

# Gli statuti comunali: il ruolo dell'alta burocrazia

di Serafina Camastra

## *Premessa*

Di recente si è assistito a consistenti innovazioni normative per la dirigenza locale; il riferimento non va esclusivamente al primo contratto privatistico per i dirigenti locali ma soprattutto alla legge 127/97 (cosiddetta legge Bassanini) ed in particolare alle funzioni dei dirigenti e alla nomina e revoca del segretario comunale.

In questo lavoro, si è inteso ripercorrere, attraverso l'esame sociologico-giuridico effettuato su alcune norme statutarie, quali siano stati in questi anni gli sviluppi degli assetti di potere in sede locale, ed in qual misura questi abbiano potuto anticipare i contenuti delle attuali innovazioni normative.

## *Una normativa per la dirigenza locale. L. 142*

Il rapporto tra attori politici e attori burocratici (politica ed amministrazione), è un tema che ha costituito l'oggetto di analisi attuate con prospettive diverse, da quelle giuridiche, a quelle di sociologia politica, a quelle di scienza dell'amministrazione. I paradigmi interpretativi sono stati comunque sostanzialmente due e cioè da un lato quello della neutralità amministrativa (o separazione tra politica ed amministrazione) e dall'altro dell'osmosi tra politica ed amministrazione, realizzata tramite modelli

\* *Presentato dall'Istituto di Sociologia.*

più o meno graduati, dalla politicizzazione funzionale di tipo formativo elitario francese, al vero e proprio *spoils system* statunitense.

In Italia, nell'ambito di queste teorizzazioni, con la sola eccezione del modello interpretativo (sicurezza-potere)<sup>1</sup>, proposto da Sabino Cassese, si sarebbe però realizzata, secondo alcuni studiosi<sup>2</sup>, una specie di dicotomia interpretativa, tra l'approccio giuridico che postulerebbe una completa separazione tra amministrazione e politica in forza dell'art. 97 della Costituzione, e le altre discipline che avrebbero osservato nei sistemi, e soprattutto nelle organizzazioni, una amministrativizzazione dell'attività politica e una politicizzazione dell'amministrazione nonché una crescente partecipazione degli attori burocratici ai processi decisionali. In altri termini l'approccio giuridico e la tradizione amministrativo-pubblicistica italiana, sarebbero rimaste ferme alla concezione di tipo Weberiano, nel frattempo ampiamente superate nelle analisi sociologiche della burocrazia.

Tuttavia va puntualizzato che solo in coincidenza con la legge 142, e con la corrispondente emanazione degli statuti, è emerso il problema del dualismo politica ed amministrazione nelle realtà locali. Ne è una dimostrazione il fatto che, anche al di là delle affermazioni di principio, improntate alla separazione tra politica ed amministrazione e quindi ai criteri classici dell'imparzialità e della neutralità amministrativa uniti al nuovo mito dell'efficienza amministrativa, solo con la 142 si è cominciato a discutere e soprattutto a scegliere, anche grazie agli statuti, tra le diverse tipologie di dirigente, cioè ad esempio tra il

<sup>1</sup> S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna 1983; dello stesso autore cfr. *La carriera del burocrate: dirigenza amministrativa e dirigenza politica in Italia*, in L. Visentini (cur.), *Lavoro, professionalità e carriera nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano 1982. Secondo Cassese l'incidenza più debole in Italia, che in altri paesi, degli alti burocrati sulle decisioni politiche, deriverebbe dal particolare tipo di rapporto instauratosi tra questi e gli attori politici di governo. In Italia sarebbe stato cioè raggiunto un equilibrio nel quale la neutralità, che si manifesta anche attraverso una perdita di prestigio e di potere dell'alta burocrazia, verrebbe scambiata con la garanzia del posto e della carriera.

<sup>2</sup> Cfr. E. D'Albergo, *Sociologia della riorganizzazione amministrativa*, Isam, Franco Angeli, Milano 1991, p. 141 e ss.

dirigente magistrato ed il dirigente manager o ancora, come accade in alcuni statuti, il dirigente-avvocato<sup>3</sup>.

La legge 142, che ha regolamentato ex novo il sistema delle autonomie locali, al capo XII (Uffici e personale), ed in particolare all'art. 51 comma 2, premette quella che può essere definita una affermazione di principio «Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti».

Del resto l'ipotesi che la separazione tra politica ed amministrazione, connessa a criteri di efficienza, possa costituirsi come il fondamento teorico della 142 trova conferma in alcune dichiarazioni rilasciate da esponenti della classe politica, subito dopo l'emanazione della legge. In una intervista rilasciata dall'on. Gava si legge in merito alla distinzione di funzioni tra politici ed amministratori: «La separazione infatti si realizza nell'attività di indirizzo e di controllo spettante agli eletti e nell'attività amministrativa spettante ai dirigenti... Attraverso questa differenziazione di ruoli, secondo i prevalenti indirizzi politici e dottrinari si mira ad assicurare maggiore funzionalità, efficienza ed economicità all'azione del governo locale»<sup>4</sup>. O ancora l'on. Ciaffi relatore di maggioranza per la 142 «si ribadisce e completa la scelta di fondo di distinguere la sfera politica e quella dell'attuazione amministrativa. Statuti e regolamenti debbono uniformarsi al principio per cui i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti ed ai segretari»<sup>5</sup>.

Quale normazione di principio la 142 si è assunta palesemente il compito, forse con una certa enfasi, di segnare l'avvenuta rottura con il vecchio sistema organizzativo basato sulla

<sup>3</sup> Modelli di dirigente che, anticipando la realtà a venire, Enrico Boyer, prospettava nel suo intervento al convegno su, *Aspetti e problemi della dirigenza locale*, cit. pp. 1817-1820.

<sup>4</sup> Intervista al Ministro dell'Interno Antonio Gava, *Il nuovo volto dell'ente locale*, in «Il Pubblico impiego locale» 4, 1990, pp. 4-5.

<sup>5</sup> Intervista a Adriano Ciaffi a cura di Luciano Burburan, *Cosa cambia nelle strutture e nell'organizzazione degli uffici e del personale*, in «Il Pubblico impiego locale» 4, 1990, p. 6.

concentrazione di ogni potere in mano ai politici. Si è scritto infatti che con la 142: «Si deve quindi fare piazza pulita di una grande quantità di prassi, consolidate da decenni, che hanno visto gli organi elettivi assumere sempre più funzioni di gestione, anche minuta, mentre dirigenti, funzionari, operatori, ecc., più o meno di buon grado, venivano a trovarsi in una condizione meramente esecutiva»<sup>6</sup>.

L'affermazione di principio della legge 142 ha indotto d'altro canto a ipotizzare l'emergere di una «nuova classe politica locale e di una diversa classe dirigenziale locale, la prima da considerare nuova se avrà avuto il buon senso di assegnare alla dirigenza una fetta di quel potere che alcuni qualificano clientelare, la seconda se riuscirà ad acquisire nuovi impulsi al suo agire quotidiano in termini di autorealizzazione»<sup>7</sup>. Tuttavia queste affermazioni hanno corso il rischio di inserirsi in una tradizione di separazione che, forse nuova per gli enti locali, è vecchia rispetto alla pubblica amministrazione in generale e che soprattutto ignora i contributi che, circa i rapporti tra politica ed amministrazione, vengono da altre discipline e soprattutto dagli studi di scienza dell'amministrazione.

