ente locale risiede nell'idea di direzione strategica, che si ispira ai principi aziendali del MBO, secondo la quale ogni organizzazione, da sola, si confronta con un ambiente complesso e vi si relaziona formulando delle strategie. La principale modificazione nell'esercizio delle funzioni di comuni e province consiste nella responsabilità programmatica attraverso la quale questi sono chiamati a svolgere i loro differenti compiti. Ciò significa che essi godono di una discrezionalità decisionale nella definizione dei fini e dei mezzi delle loro politiche pubbliche abbastanza ampia, e che questa definisce, da un lato, la loro funzione e, dall'altro, si estrinseca per mezzo di programmi. In conclusione, la molteplicità delle innovazioni legate al Mbo rende i comuni e le province il laboratorio amministrativo del cambiamento in Italia, anticipando altre amministrazioni e ribadendo, *in nuce*, una continuità con il passato: la rilevanza politica delle periferie amministrative del paese che sperimentano le innovazioni prima del centro assumendo un ruolo guida.

¹⁰ Prefetture, questure, intendenze di finanza, provveditorati agli studi, motorizzazioni civili, ecc., sono, infatti, amministrazioni centrali decentrate su base provinciale.

TAB. 6.1. Cronologia delle principali riforme degli enti locali nella fase di aziendalizzazione

ANNO	TESTO DI LEGGE	CONTENUTO PRINCIPALE
1990	l. 142	Ordinamento generale degli enti locali sui principi di autonomia e produttività
1993	d.lgs. 29	Privatizzazione del pubblico impiego, si innesta sui contenuti del precedente
1993	l. 81	Elezione diretta del sindaco e del presidente della giunta
1995	d.lgs. 77	Introduzione della contabilità economica, del sistema finanziario e di controllo interno
1997	l. 59	Funzioni degli enti locali, decentramento e sussidiarietà, semplificazione
1997	l. 127	Ruolo dei controlli e dei segretari generali
1998	d.lgs. 112	Funzioni degli enti locali, decentramento e sussidiarietà, semplificazione
1999	l. 265	Revisione dell'ordinamento generale e rafforzamento della l. 142/1990
2000	d.lgs. 267	Coordinamento in un testo unico di tutte le norme sugli enti locali
2003	l. 131	Adeguamento degli enti locali alla riforma del Titolo V, l. cost. 3/2001
2008	l. 126	Abolizione dell'imposta sugli immobili (ICI)
2009	l. 42	Federalismo fiscale
2011	d.lgs.	Regolamentazione del federalismo fiscale

3.2. La numerosità e le dimensioni degli enti locali

Il numero dei comuni è quasi invariato rispetto al disegno unitario a distanza di quasi cento cinquant'anni dall'Unità d'Italia: si tratta infatti di poco meno di ottomila unità (7.428), con un incremento di qualche centinaio rispetto alla loro istituzione¹¹. L'incremento della numerosità dei comuni è stato storicamente progressivo e, a parte una parziale riduzione nel 1931, allorché si contrasse la cifra complessiva (da 9.144 a 7.310). Dal 1947 il totale dei comuni istituiti in Italia è aumentato in modo lento¹². In quasi tutti gli altri paesi europei, la logica della contrazione del numero degli enti è stata associata a una revisione delle funzioni proprio per favorire la maggiore integrazione e la *governance* tra livelli di governo differenti [Rotelli 1991, 38-42]. È inoltre fallito il tentativo di ridurli attraverso una strategia di fusione, dacché dal 1995 al 2007 sul territorio nazionale si sono registrati solo cinque casi di fusioni [Sarnataro e Contaldo 2007] e dal 2008 al 2010 ne sono state registrate altre dieci. L'incremento concerne anche le province: dal 1990 al 2010 esse sono passate da 95 a 110, benché da tempo si discuta di una loro riduzione, se non addirittura della loro eliminazione. Infine, è analogamente fallita la strategia di aggregazione di comuni di grandi città con i rispettivi limitrofi per dare vita alle città metropolitane le quali non sono mai state realmente costituite [Lippi 2011]¹³.

¹¹ Comprendendo in questo aumento anche le oltre 400 municipalità aggiuntesi con le annessioni dei territori del Trentino-Alto Adige, della Venezia Giulia e dell'Istria al termine della prima guerra mondiale.

¹² Nell'immediato dopoguerra furono ripristinate alcune municipalità soppresse durante la dittatura, cosicché la cifra di partenza dell'età repubblicana è superiore rispetto a prima (7.681).

¹³ Le città metropolitane formalmente istituite sono: Bologna, Torino, Milano, Venezia, Firenze, Bari, Cagliari, Napoli, Genova, Palermo, Roma e Reggio Calabria.

Questa precisazione dimensionale introduce un problema nella definizione delle funzioni che va al di là della dicotomia tra comuni e province, dal momento che i primi, da soli, rappresentano una classe dimensionalmente così eterogenea da incidere sulle funzioni loro attribuite. Attualmente, infatti, la maggioranza dei comuni (circa il 58%) ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Tra questi, circa 2.000 (pari a poco meno di un quarto dell'universo) non raggiungono nemmeno la quota di 1.000 abitanti, mentre i comuni al di sopra dei 15.000 sono circa 636, una frazione esigua (7,8%). Infine, quelli al di sopra dei 250.000 abitanti sono solamente 12.

Ciò significa che l'attribuzione di funzioni varia secondo la classe dimensionale. La gran parte delle funzioni che si tratterà nelle prossime pagine riguarda solamente la minoranza dei comuni al di sopra dei 15.000 abitanti (!). Il ragionamento può essere esteso ai comuni maggiori di 10.000, da un punto di vista pragmatico, poiché questa soglia demografica discrimina il grado di complessità del governo e il volume delle politiche pubbliche, ma si tratta pur sempre del 13% dei comuni. Per la classe demografica inferiore (tra i 5.000 e i 10.000 abitanti), che equivale a un altro 14%, la rilevanza delle funzioni si riduce assai, divenendo ancora inferiore per i comuni fra i 3.000 e i 5.000 abitanti (una quota equivalente). Ben oltre la metà dei comuni italiani, infine, rimane al di fuori da ogni analisi sulle funzioni, data la limitatezza delle dimensioni.

3.3. Funzioni amministrative e tipi di politiche pubbliche

Le funzioni amministrative di comuni e province possono essere riassunte sotto il duplice profilo giuridico e politologico, secondo il criterio astratto delle competenze stabilite dalla legge o il criterio empirico degli strumenti di politica pubblica nelle quali materialmente esse sono coinvolte.