Le affermazioni di principio della legge 142, non andavano quindi probabilmente valutate esclusivamente sulla base del comma 2 dell'art. 52 ma anche di quelli che seguono. Il comma 3 ad esempio, nel definire le funzioni che possono essere esplicate dai dirigenti, delinea in realtà quello che è stato definito un sistema ad incastro che per alcuni «tutto concede sotto il profilo formale, ma tutto può ridurre al minimo se la legge e lo statuto (soprattutto lo statuto) si muoveranno nello specificare un disegno di affidamento di funzioni in senso assolutamente restrittivo»<sup>8</sup>.

La 142 rappresenta probabilmente una costruzione normativa tormentata da esigenze e spinte contrapposte. In altri termini la legge 142 nell'impossibilità di addivenire ad una solu-

<sup>6</sup> C. Saffiotti, *Ruolo di indirizzo e controllo per gli organi elettivi e ruolo di gestione per i dirigenti*, in «Comuni d'Italia» 2, 1991 p. 217.

<sup>7</sup> Cfr. R. Scalia, *La dirigenza degli enti locali. Tra innovazioni e ricerca di un assetto istituzionale ancora definito*, in «Comuni d'Italia» 1, 1991, p. 10.

<sup>8</sup> R. Scalia, *La dirigenza degli enti locali. Tra innovazioni e ricerca di un assetto istituzionale ancora non definito*, cit., p. 18.

zione univoca avrebbe lasciato allo statuto il modello di organizzazione politico-amministrativa e questo diverso, o forse come è meglio dire graduato, modello si attuerebbe proprio attraverso l'individuazione delle funzioni e la specificazione delle competenze della dirigenza<sup>9</sup>. La possibilità affidata agli statuti di attuare un proprio modello poteva esprimersi non solo in senso restrittivo, ripetendo cioè gli errori del passato concentrando ogni potere in mano alla classe politica ma anche aprire il varco all'instaurarsi di nuove forme di interazioni tra classe politica e dirigenza locale, anche al di là della soglia della neutralità amministrativa inserendo espressamente nella normazione elementi di fiduciarità. Del resto questo tipo di operazione interpretativo-esegetica trova un suo aggancio in una concettualizzazione pluriparadigmatica già utilizzata in dottrina per analizzare le interazioni tra politica ed amministrazione nel sistema politico amministrativo italiano nel suo insieme<sup>10</sup>. Secondo questa costruzione teorica il modello formale impostato sulla separazione tra politica ed amministrazione manterrebbe una sua importanza euristica, in quanto fortemente compenetrata nella realtà giuridica ma anche nella mentalità degli attori, ma la sua prevalenza sarebbe quantomai superficiale e condizionata ad indicatori di stabilità dovuti ai forti ed intrinseci indici di conflittualità che potrebbero portare al realizzarsi di diverse ipotesi: da quelle dove i politici utilizzano la loro autorità superando ed aggirando l'amministrazione, a quella in cui si verificano prevalenze di burocrati, a quelle di cosiddetta politica burocratica in cui sussisterebbe una difficoltà, se non una impossibilità, di distinguere il ruolo svolto da attori politici e attori burocrati nei processi decisionali<sup>11</sup>. La concezione pluriparadigmatica potrebbe costituirsi quindi come un possibile modello interpretativo con la

<sup>9</sup> Sulla diversità dei modelli amministrativi cfr. R. Lensi, *Ruolo dei tecnici e ruolo degli amministratori nella gestione dei servizi comunali nel quadro della legge di riforma delle autonomie locali*, in «L'amministrazione italiana» 4, 1991, p. 562.

<sup>10</sup> Ci si riferisce in particolare all'interpretazione esposta da Giliberto Capano in *Il ruolo politico delle burocrazie: un excursus teorico e alcune proposte sul caso italiano*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione» 1, 1989, pp. 49-86.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 81 e ss.

sola esclusione delle interazioni politico amministrative del tipo *Village Life* in cui sussistono relazioni fortemente integrate tra politici ed amministratori in quanto si tratterebbe di attori omogenei, per scale di preferenza dei valori e degli obiettivi, con una comune socializzazione culturale e politica ed appartenenti alle stesse élites. Un modello che per ragioni storico-culturali è completamente estraneo al nostro sistema politico-amministrativo<sup>12</sup>.

Il comma secondo dell'art. 51, se consente aperture interpretative sotto il profilo delle interazioni tra classe politica e dirigenza locale, non consente operazioni dello stesso tipo sotto altri profili. Ad esempio la norma in questione ribadisce l'alternativa ormai classica della determinazione dei fini da una parte (di competenza politica) e di attuazione dei fini dall'altra (di competenza amministrativa) ipotizzando un processo decisionale per ricaduta che gran parte degli studiosi di scienza dell'amministrazione ha disconosciuto; manca del tutto un rinvio all'incidenza ed alla partecipazione dell'apparato burocratico alla fase preliminare dell'informazione, dell'acquisizione dei dati necessari per la formulazione degli obiettivi. Tutto ciò mentre si è diffusa sempre più la consapevolezza che la fase preliminare di ricognizione dell'ambiente, di individuazione della domanda, di individuazione delle risorse, costituisce la premessa necessaria per la fase successiva della predeterminazione delle alternative politiche, la quale a sua volta sfocerà in una terza fase di scelta della politica, tra le più alternative formulate, che è quest'ultima di competenza stretta del soggetto politico. Questa costruzione sembra estranea alla formulazione del comma secondo dell'art. 51 e quindi in contrasto con le moderne teorizzazioni che costruiscono il processo decisionale non per ricaduta bensì come un processo circolare<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Il modello del *Village Life* deve la sua definizione ad uno studio di H. Hecclo e A. Wildavsky, *The private Government of public Money*, University of California Press, Berkley 1974, studio condotto sui funzionari del Treasury britannico. Questo tipo di relazione, come afferma G. Capano nell'opera citata, è applicabile anche alla dirigenza francese in forza del ruolo svolto dalle grandi scuole nella formazione della classe dirigente.

<sup>13</sup> Sul processo circolare e sul processo per ricaduta cfr. Guido Corso, *La dirigenza degli enti locali*, in «Regione e governo locale» 4, 1990, p. 529.

### *La discussa uniformità delle disposizioni statutarie*

Nell'affrontare le disposizioni statutarie va detto senza ombra di dubbio che si è indubbiamente realizzata una certa uniformità degli statuti soprattutto su base regionale, sia ad opera degli schemi tipo delle sezioni Anci regionali, sia a causa delle influenze esercitate dai pool di consulenze che hanno operato soprattutto in ambiti territorialmente determinati. Tuttavia alcune tendenze<sup>14</sup>, in merito al ruolo e ai compiti della dirigenza locale, emerse in particolare dall'esame degli statuti di due regioni, Marche ed Umbria, appartenenti sostanzialmente alla stessa area economico-sociale, sembrano avvallare l'ipotesi che di uniformità si può certo parlare ma con il limite derivante dalle influenze derivanti dalle diverse tradizioni politiche e culturali che sembrano aver indotto una serie di particolarità che traspare anche al di là di formule sostanzialmente ripetitive. L'intento della ricerca è stato comunque proprio quello di cogliere, attraverso l'esame delle norme, i diversi modelli organizzativo-amministrativi emergenti dagli statuti per delineare le tendenze sviluppatesi in materia di rapporti tra classe politica ed alta amministrazione in sede locale. Naturalmente si è ritenuto dover individuare una serie di griglie interpretative, privilegiando alcuni temi quali il ruolo ed i rapporti tra segretari comunali e dirigenti, il ricorso agli esterni, le specifiche attribuzioni e responsabilità della dirigenza, l'introduzione della managerialità.