Sotto il profilo giuridico, le funzioni amministrative si distinguono in *proprie* e *delegate*. Queste ultime consistono di compiti assegnati, in verità quasi esclusivamente ai comuni, in qualità di terminali dell'apparato centrale, con il sindaco nella veste di ufficiale dello stato, e non di rappresentante della comunità locale. Questa categoria di funzioni è ereditata dal disegno accentratore. Si tratta di «attribuzioni d'ordine» che lo stato delega ai comuni in sua vece e che pertengono a diversi aspetti. Ad esempio:

- a) l'emanazione, la registrazione e la conservazione degli atti di stato civile (nascite, matrimoni, morte);
- b) le liste elettorali;
- c) l'ordine pubblico;
- d) la leva militare;
- e) la salute;
- f) l'igiene pubblica;
- g) la tutela della salubrità del suolo e delle abitazioni;
- h) l'igiene degli alimenti;
- i) la polizia mortuaria.

Tutte queste attività svolte dal comune per conto dello stato sono annoverabili come politiche regolative, tese a suscitare una modificazione nei comportamenti della cittadinanza e dei soggetti sottoposti a quella materia.

Nelle funzioni cosiddette proprie rientrano, invece, la gran parte delle disposizioni normative che contraddistinguono l'attività programmatoria, regolativa e gestionale di comuni e province. Queste funzioni vengono giuridicamente distinte in:

- a) funzioni determinate da leggi generali di fonte costituzionale (art. 128 Cost.), attribuite direttamente dallo stato, ma del tutto estranee alle competenze regionali;
- b) funzioni delegate, invece, direttamente dalle regioni, perché materia legislativa regionale, che vengono attribuite a comuni e province sulla logica del decentramento, in obbedienza al principio di sussidiarietà verticale [Vandelli 2004, 218].

Questo quadro di competenze è, per sua natura, frammentato e pedissequo, sia per la matrice normativa che lo disciplina, sia per la stratificazione storica di microattribuzioni descritta in precedenza. La tabella 6.2 classifica per ciascun settore di *policy*, gli strumenti di governo secondo la cosiddetta tipologia NATO degli strumenti di governo elaborata da Hood [1986] che distingue tra:

N: strumenti informativi (*Nodality*);

A: strumenti autoritativi conferiti dalla legge (*Authority*);

T: strumenti finanziari (*Treasure*);

O: strumenti organizzativi (*Organization*).

Come si vede, il coinvolgimento di comuni e province è disomogeneo secondo i settori, e diversificato nel tipo di intervento: i comuni svolgono compiti diretti a suscitare un risultato immediato, sia sul piano regolativo (A), sia in campo finanziario (T), sia gestionale (O), mentre le province sono coinvolte indirettamente, assumendo un ruolo più tipicamente programmatorio e informativo (N).

3.4. La programmazione

La programmazione è la funzione baricentro dell'azione amministrativa di comuni e province, secondo le indicazioni delle riforme degli anni Novanta. La sua rilevanza è tale che si articola su due differenti livelli: quello micro della gestione e quello macro delle politiche pubbliche.

A livello di gestione, la programmazione è divenuta, anche per legge, lo strumento più importante di governo e di direzione amministrativa, poiché costituisce la base negoziale durante la quale i vertici decisionali (politici e dirigenziali) dell'amministrazione locale contrattano gli obiettivi delle politiche pubbliche e ne definiscono le modalità (tempi, strategie, uffici), i vincoli e ne predispongono le risorse necessarie (il budget disponibile per ciascun obiet-

tivo). Il prodotto di questa contrattazione, che si svolge periodicamente nei primi mesi dell'anno solare, è un documento che sancisce il ciclo di programmazione. Questo si chiude con una fase di valutazione dei risultati conseguiti, la quale apre, a sua volta, il programma dell'anno successivo.

Nei comuni e nelle province il documento prende il nome di Programma esecutivo di gestione (PEG) e rappresenta il documento in cui è redatto il programma di lavoro di un intero anno, sia per la Giunta sia per tutto il personale. Pur variando, anche di molto, tra un singolo ente locale e l'altro, poiché si tratta di un testo circostanziato in cui si definiscono, anche nel dettaglio, aspetti molto delimitati, il PEG non cambia nella logica sottostante consistente nella fissazione e implementazione degli obiettivi di governo mediante strategie periodiche, delle quali poi valutarne gli effetti per procedere alla definizione di nuovi obiettivi [Bisio e Mastrogiuseppe 1996]. In parole più semplici, il PEG è il documento programmatorio dell'ente locale. Vi sono riportati gli obiettivi annuali per ciascun settore, articolati a loro volta in sub-obiettivi e in obiettivi di carattere ancora più operativo corredati dal budget finanziario assegnato loro e dalle risorse umane e temporali a disposizione del dirigente per il loro conseguimento.

L'impiego del PEG è ancora in evoluzione sul piano della pratica, soprattutto sul piano culturale. L'introduzione *ex abrupto* per legge di una logica di programmazione di tipo strategico su un radicato impianto burocratico ha trovato culturalmente impreparata la gran parte degli enti locali italiani, dando diversa profondità all'uso di questo strumento, tra amministrazioni che lo adottano quale reale metodo di decisione strategica e altre che, invece, lo intendono come un adempimento.

Più in generale, invece, a livello di *policy making*, comuni e province fanno riferimento a documenti di programmazione quali strumenti di governo di un settore di *policy*. In questo frangente, il tipo di programmazione si differenzia molto tra comuni e province. Per le province, la programmazione assume un significato di pianificazione [Archibugi 2003] di un ambito territoriale con precise finalità di indirizzo nei confronti dei comuni, allo scopo di rendere le politiche armoniche tra loro e coerenti con i criteri concertati con la provincia stessa e la regione. Per i comuni, invece, la programmazione delle politiche assume un significato più operativo.

Ciò si riflette anche sul tipo di politiche pubbliche (tab. 6.3). La pianificazione provinciale è concentrata a governare problemi di carattere generale (politiche ambientali, infrastrutturali, di sviluppo economico) con un marcato grado di interdipendenza, mentre i comuni sono chiamati a dare di questi progetti una definizione operativa. Il ricorso a strumenti di questo tipo, sovente attraverso accordi concertati tra province e comuni, è in aumento e si estende anche ad altri ambiti di *policy*, oltre quelli elencati nella tabella, così come crescente è la propensione degli enti locali alla definizione di piani strategici che integrano i piani settoriali.