### *Gli assetti statutari dell'alta burocrazia locale (segretari comunali, vicesegretari e dirigenti)*

La dizione che ricorre più di frequente negli statuti analizzati<sup>15</sup> è la seguente, «Il segretario comunale nel rispetto delle di-

<sup>14</sup> Ci si riferisce in particolare ad alcuni meccanismi di rotazione per la dirigenza locale Umbra, nella presidenza di commissioni di concorso e di gare, che «pur con criteri obiettivi» sembrano attuare un recupero sul campo della discrezionalità politica. Al contrario negli statuti delle Marche la sfera dell'alta burocrazia sembra attestarsi su posizioni non indifferenti di autonomia. Sull'argomento ci si sofferma nel seguito del capitolo.

<sup>15</sup> Il campione utilizzato in questa indagine, consistente in circa cento statuti, è casuale anche se vi è una prevalenza delle Regioni Valle d'Aosta, Marche, Umbria e Puglia.

rettive del sindaco, da cui dipende funzionalmente, e delle deliberazioni del Consiglio e della giunta, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività per realizzare l'unitarietà dell'azione amministrativa». In questo senso si esprimono gli statuti dei comuni di Città di Castello, Gubbio, Mondragone, Fano, Ancona, Pesaro, Foggia, Senigallia, San Benedetto del Tronto e della Provincia di Terni. Già questa dizione, o meglio il rinvio al concetto di unitarietà, presuppone una posizione di coordinamento sovraordinato del segretario comunale, posizione che, nella maggioranza dei casi, viene confermata da una serie di attribuzioni aggiuntive del segretario, che, secondo i casi hanno minore o maggiore estensione. Nella previsione statutaria di Città di Castello ad esempio il segretario ha poteri di intervento diretto nei casi di inerzia, inefficienza o inefficacia dei dirigenti o dipendenti, mentre nello statuto di Ancona è prevista la competenza a dirimere i conflitti o le incertezze di attribuzione, o alla individuazione del dirigente incaricato di presiedere le gare o le commissioni di concorso. Se questo può essere individuato come il livello base di funzioni riconosciute, a livello statutario, al segretario comunale, la soglia superiore è rappresentata da quelle disposizioni che gli attribuiscono espressamente funzioni di alta direzione; è il caso dei comuni di San Severo, Torremaggiore, Tolentino, Jesi, Campiglia Marittima e Pescara dove il segretario sovrintende con ruolo e compiti di «alta direzione» all'esercizio delle funzioni dei dirigenti o con qualche piccola differenza del Comune dell'Aquila secondo cui il segretario ha funzioni di direzione, di sintesi, e di raccordo della struttura burocratica. La soglia cosiddetta medio-alta di poteri riconosciuti al segretario è rappresentata invece dalla previsione statutaria del Comune di Frosinone, in cui si giunge all'inserimento del termine dirige, «il segretario comunale nel rispetto delle direttive del sindaco, sovrintende, dirige e coordina gli uffici e servizi comunali dei quali ha la responsabilità complessiva quale organo deputato ad assicurare l'unitarietà dell'azione amministrativa» nonché da quella di Bastia Umbra secondo cui «il segretario sovrintende, dirige e coordina gli uffici ed i servizi comunali avvalendosi della collaborazione dei responsabili dei predetti uffici e servizi...». Si giunge infine a prevedere e riconoscere in sede statutaria, una qualifica discussa anche in vigenza del T.U. della legge comunale e provinciale, cioè quella di capo



del personale, in questo senso va lo statuto del Comune di Fermo secondo cui «Il segretario è capo del personale» o della Provincia di Macerata secondo cui il segretario nel contempo assolve all'alta direzione complessiva degli uffici e dei servizi, ed è capo del personale ed assume le iniziative volte ad assicurare unitarietà di conduzione nella gestione amministrativa. Una posizione un pò a sè stante è quella del comune di Perugia che più che soffermarsi sul ruolo del segretario generale gli riconosce, in qualità di «dirigente di vertice della struttura operativa dell'ente di cui è necessariamente momento di sintesi», una posizione da indicatore economico-retributivo stabilendo ad esempio che il Comune assicura al segretario un trattamento economico-integrativo laddove lo stipendio non sia preminente rispetto a quello dovuto ai propri dirigenti o statuendo che il compenso per gli incarichi esterni non può essere comunque superiore allo stipendio del segretario generale. Comunque è innegabile che il garantire al segretario una posizione economica preminente sia uno dei modi per riconoscergli un ruolo ed una legittimazione privilegiati<sup>16</sup>.

Sia che si parli di sovrintendenza del segretario o di alta direzione, o di capo del personale, si pone concretamente il problema di come la primazia del segretario comunale debba trovare esplicazione nei confronti dei dirigenti. In proposito gli statuti, al di là delle diverse formule utilizzate, non attuano un semplice rinvio alle norme regolamentari ma compiono una vera e propria scelta a favore di quella che pressoché unanimemente viene individuata come la conferenza permanente dei dirigenti<sup>17</sup>. Detta conferenza è presieduta dal segretario e ha una pluralità di compiti che vanno dal coordinamento dell'attuazione degli obiettivi dell'ente, allo studio ed alla messa in opera di

<sup>16</sup> Va puntualizzato che la norma che assicura al segretario generale un trattamento economico integrativo laddove lo stipendio non sia preminente rispetto a quello dovuto ai propri dirigenti, è stata annullata dal Co.Re.Co. sezione di Perugia con provv. n. 28031/28032 dell'8/11/1991, impugnato presso il T.A.R. dell'Umbria in esecuzione della delibera della Giunta comunale n. 3999 del 28/11/1991.

<sup>17</sup> Anche laddove non è prevista espressamente la conferenza dei dirigenti vengono previste apposite riunioni dei dirigenti interessati; Comune di Pesaro. Oppure un esame collegiale dei problemi organizzativi (Comune di Orvieto).

semplificazioni procedurali ed alla proposta di innovazioni tecnologiche (San Severo, Pescara) o ancora al verificare la fattibilità di programmi e progetti da sottoporre alle decisioni degli organi collegiali, o dirimere i conflitti di competenza, che, solo in mancanza di accordo, vengono risolti dal segretario comunale (Comune di Gubbio). In altri termini questa primazia, sia essa denominata coordinamento ai fini dell'unitarietà, o alta direzione o dirige, del segretario tende ad escludere connotazioni a matrice gerarchica e nell'ambito degli statuti esaminati questa tendenza trova la sua migliore formalizzazione nello statuto della Provincia di Ascoli Piceno laddove recita: «Il segretario comunale esercita il coordinamento delle relazioni interfunzionali interne o esterne delle e tra le strutture operative della Provincia in modo da garantire la reciproca integrazione interdisciplinare e la complessiva coerenza dell'azione degli apparati amministrativi dell'ente» (art. 48) o ancora «L'attività dei dirigenti si uniforma al principio della collegialità» (art. 50). Naturalmente questa che è solo una indicazione data dagli statuti dovrà essere ulteriormente verificata in sede regolamentare dove potrà emergere ancora più chiaramente se l'opera a cui il segretario viene chiamato è sostanzialmente di coordinamento-intermediazione o ha al contrario, in alcuni casi, una vera e propria connotazione gerarchica.

Al di là dei rapporti con la dirigenza, dall'esame degli statuti emerge, soprattutto attraverso le attribuzioni riconosciute al segretario, uno o meglio più ruoli, che questi è chiamato a svolgere. Una posizione qualificata del segretario comunale si evidenzia per esempio dall'esame degli statuti dei comuni minori in cui, in carenza di una dirigenza, si verifica nella maggioranza dei casi un'accettazione di tutte le competenze a rilevanza esterna in capo a questo alto funzionario. Né questa scelta operata da comuni quali, Corridonia, Camerino, Filottrano, Todi, Ferentillo, Apricena, Valenzano, Sant'Agata di Puglia, Camerata Picena, Città di Treia, San Cesario di Lecce, che non fanno parte dei cosiddetti comuni polvere, risulta giustificata dal dettato normativo della 142. Ne deriverebbe la convinzione che l'art. 51 non configuri due diversi moduli organizzatori degli enti, e cioè uno, per i comuni con dipendenti di qualifica dirigenziale ed uno per quelli in cui la dirigenza manchi. La diffe-

renza consisterebbe solo nel fatto che l'attribuzione ai dirigenti delle competenze previste nell'art. 51 è obbligatoria da parte di statuti e regolamenti, mentre è facoltativa e correlata a criteri di funzionalità e buon andamento dei servizi, negli altri enti. Se è quindi pressoché inevitabile che, nei comuni di piccolissima dimensione, la totalità delle competenze previste dall'art. 51 viene attribuita al segretario, tale attribuzione trova una graduale attenuazione negli enti di maggiore dimensione onde garantirne un migliore funzionamento.

Contro l'opinione fin qui espressa, sembrano però andare la maggioranza delle previsioni statutarie esaminate dato che, più che garantire esigenze di razionalità e buon andamento degli uffici e dei servizi, prevale la tendenza ad affidarsi a ruoli già sperimentati, come se «la paura del nuovo» inducesse a evitare, fino a quando è possibile, la sperimentazione di nuovi organigrammi. In questo senso andrebbe quindi interpretata per lo più questa tenuta, se non rivalutazione di ruolo, che la figura del segretario comunale sembrerebbe ottenere attraverso le disposizioni statutarie; all'alea di un assetto ancora da definire si preferirebbe la certezza data da una figura istituzionale quale quella del segretario comunale tradizionalmente abituata ad un confronto con la classe politica. In altri termini si riproporrebbe nelle disposizioni statutarie dei piccoli e medi comuni, l'interazione tra politica ed amministrazione nei termini classici, di rapporto dualistico tra sindaco e segretario.

Questa tendenza in senso dualistico che sembra affermarsi con una certa preponderanza in molti degli statuti esaminati, non è univoca in quanto non mancano indicatori di segno contrario, sia nei comuni dove non esiste la dirigenza, sia laddove quest'ultima è presente. Ne sono un esempio il comune di Minervino Murge e di Fossombrone; il primo dedica un apposito art. al metodo di lavoro che sostanzialmente è anche modulo organizzativo «Il metodo di lavoro deve essere per programmi, sia per gli uffici che svolgono funzioni amministrative a carattere ripetitivo e di gestione ordinaria che per quelli con compiti di studio, ricerca ed organizzazione. Il segretario comunale, i funzionari, i responsabili degli uffici e servizi, nell'ambito degli obiettivi generali ed indirizzi politico-amministrativi forniscono agli organi elettivi gli elementi conoscitivi e le proposte. Il segre-

tario comunale, i funzionari, i responsabili degli uffici e servizi, in relazione ai compiti loro assegnati dai programmi, sono responsabili e rendono conto dell'impiego delle risorse in rapporto ai risultati ottenuti e del grado di attuazione dei programmi» (art. 69), o ancora: «Il segretario, i funzionari, i responsabili degli uffici e servizi hanno la responsabilità dell'attuazione dei programmi e dell'efficiente uso delle risorse. L'attività di coordinamento, affidata al segretario e ad i funzionari, comporta l'attribuzione di responsabilità circa... È compito del segretario e dei funzionari garantire la trasparenza dei procedimenti e della gestione». Come ben si vede, il segretario non è mai solo ma sempre associato ai funzionari che, nei propri ambiti, hanno competenze e responsabilità. Analogamente e forse più chiaramente sul piano della previsione normativa il comune di Palo del Colle prevede che: «Ad ogni capo ripartizione deve essere assicurato il necessario grado di autonomia nell'organizzazione del lavoro e nella gestione di risorse, personale e mezzi in dotazione al servizio. L'esplicazione della funzione di direzione comporta l'emanazione di direttive, istruzioni, indirizzi, ordini di servizio, atti e provvedimenti a rilevanza interna necessari per il buon andamento dei servizi e per il perseguimento degli obiettivi dell'ente» (art. 62) o ancora «il segretario coordina l'attività dei capiripartizione o i capi ripartizione sono direttamente responsabili della correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa e della efficacia, efficienza ed economicità della gestione (art. 66). Disposizioni sostanzialmente analoghe sono previste nello statuto dei Comuni di Valenzano e Tuglie. Questi statuti si fanno certamente portavoce di tendenze nuove che rompono la tradizionale configurazione della dualità del rapporto politica ed amministrazione nei comuni ed il rilievo è ancora più importante se si considera che si tratta, in prevalenza, di comuni del meridione d'Italia.

Anche per i comuni con la dirigenza ci sono tendenze che vanno contro il senso di marcia prevalente. A previsioni statutarie in cui il ruolo del segretario comunale è ridimensionato al massimo, si aggiungono quelle che, mediante meccanismi indiretti, ridimensionano, o comunque affiancano al segretario comunale, altri attori. Il caso limite, come si è già detto, è quello del Comune di Bologna, in cui, a dire il vero, al segretario resta

ben poco eccetto il suo ruolo e le sue funzioni notarili<sup>18</sup>. Se infatti l'art. 46 recita che: «Il Segretario generale svolge i compiti che gli sono assegnati dalla legge e assiste gli organi di governo del Comune nell'azione amministrativa. In particolare il segretario coadiuva il Sindaco nell'attività di sovrintendenza dello svolgimento dell'attività del comune, coordinando a tal fine le attività dei dirigenti e sovrintende alla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta». A questo articolo si contrappone la previsione dell'art. 47 secondo cui «la direzione generale si fa carico in particolare della unitarietà e coerenza dell'azione dei dirigenti, per quanto attiene al processo di pianificazione e controllo, rispetto agli indirizzi e agli obiettivi individuati dagli organi di governo del comune. Alla direzione generale è preposto il direttore generale. L'incarico relativo, a tempo determinato e rinnovabile, può (e non deve) essere affidato dalla giunta al segretario generale e, ferme restando le attribuzioni dalla legge conferite al segretario in ordine al coordinamento dell'attività dei dirigenti, a un dipendente di ruolo dell'amministrazione ovvero tramite contratto a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato». Al di là del rispetto formale delle competenze e delle attribuzioni del segretario comunale, dalla normativa in questione si evince quello che sostanzialmente è un esautoramento ed una emarginazione del segretario comunale a favore del direttore generale che per le sue stesse modalità di nomina non può non avere un rapporto di natura fiduciaria con la classe politica locale. Ma al di là del caso della bozza statutaria del comune di Bologna si rinvengono in altri statuti elementi che tendono ad inserire tra sindaco e segretario altre figure professionali che abbiano più di quest'ultimo una connotazione politico-fiduciaria. Ci si riferisce in particolare al vice segretario che mentre nella maggioranza degli statuti ha semplicemente una funzione vicaria ed è comunque individuato stabilmente in un titolare di posto in pianta organica, in altri ha una connotazione del tutto nuova. In particolare nello statuto del comune di Orvieto il vice segretario viene nominato

<sup>18</sup> Quello che nella ricerca negli statuti è apparso il caso limite è ora il modello fatto proprio dalla legge 127/97 (cosiddetta legge Bassanini).