TAB. 6.2. Compiti di comuni e province, distribuiti per settori e tipi di politiche pubbliche

SETTORI DI POLITICA PUBBLICA	TIPI DI POLITICHE	
	PROVINCE	COMUNI
Di sviluppo economico (industria, artigianato, commercio, turismo e agricoltura)	N) erogazione di servizi informativi quali sportelli per le attività produttive; gestione diretta dei servizi di orientamento per l'impiego, orientamento professionale, ricerca e selezione del personale per datori di lavoro, ricollocazione del personale T) finanziamento di aree industriali e infrastrutture O) costruzione e gestione di aree attrezzate per le aziende artigiane, realizzazione di impianti e aree industriali	N) erogazione di servizi informativi quali sportelli per le attività produttive A) autorizzazione apertura esercizi commerciali, determinazione orari, regolamentazione dei prezzi al consumo, regolazione mercati al consumo, fissazione orari di negozi e servizi pubblici di alimentari e bevande, impianti di distribuzione di carburante e irrogazione sanzioni, rilascio autorizzazioni commerciali, autorizzazione vendita giornali e riviste, qualificazione per fiere locali, atti di certificazione di imprese artigiane, vigilanza su demanio e beni a uso civico, autorizzazione vendita prodotti agricoli, polizia rurale su pascoli e custodia animali, spigolatura, controllo igiene e rumore di esercizi commerciali, rilascio licenze campeggi, rifugi alpini, servizi extra-alberghieri T + O) costruzione e gestione di aree attrezzate per le aziende artigiane, realizzazione di impianti e aree industriali
	A) vigilanza su autoscuole, polizia locale, controllo sul rendimento degli impianti energetici T + O) costruzione, manutenzione delle strade extraurbane, costruzione e manutenzione opere idrauliche e difesa delle coste	A) controllo sul risparmio energetico, espropriazione e occupazioni d'urgenza di suolo privato, regolazione trasporto pubblico, circolazione stradale, regolazione licenze autoscuole, autoriparazione, autotrasporto, autonoleggio, scuole nautiche T + O) opere pubbliche per la costruzione di edifici di uso pubblico, quali scuole, asili, depuratori, infrastrutture pubbliche, costruzione edilizia popolare residenziale
Urbanistiche	A) approvazione piano territoriale coordinamento piani regolatori comunali, piani tutela della natura, acque, suolo, ambiente, bellezze naturali T) finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche di rilevante costo per i comuni e interesse del territorio	A) definizione piani regolatori e attuativi, regolamenti edilizi, rilascio licenze edilizie, agibilità abitativa, determinazione oneri urbanizzazione, vigilanza sull'edilizia, irrogazione sanzioni, conservazione e applicazione del catasto dei terreni e del catasto edilizio O) gestione e manutenzione strade, giardini, fognature, cimiteri, macelli, tubature per provvista acquedotti
Ambientali	N + A) vigilanza e controllo su inquinamento delle acque, discariche, impianti di trasformazione e smaltimento rifiuti, inquinamento atmosferico, acustico, polizia delle acque, tutela parchi, riserve naturali, protezione flora e fauna O) gestione diretta e indiretta dei servizi di assistenza sociale a sordomuti, ciechi, bambini abbandonati, maternità e infanzia	A) controllo e sanzioni su inquinamento atmosferico, acustico, misure di prevenzione, riduzione della circolazione nelle aree urbane, smaltimento dei rifiuti, regolazione impianti di telefonia, stazione radio e controllo campi elettromagnetici, istituzione aree protette e regolazione piano dei parchi A) assegnazione alloggi edilizia pubblica, applicazione regolazione tutela dei minori, famiglia, handicap, anziani, ecc. T) somministrazione sussidi di sussistenza agli indigenti, assegnazione case popolari O) gestione diretta o indiretta di tutti i tipi di servizi di assistenza sociale rivolti a minori, anziani, handicap, tossicodipendenza, famiglia, ecc. A) vigilanza e controllo sull'adempimento dell'obbligo scolastico T) somministrazione di sussidi e di sostegni anche non monetari a favore degli alunni privi di mezzi o con handicap O) gestione, provvista e manutenzione degli edifici scolastici compreso il personale di segreteria
Educative	N) formazione professionale e orientamento al lavoro A) vigilanza nei confronti delle istituzioni scolastiche, soppressione o aggregazione delle scuole T) finanziamento della gestione diretta o indiretta della formazione al lavoro	O) gestione, provvista e manutenzione degli edifici scolastici compreso il personale di segreteria
Culturali	O) promozione e valorizzazione del patrimonio artistico, storico, archeologico, architettonico, librario; promozione mediante gestione diretta e indiretta di spettacoli musicali, di danza e di prosa	A) regolazione atto alla tutela del patrimonio artistico, storico, archeologico, architettonico, librario, conservazione beni culturali, catalogazione e registrazione, del vincolo di interesse di tutela artistica, inventario sugli archivi T) promozione di attività culturali e dello spettacolo mediante somministrazione di contributi e la sottoscrizione di convenzioni O) gestione diretta o indiretta di musei e biblioteche, promozione e valorizzazione del patrimonio artistico, storico, archeologico, architettonico, librario; promozione mediante gestione diretta e indiretta di spettacoli musicali, di danza e di prosa

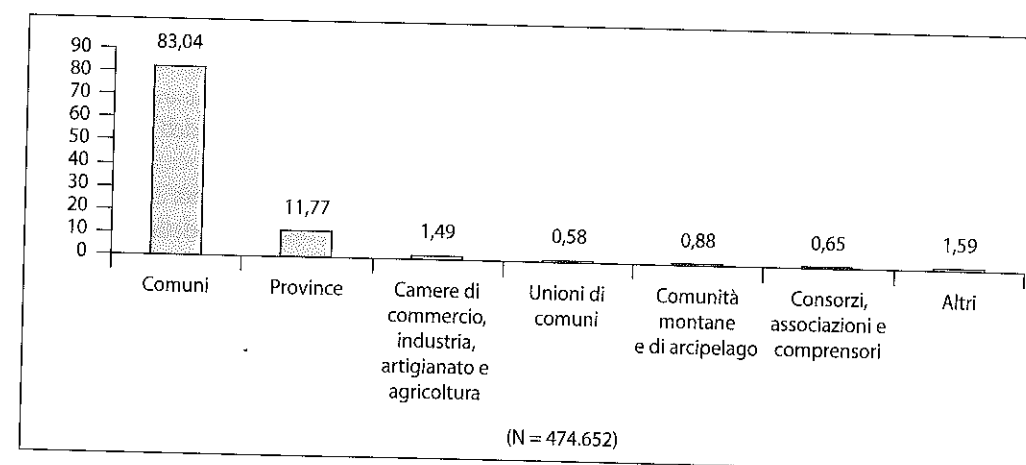
TAB. 6.3. La distribuzione della funzione di programmazione tra comuni e province

SETTORI DI POLITICA PUBBLICA	PROVINCE	COMUNI
SVILUPPO ECONOMICO	Piani provinciali di sviluppo	Piani degli insediamenti produttivi, definizione di impianti turistici nel quadro della pianificazione regionale
INFRASTRUTTURALI	Piani viabilità extraurbana, programmazione sugli impianti energetici e sulla loro localizzazione, piani di traffico per la viabilità extraurbana, piani di progettazione e realizzazione della rete viaria	
URBANISTICHE	Piano territoriale di coordinamento dei piani regolatori comunali, piani strutturali, piani strategici	Piani regolatori, piani per l'edilizia economica popolare (PEEP), piani degli insediamenti produttivi (PIP), programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), piani urbanistici, piani strutturali, piani strategici
AMBIENTALI	Piani di intervento di protezione civile, piani di tutela della natura e del suolo, dell'acqua e delle bellezze naturali	
SOCIALI	Programma localizzazione presidi assistenziali, programma integrato dei servizi sociali	Piani sociali di zona

4. IL PERSONALE

All'interno del settore pubblico italiano i lavoratori del comparto enti locali costituiscono – secondo i dati della Ragioneria generale dello stato – una frazione significativa, poco inferiore al 15% dei dipendenti pubblici; subito dopo, per numerosità, al Servizio sanitario nazionale (quasi 21%), ben al di sotto del comparto della scuola (32%), ma nettamente al di sopra di tutti gli altri comparti pubblici. Si tratta di poco meno di mezzo milione di addetti, all'interno dei quali la frazione predominante spetta ai comuni (83%), lasciando una quota residuale alle province (11,7%) e alcune migliaia agli altri enti locali: Camere di commercio, Comunità montane, Unioni di comuni e altri istituti (fig. 6.2). Questa cifra è effetto di una progressiva contrazione dell'organico in dotazione agli enti locali, passato dai 737.202 addetti del 1986, ai 647.127 del 1995, ai 534.497 del 2002 fino ai 474.652 del 2009, ma le proporzioni all'interno del comparto sono variate davvero pochissimo nell'arco dell'ultimo decennio. Un dato che deve essere inserito nel contesto delle riforme che hanno permesso ai singoli enti locali di inaugurare una politica del personale autonoma e di provvedere a una gestione delle risorse umane separata dallo stato. La contrazione è da intendersi, perciò, come l'esito di una razionalizzazione avvenuta nei singoli enti, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello dell'autonomia organizzativa.

La genesi e il consolidamento di politiche del personale a livello locale, tuttavia, è un fatto ancora in forte evoluzione. Ciò viene evidenziato, da un lato, da significative discontinuità tra i singoli enti nell'attuazione del disegno di autonomia



nella gestione del personale e, dall'altro, segnala come un'emancipazione del sistema delle autonomie locali verso una concezione strategica della risorsa umana sia da considerarsi la sfida più impegnativa in questa contingenza storica [Bonaretti 2005]. Una politica del personale autonoma è, infatti, una scelta che può variare molto tra singoli comuni e province, enfatizzando le loro capacità e i loro limiti, anche culturali, rendendoli potenzialmente dissimili. La cornice normativa che avvicina di molto, almeno sulla carta, la gestione del personale nell'ente locale al sistema delle relazioni industriali [Bordogna 2002, 26-30], secondo la logica dell'aziendalizzazione, può, di conseguenza, essere attuata nella pratica con intensità variabile.

I tratti salienti delle opportunità offerte dalla legislazione sono riassumibili in sei punti:

1. definizione di uno *status* dirigenziale, inclusa la figura del *general manager*, specifico per l'ente locale, separato dal resto dell'organico mediante contratti a tempo determinato da rinnovare ogni quattro anni, retribuiti individualmente anche attraverso indennità aggiuntive sia per la responsabilità assunta sia per i risultati conseguiti (verificati mediante periodica valutazione), e con la possibilità di reclutare dirigenti anche dall'esterno con contratti *ad personam*;
2. sostituzione, per il resto del personale, del sistema delle qualifiche funzionali, retaggio di un più pesante impianto delle carriere di matrice burocratica, dove unico criterio di emancipazione salariale era l'anzianità, con un sistema di categorie contrattuali, ispirato ai settori industriali, articolato su quattro posizioni retributive, che vanno da quella minima di tipo solo operativo (denominata A) fino a quelle esecutive di concetto (B e C) e con responsabilità istruttorie (D). La peculiarità di queste fasce è l'innesto di progressioni retributive orizzontali all'interno di ciascuna di esse, in modo che si manifestino differenze salariali tra i singoli dipendenti, coerentemente con aspetti individuali della loro esperienza lavorativa, quali: le prestazioni e i risultati, i percorsi di qualificazione e di formazione;
3. introduzione dell'attribuzione temporanea e revocabile di incarichi di

fig. 6.2. Distribuzione dei dipendenti per tipo di ente locale (valori percentuali).

Fonte: Ragioneria generale dello stato [2009].

coordinamento e di direzione, denominati Posizioni organizzative, a personale non direttivo (prevalentemente di fascia C e D) secondo le esigenze, mediante una remunerazione accessoria per la responsabilità assunta e per i risultati raggiunti, secondo la valutazione ottenuta alla fine dell'anno, come per i dirigenti;

4. costituzione di organismi di valutazione (secondo il d.lgs. 150/2009) di valutazione finalizzati alla predisposizione, alla fine di ogni anno, delle valutazioni delle prestazioni dei singoli dirigenti e delle posizioni organizzative in merito ai risultati conseguiti sulla base degli obiettivi specificati nel Peg; i nuclei di valutazione, composti da membri interni ed esterni esperti nel campo della valutazione dei risultati, sono nominati dai sindaci e dai presidenti di Giunta a supporto del governo e della direzione generale, con particolare rilevanza per le politiche del personale;

5. individuazione di forme contrattuali di tipo flessibile, a fianco del tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato – quali contratti a tempo determinato, a progetto, part-time, telelavoro, lavoro interinale e contratti di formazione lavoro – nonché dell'opportunità di affidare a consulenze esterne lo svolgimento di interi progetti;

6. istituzione di un sistema di relazioni sindacali che, abbandonato il precedente regime di contrattazione obbligatoria, sia fondato sul principio del volontarismo contrattuale tra diverse parti, dove lo stato è tutelato da un'apposita Agenzia per la rappresentanza negoziale (ARAN), deputata a rappresentare gli interessi della parte datoriale nella definizione di piattaforme contrattuali quadriennali, le quali vengono successivamente adattate a livello locale con una contrattazione integrativa di tipo decentrato in ogni ente mediante una negoziazione specifica tra responsabili delle risorse umane e Rappresentanze sindacali unitarie (RSU).