dalla Giunta comunale tra i dirigenti della qualifica apicale aventi non meno di cinque anni di anzianità nell'area amministrativa, l'incarico ha la durata di cinque anni, salvo revoca, da effettuarsi con le stesse procedure di nomina. L'incarico viene conferito all'inizio del mandato amministrativo dalla giunta entrante. Una previsione pressoché analoga è quella contenuta nello statuto dei comuni di Porto Recanati, di Valenzano, Cernignano e Spoleto (previa selezione disciplinata dal regolamento) e della Provincia di Ascoli Piceno dove il Vicesegretario viene scelto tra i titolari di uno dei settori dell'Ente, rinviando però all'apposito regolamento le modalità per il conferimento dell'incarico ed il relativo compenso. Lasciano aperta la possibilità di usufruire di una figura professionale di questo tipo anche il comune di Gubbio nonché la Provincia di Perugia, laddove stabiliscono che il Vice segretario è scelto tra i dirigenti di massimo livello dell'ente, previa selezione, secondo quanto stabilito dal regolamento del personale. Nel caso del Comune d'Orvieto, dove l'incarico viene espressamente a legarsi alla durata del mandato elettivo, risulta particolarmente evidente che si intende individuare nell'ambito della dirigenza una figura professionale che più delle altre si faccia carico del progetto politico e che abbia con la classe politica un rapporto eminentemente fiduciario.

Alle tendenze sin qui esaminate cioè quella a riconoscere al segretario un ruolo classico di interlocutore della classe politica e in particolare del sindaco secondo i criteri che fanno capo al principio di separazione tra politica ed amministrazione o a quella che tende ad inserire altre figure come appunto il vicesegretario che abbiano una connotazione fiduciaria va ad aggiungersi una terza che sembra riconoscere al segretario un ruolo fiduciario. In questo senso sembrano infatti andare gli statuti di quasi tutti i comuni della Valle d'Aosta che seguendo lo schema predisposto dall'Union Valdotaie<sup>19</sup>, attribuiscono una serie considerevole di competenze al segretario comunale. Al segretario comunale vengono infatti riconosciute con una elencazione che

<sup>19</sup> Lo schema in questione è stato seguito dalla quasi totalità dei comuni della Val d'Aosta, molto meno successo probabilmente perché lo stesso risulta predisposto avendo di mira i comuni di grosse dimensioni quello della Regione Valle d'Aosta.

non è unitaria ma bensì articolata, competenze gestionali<sup>20</sup>, competenze consultive<sup>21</sup>, competenze di sovrintendenza<sup>22</sup> direzione e coordinamento, competenze di legalità e garanzia<sup>23</sup>. Si ricava quindi l'impressione che si intenda coniugare in una

<sup>20</sup> Alle competenze gestionali è dedicato l'art. 30 dello schema di statuto che tra l'altro elenca: «La predisposizione di programmi di attuazione, relazioni, progettazioni a carattere organizzativo sulla base delle direttive ricevute dagli organi elettivi; organizzazione del personale e delle risorse messe a disposizione dagli organi elettivi per la realizzazione dei programmi e degli obiettivi da questi fissati; ordinazione di beni e servizi nei limiti degli impegni e dei criteri adottati dalla giunta; liquidazione di spese regolarmente ordinate; presidenza delle commissioni di gara e di concorso; adozione e sottoscrizione di tutti gli atti e provvedimenti, anche a rilevanza esterna di sua competenza; verifica della fase istruttoria dei procedimenti ed emanazione di atti e provvedimenti, anche a rilevanza esterna, di sua competenza; Verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività degli uffici e del personale ad essi preposto; liquidazione di compensi ed indennità al personale, se determinati per legge o regolamento; sottoscrizione dei mandati di pagamento e delle reversali d'incasso; potestà di rogito dei contratti».

<sup>21</sup> Alle competenze in questione è dedicato l'art. 31, che tra l'altro prevede, la partecipazione a commissioni di studio e di lavoro anche esterne, la formulazione di pareri e le valutazioni di natura tecnica e giuridica al consiglio, alla giunta, al sindaco, ai consiglieri e agli assessori, i pareri di legittimità.

<sup>22</sup> Cfr. art. 33 dello schema di statuto in questione che elenca tra l'altro: «Esercita funzioni di impulso, coordinamento, direzione e controllo nei confronti degli uffici, servizi e del personale; dirime i conflitti di attribuzione e di competenza tra gli uffici; autorizza le missioni del personale; autorizza le prestazioni di lavoro straordinario del personale; adotta provvedimenti di mobilità interna agli uffici, in osservanza agli accordi decentrati; autorizza i congedi ed i permessi al personale ai sensi della disciplina regolamentare e di legge; presiede la conferenza dei responsabili dei servizi; provvede alla contestazione degli addebiti ed all'adozione delle sanzioni disciplinari fino al richiamo scritto ed alla censura; propone, anche su relazione dei responsabili dei servizi, i provvedimenti disciplinari di competenza degli organi rappresentativi; concorre a determinare gli indicatori di efficienza ed efficacia per la verifica dei risultati; provvede all'emanazione di direttive e di ordini».

<sup>23</sup> In proposito l'art. 34 dello schema di statuto prevede: partecipa alle riunioni di giunta e del consiglio curandone la verbalizzazione; riceve le designazioni dei capigruppo e le richieste di trasmissione al CO.RE.CO delle deliberazioni della Giunta con obbligo di invio al controllo: presiede l'ufficio comunale per le elezioni in occasione dei referendum consultivi; sovrintende al rilascio dei documenti ed alla concessione di permessi di visione degli stessi; provvede all'attestazione, su dichiarazione dei messi delle avvenute pubblicazioni all'albo e delle esecutività di provvedimenti ed atti; riceve l'atto di dimissioni del sindaco, le proposte di revoca, al mozione di sfiducia costruttiva.

unica figura quelle posizioni di dirigente-manager di fiducia, dirigente avvocato, dirigente notaio, emerse largamente nelle aspirazioni di alcuni esponenti della classe politica, nei dibattiti precedenti alla legge 142. In questo caso la dualità sembrerebbe una dualità che si compenetra di fiduciarità, in quanto non risulterebbe possibile affidare tutte queste competenze senza che si instauri nei fatti un rapporto di questa natura. Del resto questa possibilità che con il segretario vada ad instaurarsi un vero e proprio rapporto di fiduciarità è agevolata dalla realtà esistente nei comuni della Val d'Aosta che, nell'impossibilità di avere, date le modeste dimensioni demografiche, strutture con dirigenti o capi ripartizione, debbono necessariamente affidarsi ai segretari comunali il cui status peraltro si differenzia da quello dei colleghi di altre regioni, per l'essere già da tempo articolato territorialmente con un reclutamento che avviene per concorso specificatamente rivolto alla Val d'Aosta<sup>24</sup>. Il caso dei comuni della Valle d'Aosta non è comunque isolato dato che altri comuni, di diversa area geografica, affidano al segretario un vero e proprio articolato di competenze, ci si riferisce agli statuti dei comuni di Cagliari, Pietramontecorvino, Spinazzola, Mattinata, Santa Maria Imbaro, Castellana Grotte, Castelluccio Val Maggiore, in cui al segretario comunale vengono riconosciute, attribuzioni di sovrintendenza<sup>25</sup>, coordinamento ed alta direzione, attribuzioni gestionali<sup>26</sup>,

<sup>24</sup> Viene prescritta espressamente la prova di lingua francese.