L'ideale traguardo di quest'insieme di premesse decisionali predisposto dalle normative è il superamento della logica della *pianta organica*, ovvero uno standard definito di posti in dotazione a ciascun ente, verso la logica alternativa della *provvista professionale* [Tamassia 2004, 84-85], vale a dire un complesso variabile di risorse umane che vengono gestite discrezionalmente dall'amministrazione sulla base delle esigenze, con ampi margini di flessibilità nell'impiego e nella definizione individuale delle mansioni, dei contratti e dei rapporti di lavoro.

I dirigenti in servizio costituiscono ancora una percentuale contenuta (1,5%), anche se in crescita, senza significative variazioni nel corso dell'ultimo decennio, ma prefigurando una contrazione per il futuro. La maggior parte dei dirigenti è ancora in prevalenza reclutata all'interno del sistema pubblico, poiché i dirigenti reclutati all'esterno sono una frazione molto contenuta. Infine, le posizioni organizzative inventariate, invece, sono sempre più in crescita sulla popolazione totale, segno della progressiva responsabilizzazione di figure non tipicamente apicali, fatto che valorizza personale con inquadramento intermedio nelle strutture con un significativo risparmio contrattuale rispetto ai dirigenti.

Per quanto riguarda le fasce contrattuali, si è assistito a una loro parcellizzazione e frammentazione in sottofasce, che ha comportato più vischiosità che chiarezza, generando una concentrazione di dipendenti nelle due categorie intermedie, che ammontavano nel 2009 rispettivamente al 41,7 (categoria C) e al 28,4% (categoria B) del comparto; quindi creando un forte rigonfiamento del personale in mansioni esecutive di concetto (la categoria D è il 23%). Negli ultimi anni, infatti, i vincoli posti dalle leggi finanziarie in materia di spesa per il personale hanno consentito, nella maggior parte dei casi, solo l'acquisizione delle professionalità strettamente indispensabili per il funzionamento delle amministrazioni locali, in sostituzione dei dipendenti andati in pensione. La distribuzione dei titoli di studio rafforza e chiarisce questo dato, poiché poco più della metà dei dipendenti è in possesso di un titolo di un diploma di scuola superiore, poco meno del 30% dei medesimi ha solo un titolo della scuola dell'obbligo, mentre i laureati sono poco più del 15%, più un altro 1,5% di titoli post laurea.

Inoltre, l'introduzione delle forme flessibili di rapporto di lavoro ha avuto un'applicazione abbastanza limitata, coinvolgendo circa il 3% del totale degli addetti del settore. Si tratta, peraltro, quasi esclusivamente di contratti a tempo determinato, i quali dopo una costante crescita negli ultimi dieci anni, hanno mostrato una lieve flessione nel 2009. Del tutto marginali, infatti, sono i rapporti di lavoro atipici propri del settore privato (formazione lavoro, telelavoro, lavoro interinale), mentre il ricorso a consulenze esterne è molto cresciuto, specie in sostituzione di mansioni professionali o direttive (tanto che si applica prevalentemente a profili di laureati) e in misura molto vistosa per i comuni (quasi 31.000 casi nel 2009!). Ugualmente, il part-time è in crescita, e quasi esclusivamente al 50% dell'orario.

Per quanto concerne i nuclei di valutazione, dopo quasi venti anni il d.lgs. 150/2009 ha radicalmente mutato il quadro della pratica della valutazione delle risorse umane. La situazione che la nuova legge ha trovato vede ormai l'istituzione dei nuclei di valutazione nella stragrande maggioranza degli enti locali, quasi sempre in forma singola e raramente in forma associata, con un incremento della diffusione dei medesimi decisamente significativa rispetto a dieci anni prima.

4.1. Il direttore generale

L'introduzione del direttore generale al vertice della struttura è la principale innovazione nel personale degli enti locali. Si tratta del ruolo direttivo per eccellenza, che prende ad esempio l'omologa posizione di *general manager* delle imprese. Il direttore generale ha il compito di supervisionare la gestione e il raggiungimento degli obiettivi formulati nella programmazione strategica, coordinando l'azione dei dirigenti, controllando e destinando l'uso delle risorse, provvedendo in linea indiretta alla gestione del personale e alla valutazione dei risultati delle prestazioni dei singoli settori. Si può dire, con una

metafora, che l'introduzione del direttore generale sia stata come l'innesto del pilota alla guida di una macchina fino a quel momento apparentemente priva di conducente [Balboni 1995].

Il ruolo di direttore generale non è solo un'importazione dal settore privato, ma prende a riferimento anche esperienze di altri paesi (ad esempio il *city manager* negli Stati Uniti) [Bobbio 2002, 176], dove questi è un professionista il quale, su delega del Consiglio comunale, per contratto e in coincidenza col mandato elettorale di quello, riassume nella medesima persona il ruolo del potere esecutivo, sia dell'organo politico sia della direzione. La similarità tra *city manager* americano ed esperienza italiana, tuttavia, si ferma all'etichetta, mostrando più discontinuità che affinità. Anche in questo caso si tratta di un professionista che l'organo esecutivo nomina per coordinare la realizzazione dei programmi del mandato, ma solo sotto il profilo della gestione amministrativa, senza alcuna responsabilità politica. Insomma, è una figura meramente direttiva che presiede la gestione in raccordo con la politica, più a ispirazione dell'esempio privatistico che di quello americano.

I direttori generali sono responsabili del raggiungimento degli obiettivi verso la Giunta e il primo ideale contraente nei confronti della medesima. Il rapporto che intrattengono con l'organo esecutivo è fiduciario, poiché sono nominati dal sindaco o dal presidente, ne condividono il progetto del mandato elettorale e il loro incarico non va oltre quello, anche se è revocabile anzitempo allorché i risultati conseguiti siano al di sotto delle aspettative. Non si tratta, quindi, di una nomina dovuta esclusivamente all'affiliazione di schieramento. Non è un mandato di fiducia a un militante della squadra elettorale del sindaco o del presidente della Giunta, quale premio per la sua militanza, come avverrebbe secondo il sistema delle spoglie, ma di un incarico di tipo professionale¹⁴. Benché la Giunta possa esercitare ampia discrezionalità nella selezione e nel reclutamento dei candidati, è il *curriculum* professionale del futuro manager il criterio discriminante per la sua scelta.

Le caratteristiche direttive di una figura di vertice di questo tipo presuppongono, ovviamente, la collocazione in amministrazioni che si confrontano con obiettivi ambiziosi e ambienti complessi. Tuttavia, la nomina di direttori generali da parte di comuni e province non è stata immediata, a causa dell'assenza di un ceto di professionisti immediatamente disponibili sul mercato, cosa che ha comportato per le amministrazioni locali il reclutamento dei direttori generali da bacini professionali noti: *in primis* attraverso il riciclaggio di segretari generali in cerca di riconversione, ma anche mediante la promozione di dirigenti (soprattutto direttori del personale) già in forze all'ente locale. Più raramente, attraverso l'individuazione di direttori gene-

¹⁴ Non è prevista tuttavia la costituzione di un albo dei dirigenti al quale attingere, e ciò è stato voluto proprio per impedire che si formasse una corporazione di direttori generali, parallelamente con quanto accaduto con i segretari, preferendo un libero reclutamento da parte della Giunta secondo le proprie capacità contrattuali e orientamenti e la disponibilità del mercato dei professionisti in questo settore.

rali reclutati dalle imprese. Nel 2009 questi sono stati nominati dal 75% dei comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, dal 30% dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti e dal 63,5% delle province. Tuttavia, un po' dappertutto la pratica corrente è quella di far convergere le funzioni di direttore e di segretario in un'unica figura, fatto che non chiarisce del tutto una transizione nella direzione sopra citata, ma evidenzia le esigenze di risparmiare [Ministero dell'Interno 2009]¹⁵.

Ugualmente faticoso è stato l'inserimento di simili figure all'interno di burocrazie ormai consolidate su sistemi di rapporti che non prevedevano ruoli di tal genere, e talvolta con l'esplicita resistenza culturale nei loro confronti da parte dei segretari generali, i quali rinunciavano mal volentieri alla loro sfera di influenza, e di dirigenti che intravedevano nel direttore un superiore che avrebbe stravolto la consuetudinaria routine. Fattori di potere personale e di resistenza culturale hanno agito, quindi, quali fattori di vischiosità nei confronti di un'innovazione che si è affermata, di conseguenza, solo attraverso un percorso graduale, e non privo di insuccessi [Belloi e Vito 1998]. Dalla ricerca sul campo emergono storie e profili di direttori generali che nella pratica sono andati sviluppandosi oltre le competenze formali, individuando tre idealtipi [Formez 2001, 22-25]:

1. il direttore generale «consulente interno» del sindaco o del presidente della Giunta, il quale supera le resistenze dell'amministrazione scivolando in un ruolo di esperto di management che non intrude nei sistemi di relazione esistenti, non partecipa alla conferenza dei dirigenti e intrattiene un legame più stretto con i mandanti politici che con i dirigenti;
2. il direttore generale «regista», il quale si colloca alla guida dell'ideale «macchina amministrativa» esaminandone gli indirizzi e le potenzialità attraverso un contributo prevalentemente di studio e di pianificazione, quindi avocando a sé le competenze strategiche dell'ente (risorse umane e finanziarie), ma senza affrontare sul campo i rapporti con i dirigenti, come un «tecnico» che svolge un mandato a tempo;
3. il direttore generale «di frontiera», cioè il rappresentante politico della Giunta nell'amministrazione, il quale affronta per conto di quella conflitti e relazioni con dirigenti e segretario.

4.2. I dirigenti

Il ruolo di dirigente all'interno del comune e della provincia è radicalmente mutato, emancipandosi sia sulla carta, sia nella pratica. Si può anzi dire che la valorizzazione dei dirigenti locali sia stata in Italia uno dei più significativi effetti delle riforme degli anni Novanta [D'Amico 2001]. Ciò è avvenuto attraverso un percorso composito, che ha intrecciato mobilità verticale e orizzontale, diversificazione della tipologia dirigenziale e acquisizione di

¹⁵ Aggiornati al 31 dicembre 2008.

nuove *expertise* da parte degli interessati. Tra gli effetti dell'emancipazione del dirigente vi è anche la presa di coscienza del ruolo e la rivendicazione dei propri interessi, che ha condotto alla proliferazione di una teoria di associazioni professionali, gruppi di lavoro, sodalizi – talvolta dalle finalità esplicitamente corporative, altre volte più genericamente con scopi formativi e di condivisione di esperienze – che hanno aggregato i dirigenti locali sui temi settoriali più diversi, contribuendo al consolidamento di consorterie specialistiche nel campo di singole politiche pubbliche locali (ragionieri capo, anagrafe, urbanistica, cultura, servizi sociali, polizia municipale) [Capano, Lippi e Roà 2003].

Alla base di questo fenomeno vi è la diversa statuizione del ruolo dirigenziale, derivante dalla legge 142/1990 (e successive modificazioni), secondo la quale il dirigente assurge al ruolo di decisore delle politiche locali, e non si configura più solo come un mero applicatore di disposizioni date da altri (l'organo politico). Lo *status* organizzativo e il potere decisionale, ora acquisiti, ne esaltano la discrezionalità e la responsabilità nell'intervenire per la parte tecnica delle scelte di governo.

La legge traccia un quadro di responsabilità e di autonomia centrato sulla programmazione strategica di alcuni settori di politiche e di servizi locali. Il dirigente è indicato quale responsabile dei risultati ottenuti da una politica pubblica o da un servizio. All'interno di questa sfera di competenza, la discrezionalità, e la conseguente responsabilità, sono ragguardevoli poiché si riferiscono a una pleora di atti e di azioni giuridicamente rilevanti per la loro criticità e che in passato spettavano a organi politici o al segretario generale. I dirigenti debbono istruire e presiedere le commissioni di concorso per il reclutamento del personale, sovrintendere alla stipula di appalti e di contratti, sottoscrivere gli impegni di spesa nella gestione finanziaria, di gestione del personale e i provvedimenti circa l'organizzazione degli uffici e i tempi di conseguimento degli obiettivi. Nello stesso tempo, sono anche responsabili di atti quali: sanzioni, certificazioni, autorizzazioni, diffide, vigilanza e autenticazioni dei compiti regolativi nelle politiche pubbliche nelle quali le amministrazioni comunale e provinciale svolgono una funzione d'ordine. Quindi, essi si assumono la responsabilità di azioni dotate di una certa gravità, come la sospensione di lavori di edilizia privata o l'abbattimento di edifici irregolari o abusivi.

Questo diverso profilo dirigenziale, rispetto al passato, ha favorito un parziale ricambio generazionale, contribuendo al ritiro dal lavoro di quanti vedevano in questa trasformazione un investimento troppo gravoso. Soprattutto, la nuova e diversa configurazione di responsabilità del ruolo dirigenziale ha permesso, in maniera disomogenea sul territorio nazionale, l'inserimento nella carriera direttiva di persone con *curricula* formativi differenziati, non più solamente giuridici, attingendo più che in passato alle lauree economiche e ingegneristiche, e sviluppando una cultura maggiormente legata ai risultati [Lewanski e Vassallo 2002, 111-113].