<sup>25</sup> Rientrano tra l'altro in queste attribuzioni di sovrintendenza, coordinamento e direzione, l'autorizzazione di missioni, congedi, permessi al personale, il controllo e la verifica dei risultati delle attività dei funzionari direttivi, la convocazione e la presidenza della conferenza dei funzionari, la contestazione di addebiti ed adozione di richiami e censure nei confronti del personale, la direzione degli uffici e servizi cui non è preposto un responsabile.

<sup>26</sup> Le attribuzioni gestionali consistono nell'esercitare tutte le competenze ed adottare gli atti a nche a rilevanza esterna, il predisporre programmi d'intervento, progettazioni di carattere organizzativo, relazioni e studi, presiedere le commissioni di concorso o di gare, emanare direttive e verificare la fase istruttoria dei provvedimenti e degli atti; sottoscrivere i mandati di pagamento, ordinare beni e servizi nei limiti dei criteri e degli impegni di Giunta, autenticare scritture private, emanare provvedimenti decisionali in materia di conflitti tra funzionari, organizzare e dirigere le procedure di appalto, rogare i contratti, verificare la efficacia e la efficienza dell'attività degli uffici e del personale, certificare ed attestare atti di propria competenza.



attribuzioni consultive<sup>27</sup>, attribuzioni proprie di legalità e garanzia<sup>28</sup>.

Se molte di queste competenze hanno un significato meramente ricognitivo, dato che da tempo sono affidate al segretario comunale, altre hanno al contrario una portata fortemente innovativa, quale quella di predisposizione di programmi di intervento, progettazioni di carattere organizzativo, relazioni, studi operativi sulla base delle direttive ricevute dagli organi elettivi, o ancora l'ordinazione di beni e servizi, sia pur nei limiti di criteri e impegni fissati dalla giunta, o la verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività degli uffici e del personale. Ma al di là delle elencazioni l'impressione va nel senso che si voglia attribuire al segretario un ruolo a cavallo di più figure professionali, manager, consulente legale, notaio, ma soprattutto con una connotazione fiduciaria che è l'unica a poter consentire che il castello di competenze costruito rimanga in piedi senza cedimenti.

#### *Della Managerialità fiduciaria: gli incarichi esterni*

Un altro dei problemi che è risultato ricorrente nel corso di questa indagine sugli statuti è quello inerente la managerialità, intesa, sia come applicazione di tecniche proprie del mondo del lavoro privato, sia come vero e proprio ricorso a professionalità esterne all'amministrazione pubblica. Sul primo punto pressoché tutti gli statuti si soffermano sulla organizzazione e sui criteri a cui deve essere improntata; la formula che ricorre più di frequente è quella secondo cui «Sfere e servizi devono essere orga-

<sup>27</sup> Le attribuzioni consultive riguardano soprattutto i pareri e non solo quelli previsti dalla 142 ma anche quelli eventualmente richiesti dalla giunta dal consiglio dal sindaco o dagli assessori e consiglieri.

<sup>28</sup> In questo tipo di attribuzioni rientra la partecipazione alle sedute degli organi collegiali, la ricezione delle richieste di trasmissione da parte dei consiglieri delle deliberazioni di giunta, la presidenza dell'ufficio comunale per le lezioni, la ricezione del documento programmatico per l'elezione del sindaco e della giunta, le dimissioni del sindaco, della proposta di revoca e di mozione di sfiducia costruttiva, La trasmissione degli atti al Comitato di controllo, la certificazione sulla pubblicazione di questi all'albo pretorio, l'emanazione di circolari e direttive di applicazioni di disposizioni di legge statutaria e regolamentare.

nizzati in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione secondo principi di professionalità, responsabilità e trasparenza». Qualche statuto si spinge al di là di questa previsione statuendo ad esempio la necessità di obiettivi programmati, (Provincia di Perugia) oppure di funzionalità ed economicità e d'assunzione quali obiettivi dell'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa per conseguire i più elevati livelli di produttività, con un costante avanzamento di risultati riferiti alla qualità dei servizi e delle prestazioni, alla rapidità ed alla semplificazione degli interventi, al contenimento dei costi, all'estensione dell'area e dell'ambito temporale di fruizione da parte dei cittadini delle utilità sociali prodotte (Comune di Pescara). O ancora nel caso del comune di Fano un apposito ufficio è preposto alla gestione organizzativa, alle metodologie di lavoro, allo sviluppo delle dotazioni tecnologiche ed al processo di costante razionalizzazione complessiva delle strutture; lo statuto del Comune di Putignano istituisce un ufficio di organizzazione di cui fanno parte, il Sindaco che lo presiede, l'assessore responsabile del personale, ove sia stata assegnata tale delega, il Segretario comunale e tutti i dirigenti delle aree funzionali e che ha il compito di elaborare le indicazioni della mozione programmatica in obiettivi e tempi dell'intervento dell'apparato dell'Ente, indicare i parametri di produttività di ciascuna area funzionale e di ciascun ufficio, cercare idonee soluzioni per l'utilizzo più razionale e produttivo del personale anche mediante contemporanea destinazione a più uffici (art. 35)<sup>29</sup>. Altri regolamenti legano espressamente le tecniche della managerialità di stampo privato alle competenze dei dirigenti laddove statuiscono che questi sono chiamati all'elaborazione dei dati e delle informazioni, all'effettuazione delle analisi di fattibilità, alla formulazione di proposte, all'analisi del grado di soddisfazione del pubblico interesse e alla scelta delle conseguenti determinazioni, studi e ricerche per la migliore individuazione e qualificazione degli interessi rilevanti. I dirigenti studiano inoltre i problemi di organizzazione, la razionalizzazione e semplificazione delle procedure, le nuove tecniche

<sup>29</sup> Molti dei regolamenti esaminati al fine di conseguire questi risultati statuiscono che l'ordinamento degli uffici e dei servizi, è costituito secondo uno schema flessibile, cfr ad esempio lo statuto della Provincia di Rieti, art. 56.

e metodologie di lavoro, formulando proposte o adottando disposizioni volte ad assicurare l'osservanza dei criteri di regolarità gestionale, speditezza amministrativa ed economicità di gestione, con il riferimento costi benefici. In altri casi l'organizzazione o meglio l'efficienza di questa viene affidata ad un soggetto determinato è il caso di Campiglia Marittima dove lo statuto all'art. 36 prevede una direzione dell'organizzazione diretto da un funzionario provvisto di qualifica dirigenziale ed in cui, nel caso di momentanea vacanza del posto, la giunta comunale può incaricare un dirigente o funzionario della reggenza del settore, il quale cumula tale incarico con le competenze già esercitate. O ancor più nella bozza dello statuto del comune di Bologna in cui ancora più chiaramente la managerialità si lega alla costituzione di una direzione generale ed ai connessi elementi di fiduciarità: «Al fine di sovrintendere al processo di pianificazione e controllo, di introdurre misure operative per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi e delle attività dell'amministrazione, viene istituita la direzione generale, le cui funzioni vengono specificate dal regolamento organico».

Le norme degli statuti non ignorano certo quello che è stato forse il problema che, negli ultimi anni, ha più interessato, studiosi ed addetti ai lavori, cioè il ricorso agli esterni o come si suol dire ad una managerialità di stampo privato assunta con contratti a termine. Anche in questo ambito le previsioni statutarie se si uniformano per alcuni aspetti, quali ad esempio la determinazione della retribuzione o i doveri che incombono a questi dirigenti per così dire esterni, differiscono sotto altri profili, ad esempio nei limiti temporali e quantitativi da porre al ricorso agli esterni. Infatti l'unico dato comune è quello che venga accertata una vacanza d'organico, per il resto si riscontra una grossa gamma di possibilità; alcuni dei comuni dell'Umbria e delle Marche quantificano in percentuali che vanno dal 10% (Orvieto, Porto San Giorgio) al 30% (Comune di Jesi, Provincia di Terni) al 50% (Città di Castello) dei posti vacanti in organico. Altri comuni, sull'esempio della proposta elaborata per il comune di Roma secondo cui i dirigenti provengono di regola dalle carriere comunali, pongono una specie di riserva a favore degli interni come ad esempio lo statuto della Provincia di Perugia che statuisce che di norma i posti dirigenziali vengono coperti mediante normali procedure concorsuali, oppure il co-

mune di Perugia dove il sindaco, qualora non siano state individuate le specifiche professionalità, previa motivata delibera della giunta, può ricorrere agli esterni con contratto a tempo determinato<sup>30</sup>, o il comune dell'Aquila secondo cui gli incarichi di dirigenza sono attribuiti, di regola, a personale proveniente dalle carriere comunali secondo criteri di merito e professionalità. Un altro tipo di limite è quello posto a tutela dei posti definiti a carattere istituzionale, da determinare in sede di regolamento, ed è il caso dei comuni di Ancona e Jesi o già elencati in sede statutaria, Comune di Bologna<sup>31</sup>) o del Comune di Viterbo secondo cui non può essere coperto con contratto a tempo determinato il posto di vice segretario. Altri comuni non pongono sostanzialmente alcun limite se non quello temporale che in alcuni casi (Comune dell'Aquila) è di cinque anni, ma che per lo più è fissato in tre anni con incarico rinnovabile (Provincia di Terni, Ascoli Piceno, Ancona, Macerata, Comuni di Gubbio, Ferentillo, Mondragone, Fano, Frosinone, Ancona). Più restrittivi gli statuti di Città di Castello e Orvieto che stabiliscono la rinnovabilità per una sola volta e per uguale periodo, nonché quello di Pesaro per due volte. Comunque certo è che la statuizione della rinnovabilità può comportare di fatto una elusione della condizione temporale posta dalla stessa 142 ed è per questo che probabilmente alcune amministrazioni hanno provveduto a tutelarsi stabilendo che comunque il contratto non potrà comunque prevedere la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato (Provincia di Perugia, Ancona e Ascoli Piceno, Comuni di Todi, Perugia, Foggia, Corato, Spoleto, Urbino). Altri enti legano il ricorso agli esterni al perseguimento di obiettivi specifici, è il caso del Comune di Viterbo che stabilisce che l'incarico ha durata fino al raggiungimento dell'obiettivo prefissato e temporalmente deter-

<sup>30</sup> Si tratta di uno dei pochi casi in cui l'iniziativa proviene dal sindaco di solito infatti o è la giunta che procede autonomamente o la stessa propone al Consiglio la nomina dei dirigenti con contratto a termine.

<sup>31</sup> Non possono essere coperti con contratto a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato le posizioni di: vice segretario generale, responsabile dei servizi di ragioneria, ispettore dei servizi, comandante della polizia municipale, responsabile dei servizi tributari, responsabile dei servizi di anagrafe e di stato civile, responsabile della pianificazione e controllo del territorio, responsabile del commercio e delle attività produttive.

minato ed il rinnovo deve essere disposto con motivata deliberazione del Consiglio o ancora, in altri statuti, il ricorso ad esterni viene a collegarsi a rapporti ed esigenze di natura fiduciaria con la classe politica locale; sembra essere questo il caso del comune di Perugia che pur fissando la durata del contratto in tre anni ne stabilisce l'automatica cessazione con lo scioglimento del consiglio comunale o ancor più i comuni di Pescara, San Severo, e la Provincia di Rieti che statuiscono che la durata del contratto è rapportata alle particolari esigenze che hanno motivato l'assunzione e non può comunque avere una scadenza che si protragga oltre sei mesi dalla cessazione del Consiglio comunale in carica al momento dell'inizio del rapporto, salvo proroga da accordarsi con apposito atto deliberativo. In questo stesso senso va anche la previsione statutaria della Provincia di Terni per cui il contratto ha una durata di un quinquennio che comunque non può superare il periodo del mandato consiliare.

Generalmente il ricorso agli esterni, pur con limiti che variano secondo i casi, sembra comunque potersi realizzare con una certa elasticità senza vincoli particolari, e ne è conferma l'articolato normativo statutario, in materia di retribuzione o di procedure per la selezione. Solo in uno degli statuti esaminati e precisamente quello di Orvieto si trova accenno ad un concorso per titoli e colloquio con deliberazione del Consiglio comunale o, in altri, a procedure di selezione degli esterni da determinare in sede regolamentare (Città di castello, Gubbio, Bastia Umbra). La dizione che ricorre più di frequente è quella che la Giunta o il Consiglio provvedono a conferire gli incarichi esterni con deliberazione motivata, fermi restando i requisiti di adeguata esperienza e qualificazione professionale (Comuni di Pescara, Perugia, Ancona, Viterbo ecc.); è evidente che si tende a lasciare aperta la possibilità che vadano a realizzarsi delle vere e proprie procedure di cooptazione da parte della classe politica con scelta libera e soprattutto fiduciaria degli elementi esterni da inserire all'interno della pubblica amministrazione.

Né un limite può essere rinvenuto, al contrario di quanto accadeva nel passato, dalla retribuzione da riconoscere agli esterni, che può essere superiore a quella dei dirigenti interni, a cui, in sede statutaria, non risulta, con la sola eccezione del Comune di Perugia, legata in alcun modo. Infatti in quasi tutti gli statuti risulta inserita la clausola secondo cui: «L'incarico comporta una

retribuzione onnicomprensiva commisurata al tipo di prestazione offerta, all'orario complessivo di lavoro, nonché alle responsabilità inerenti alla funzione esercitata». Il richiamo ai dipendenti di ruolo viene effettuato solo in tema di incompatibilità, di responsabilità, di congedi o di divieti di percepire altre indennità.

Se gli statuti sembrano sfruttare al massimo ed in senso fiduciario le possibilità offerte in tema di ricorso agli esterni, altrettanto non sembra si possa dire per quanto riguarda gli incarichi di direzione di aree funzionali. Per lo più le norme statutarie si limitano a ripetere il dettato normativo della 142 fissando semplicemente un termine che è generalmente di tre anni; in alcuni casi si lega espressamente il conferimento di detti incarichi al raggiungimento gli obiettivi della mozione programmatica statuendo la necessità di motivarne l'opportunità e la convenienza (Comune di Ancona, Pesaro, Gubbio, Fermo, Viterbo, Frosinone<sup>32</sup>, Provincia di Ascoli Piceno), un'altra formula che comunemente viene usata è quella secondo cui «Per la realizzazione di programmi ed il conseguimento di obiettivi che, per la loro particolare rilevanza e l'unitarietà dell'azione da attuare richiedono per medio tempo l'attività coordinata di più settori, questi, pur mantenendo la loro autonomia vengono temporaneamente associati, con deliberazioni di giunta, incaricando il dirigente di livello apicale preposto a dirigerla, stabilendo la durata dell'incarico e l'attribuzione di un trattamento economico aggiuntivo» (Comune di Pescara, Campiglia Marittima, Senigallia, Jesi, Urbino, Fermo, Provincia di Rieti). Nel caso del comune di Corato espressamente viene stabilito che solo in casi eccezionali, il Consiglio comunale può conferire incarichi di direzione di aree funzionali. Se ne ricava l'impressione che gli statuti non abbiano voluto istituzionalizzare la presenza di dirigenti coordinatori, prevedendola come mera possibilità o legandola ad una evenienza specifica. Alcuni statuti si limitano infatti a prevedere molto sinteticamente tale possibilità (Provincia di Terni) o addirittura non inseriscono per niente tale previsione (Comune di Perugia e di San Severo). Ci sono a dire il vero anche tendenze in senso contrario dato che in alcuni casi la mera possibilità viene eliminata per essere so-

<sup>32</sup> Nel caso di Frosinone però si parla espressamente, pur essendo il ricorso a questi incarichi a livello di potenzialità, di incarichi di coordinamento.

stituita dalla statuizione che la direzione di aree funzionali è assegnata con delibera della giunta (Provincia di Perugia, Città di Castello, Orvieto). In due soli statuti, tra quelli esaminati, la direzione di aree funzionali sembra costituirsi come un vero e proprio livello aggiuntivo ed è il caso dei Comuni di Fano e Spoleto, dove: «La giunta sentita la Commissione Consultiva, conferisce gli incarichi di direzione di uffici, servizi, settore, aree funzionali a tempo determinato, con durata non superiore a tre anni tra i dirigenti alle dipendenze del comune».