Ad esempio, più della metà dei dirigenti locali nel 2000 dichiarava di posse-

dere una laurea, una cifra non molto superiore al 1995, ma con una maggiore dispersione tipologica rispetto al tradizionale retroterra giuridico dominante in passato. Analogamente, la frazione di dirigenti che esercitano il loro ruolo con il solo diploma di scuola superiore è ormai un'esigua frazione rispetto al passato, allorché non era raro imbattersi in dirigenti con la licenza media. L'allontanamento culturale dal diritto, però, sembra oggi il dato preminente e radicato tra i dirigenti locali in misura maggiore rispetto ai colleghi dei ministeri, fatto che ha contribuito a generare un'immagine di dinamismo e intraprendenza a tutto il comparto [Capano e Vassallo 2003].

Il cambiamento culturale non è stato, invece, accompagnato dalla mobilità che forse il legislatore si attendeva. Nel corso di questi anni, infatti, il numero complessivo di dirigenti è diminuito sul territorio nazionale, e ciò può essere inteso come un effetto della riduzione dei settori funzionali secondo il disegno delle strutture decentrate. Tuttavia, il decremento non ha migliorato la distribuzione sul territorio nazionale, che rimane squilibrato con alcune regioni (ad esempio Calabria, Valle d'Aosta, Sicilia) con una quota di dirigenti eccessivamente superiore alle altre.

Inoltre, il reclutamento dall'esterno è avvenuto *cum grano salis*. L'assunzione di professionisti esterni è stata particolarmente contenuta [Lewanski e Vassallo 2002] e i contratti dirigenziali concernono nella maggior parte dei casi personale che già era in forze alla dirigenza del comune o della provincia o che proveniva comunque dall'interno dell'ente. A oltre dieci anni dalla prima riforma, che stimolava la mobilità orizzontale dei dirigenti tra settore pubblico locale e altri settori, pubblici e privati, è davvero minima la quota di dirigenti reclutati dall'esterno. Inoltre, rispetto a ministeri e regioni, i dirigenti comunali risultano essere quelli che hanno avuto meno esperienze di lavoro al di fuori del loro ente [Capano e Vassallo 2003].

4.3. I segretari comunali e provinciali

Il ruolo di segretario generale di comuni e province è il retaggio di un disegno accentrato allorché questi svolgeva un compito di controllo di legittimità per conto dello stato – nella persona del ministro degli Interni, dal quale il segretario generale dipendeva ed era formalmente nominato – sugli atti e sui procedimenti prodotti dall'organo politico e dagli uffici. Nella pratica, poi, questo controllo oltrepassava sovente la forma e affondava volentieri nel merito delle decisioni esercitando un potere informale indiscreto e penetrante. All'interno dei comuni e delle province, per oltre un secolo, il segretario generale è stato, secondo il grado di rilevanza dell'ente e i rapporti di forza con la Giunta, da un lato, e con i dirigenti, dall'altro, un filtro comunicativo talvolta insormontabile. Questo potere, oltre che derivante dall'autorità di supremo controllore, era soprattutto frutto della pratica derivante dallo *status* interstiziale tra l'organizzazione e il governo locale.

Quest'assetto è stato rimosso attraverso una serie di provvedimenti normativi,

principalmente dal d.lgs. 127/1997, poi sancito nel testo unico del 2000 (d.lgs. 267). Secondo le nuove disposizioni, il segretario generale è formalmente scivolato da una posizione di autorità a un ruolo di tipo consultivo, collocato nelle funzioni di staff, al pari di altri esperti che agiscono a supporto della direzione generale e dei dirigenti influenzando la programmazione e le decisioni mediante il proprio sapere giuridico. In questa posizione, il segretario svolge così compiti di assistenza giuridica, consulenza sui procedimenti ed è chiamato a esercitare una funzione notarile nella sottoscrizione degli atti. Inoltre, il segretario generale è nominato dal sindaco o dal presidente della Giunta. Il suo incarico segue il mandato del medesimo. I segretari generali sono equiparati a una corporazione professionale. Accedono mediante concorso a un albo professionale, curato da un'apposita agenzia indipendente, in analogia con quanto accade in altri paesi, come il Regno Unito o gli Stati Uniti. Ogni sindaco o presidente di Giunta provinciale attinge a codesto albo per procedere alla nomina, facendo aggio, oltre che sulla sua disponibilità, anche sull'affinità e sul peso effettivo da assegnare al suo ruolo, una volta inserito all'interno dell'organizzazione.

In realtà, il cambiamento del ruolo del segretario sul piano della forma non è poi esattamente coincidente con quanto accaduto nella pratica. Lo spostamento dei segretari generali da posizioni di autorità a posizioni di staff non è stato un cambiamento indolore, sia per i medesimi, sia per gli stessi enti locali, per cui di volta in volta la diversa collocazione è stata, nella quotidianità, frutto di una negoziazione tra le parti nel definire in modo circostanziato, al di là dell'indiscutibile dettato formale, il diverso ruolo sostanziale. Dunque, in poco meno della metà degli enti – si tratta ovviamente dei comuni di dimensioni piccole o piccolissime – il segretario comunale ha incrementato il proprio prestigio e il proprio potere, anche formalmente, assumendo pure l'incarico di direttore generale. In altre situazioni, al contrario, soprattutto nelle province e nelle grandi municipalità, la figura del segretario comunale è stata radicalmente marginalizzata.

5. I PROCESSI DECISIONALI

L'elemento di maggiore interesse concernente gli enti locali è il cambiamento dei rapporti tra gli organi elettivi e il personale amministrativo di vertice nei processi decisionali. Attraverso le riforme si è passati da una catena *decisione-esecuzione*, dove la prima era esercitata dalla Giunta e la seconda dall'amministrazione – con in mezzo il segretario generale a esercitare il controllo di legittimità – a una separazione di funzioni fondata sul binomio *indirizzamento-gestione*, dove il primo è esercitato sempre dal governo, e la seconda dalla direzione amministrativa (dirigenti e *general manager*), senza alcun apporto decisionale da parte dei segretari.

Ciò è il riflesso della trasformazione dell'ente locale da organizzazione bu-

rocratica a strategica. Si tratta di un'esperienza innovativa che ha percorso la trasformazione dei vertici di altri settori dell'amministrazione pubblica. Il requisito è l'instaurazione di un rapporto contrattuale tra ideali committenti e produttori di politiche pubbliche, dove con i primi s'intende l'organo di governo e con i secondi la dirigenza. L'ideale contratto viene stipulato su distinte responsabilità che si attagliano rispettivamente alla coerenza con il mandato elettorale, per i committenti, e con gli obiettivi formulati nel corso della programmazione strategica, per i produttori, sotto forma di rendicontazione dei risultati conseguiti e verificati mediante la valutazione.

Nell'ente locale i processi decisionali sono stati progettati per essere condivisi tra due diversi apporti, nettamente separati, l'uno specificatamente dedito all'indirizzo, vale a dire alla definizione dei fini delle politiche pubbliche, e l'altro esclusivamente consacrato alla gestione, vale a dire alla scelta, al coordinamento e alla supervisione dei mezzi, e alla traduzione dei fini in obiettivi operativi, nonché alla loro realizzazione. I processi decisionali sono quindi fondati sulla separazione dei ruoli; senza possibilità di sconfinamento reciproco, investendo gli organi elettivi dello specifico ed esclusivo compito di individuare che cosa realizzare nelle politiche pubbliche, ma delegando ai professionisti (dirigenti e posizioni organizzative) la responsabilità di come realizzarle.

Il baricentro di questa dinamica è il ciclo di programmazione strategica, il cui necessario complemento è costituito dalla valutazione dei risultati, la quale supporta e alimenta la contrattazione tra governo e dirigenza nella definizione degli obiettivi e dei mezzi per conseguirli, attraverso l'assegnazione del budget, l'individuazione dei responsabili e, infine, associandovi le risorse umane, tecnologiche e temporali necessarie per portare a termine quel programma. Il processo decisionale del governo locale va inteso così come una dinamica in cui le due differenti parti concorrono a definire, e semmai ridefinire, ove necessario, scopi e metodi degli interventi.

Sulla carta, questo nuovo sistema di rapporti decisionali tra politica e amministrazione negli enti locali ha significato una rilevante emancipazione rispetto alle consolidate consuetudini del passato, note per avere stravolto la catena decisione-esecuzione (di impronta burocratica) attraverso una pratica informale fatta di reciproci sconfinamenti, tra amministratori che volentieri entravano nel merito della gestione, magari coltivando delle nicchie di personale fidelizzato, dirigenti e funzionari che cercavano di dialogare direttamente con i medesimi e segretari che influenzavano nel merito le scelte utilizzando il pretesto della conformità giuridica [Maraffi 1993].

Anche questo nuovo ordinamento deve però confrontarsi con la pratica e manifestare empiricamente ciò che in linea di principio è stato sancito dalla legge. La separazione e l'integrazione di due ruoli decisionali specializzati è una prospettiva ambiziosa che deve infatti confrontarsi con l'azione. Non è possibile immaginare che ciò potesse avvenire senza un percorso evolutivo di distacco dalle pratiche antecedenti, prima di tutto, e poi, di acquisizione dei contenuti dei nuovi ruoli. Abbandonare la pratica del reciproco sconfinamento

mento e acquisire un ruolo decisionale autonomo e rispettoso della propria specialità, rappresentano due sfide decisive per gli enti locali e per il loro ruolo nel sistema amministrativo italiano, per cui da questo disegno formale è lecito attendersi un processo di apprendimento che dovrebbe investire l'intera classe dirigente locale [Belotti e Maraffi 1994].

Il quadro recente testimonia, in effetti, uno stato di evoluzione e di scoperta, da ambo le parti, delle aspettative connesse con i nuovi ruoli di indirizzo e di gestione, attraverso la costruzione di simili profili «sul campo» [Lippi 1999, 1230]. L'esito di questa congiuntura è ovviamente differenziato e dipendente dalle singole dinamiche che si sono instaurate negli enti, cosicché l'implementazione della riforma è affidata ai singoli contesti, i quali possono variare molto nell'aderire al nuovo disegno, o viceversa, nel perpetuare schemi e pratiche del passato.

6. CONCLUSIONI

Nel panorama amministrativo italiano gli enti locali rappresentano attualmente il settore leader nel cambiamento istituzionale per dinamismo e innovazione, tanto da essere divenuti esempio, sotto molteplici aspetti, anche per altri settori del pubblico impiego. Questa leadership delle periferie amministrative, che peraltro affonda le proprie radici fin nelle origini dello stato unitario, sull'intero sistema pubblico, è suffragata dalla varietà e dall'intensità con le quali il disegno di trasformazione in senso «aziendale» ha preso piede attraverso ripetuti interventi legislativi. Rispetto a quest'impianto, la pratica è contraddistinta da un processo evolutivo che ha profondamente cambiato l'identità e il ruolo delle amministrazioni locali. Si tratta di un percorso di trasformazione che per certi versi pone delle sfide e che ha effetti diversificanti.

Innanzitutto, si riscontrano differenti velocità nell'attuazione delle riforme, anche in coerenza con i diversi scopi istituzionali di province, comuni di medie e grandi dimensioni e comuni di dimensioni minori, mostrando un paesaggio eterogeneo che punta alla differenziazione e alla specificità. Ciò sottende scelte discordi, comprese tendenze aziendaliste particolarmente avanzate, talvolta al limite dell'estremismo, e inclinazioni alla conservazione di assetti esistenti, sia di quelli formali prescritti dalle precedenti normative, sia delle diffuse pratiche di tipo informale. Non tutte le innovazioni, inoltre, hanno trovato un radicamento significativo e aderente alla loro definizione, mostrando nicchie di persistenza di cultura burocratica, così come di interpretazioni eterodosse. Infine, la cultura della programmazione e dell'integrazione sistemica secondo il principio di sussidiarietà verticale sta muovendo ancora i primi passi.

Il mondo degli enti locali non è privo di tendenze tra loro contrastanti, ma collegato dal comune denominatore di una spiccata propensione all'innovazione dal basso, senza un rilevante coordinamento da parte delle amministrazioni centrali delle soluzioni strutturali, gestionali e culturali di tipo particolaristico

che hanno elaborato autonomamente comuni e province. Quest'ultimo aspetto è rafforzato sotto il profilo qualitativo, evidenziando scelte aderenti alle esigenze specifiche di ogni ente locale e conformi con i suoi limiti istituzionali, economici e culturali. Il quadro complessivo è così contrassegnato dalla forte disomogeneità, piuttosto che dall'uniformità. Anzi, si può proprio concludere che, da questo punto di vista, le riforme abbiano raggiunto un parziale successo nella costituzione di «aziende locali» assai distinte tra loro, cosicché, se all'origine di questo processo la dizione «enti locali» pareva troppo generica, oggi potrebbe risultare addirittura empiricamente insignificante.