La impressione prevalente va comunque nel senso che la classe politica, nelle previsioni statutarie, abbia tendenzialmente evitato di articolare ulteriormente la dirigenza locale ritenendo in qualche misura sufficiente l'opera di coordinamento effettuata dal segretario comunale anche tramite lo strumento della conferenza dei dirigenti.

#### *Le previsioni statutarie in materia di attribuzioni e responsabilità della dirigenza locale*

Pressoché tutti gli statuti esaminati ripetono quella che è l'affermazione di principio della legge 142, secondo cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti, ma al di là di quello che diventa sostanzialmente un preambolo, differenti sono i compiti che vengono attribuiti alla dirigenza locale. Alcuni degli statuti esaminati tralasciano a dire il vero il problema ed è il caso dei comuni di Fossombrone e Porto Sant'Elpidio, che rinviando al regolamento del personale, nel primo caso la disciplina delle competenze, nel secondo il riparto di competenze tra segretario e funzionari responsabili dei servizi, nonché ancora del comune di Putignano che si limita ad individuare il Vice segretario, il direttore dell'ufficio tecnico ed il direttore di ragioneria come i soggetti competenti a presiedere le commissioni di gara e di concorso rinviando al regolamento di organizzazione degli uffici la determinazione dei compiti dei dirigenti. Ma al di là di questi casi limite, nell'esaminare gli statuti si sono potuti individuare tre diversi modelli di attribuzioni di competenze ai dirigenti. Nel primo di questi modelli possono essere inseriti molti degli statuti di Comuni della Regione Umbria, in cui si statuisce che «spetta ai

dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno che la legge e lo Statuto non riservi espressamente agli organi elettivi». Questa previsione può apparire in realtà come una specie di legittimazione generale che evita l'elencazione di singole competenze, una legittimazione che si ricollega però ad una serie di cautele e ad una connotazione a carattere fiduciario, infatti il regolamento determina le modalità di conferimento e di revoca ai dirigenti della direzione dei singoli settori, secondo criteri che garantiscono l'autonomia e la professionalità dei dirigenti e la funzionalità degli uffici e stabilisce i modi di rotazione, con criteri oggettivi, per le funzioni che comportino una peculiare discrezionalità amministrativa o che si riferiscono alla stipulazione di contratti o procedure d'appalto e di concorso, ivi compresa la presidenza delle relative commissioni (Provincia di Terni, Comune di Perugia). Malgrado il richiamo ad autonomia e professionalità nonché a criteri obiettivi questa formula sembra rinviare a modelli di politicizzazione funzionale di natura fiduciaria tra dirigenza e classe politica locale tanto più che in alcuni casi le designazioni per concorsi e appalti, vengono stabilite di volta in volta dalla giunta su proposta del segretario generale (Città di Castello, Provincia di Perugia)<sup>33</sup>.

Diverso è invece il modulo di altri statuti che si pongono in una posizione per così dire neutrale, rispettando sostanzialmente il principio della separazione di competenze. Dopo aver premesso infatti che i dirigenti nell'esercizio dell'attività di gestione amministrativa, elaborano studi, progetti e piani operativi, in attuazione delle deliberazioni degli organi elettivi, predispongono proposte di atti deliberativi e ne assicurano l'esecuzione, disciplinano il funzionamento e l'organizzazione interna della struttura operativa di cui sono responsabili supplendo in una

<sup>33</sup> La provincia di Perugia, a differenza degli altri enti inseriti in questo modulo, prevede anche poteri di spesa per i dirigenti ed in particolare ordinazioni inerenti il perseguimento di obiettivi, determinati e sulla base di progetti e/o programmi approvati dal consiglio o dalla giunta provinciale e nei limiti dei fondi all'uopo stanziati, con l'obbligo di rendiconto dei procedimenti adottati e dei risultati conseguiti, nonché la liquidazione delle spese per lavori e/o forniture di beni e servizi, nei limiti dell'importo autorizzato dall'organo competente e previa regolarità delle procedure seguite.



certa misura alle carenze della 142 che, troppo presa dalle affermazioni di principio, sembra aver dimenticato quanto rilevante siano le fasi di studio e di progetto per l'elaborazione degli obiettivi di competenza della classe politica, si legge: «Nell'ambito delle competenze di gestione amministrativa i dirigenti dispongono l'attuazione delle deliberazioni adottate dagli organi elettivi, con tutti i compiti e le potestà a tal fine necessari, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Gli atti a rilevanza esterna di competenza dei dirigenti sono definiti dal regolamento, che fissa i limiti della loro potestà discrezionale; non possono comportare impegni di spesa e costituiscono di regola, atti dovuti in forza di legge, di statuto di regolamento od in attuazione di deliberazioni adottate da organi elettivi. I dirigenti presiedono inoltre le commissioni di gara e di concorso secondo la competenza dei settori ai quali sono preposti». Questa è la formula utilizzata negli statuti del Comune di Viterbo, Pescara, San Severo, Corato, Fano e Provincia di Rieti. Le medesime previsioni statutarie, con l'unica differenza derivante dalla previsione della possibilità di impegni di spesa, sono contenute negli statuti di Campiglia Marittima e di Fermo in cui i dirigenti possono assumere atti di impegno, ordinazione e liquidazione di spese inerenti il perseguimento di determinati obiettivi o sulla base di progetti e/o programmi nel limite dei fondi all'uopo specificatamente previsti con l'obbligo di rendiconto dei provvedimenti adottati e dei risultati conseguiti e dal comune di Foggia secondo cui ai dirigenti può essere delegata dal sindaco o dal segretario generale la firma di atti e della corrispondenza di rispettiva competenza.

Il terzo modulo è quello che si caratterizza per una certa prevalenza tecnocratica, e che comunque, a prescindere dalle definizioni, sceglie la strada di una lunga elencazione delle attribuzioni spettanti alla dirigenza. In questi statuti (Comuni dell'Aquila, Senigallia, Jesi, Porto San Giorgio, Urbino, Fermo) le attribuzioni con piccole variazioni secondo i casi, sono sostanzialmente le seguenti: a) L'emanazione, in relazione alle competenze dei servizi e degli uffici loro demandati, di tutti gli atti, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, costituenti esecuzione di disposizioni legislative, di regolamenti e di atti, di programmi e piani, comprese le previsioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi: tale esecuzione ha luogo nei casi in cui

l'atto ha natura vincolata, oppure comporta una discrezionalità di carattere esclusivamente tecnico; *b*) la presidenza delle commissioni giudicatrici dei concorsi per la copertura dei posti vacanti in relazione ai diversi settori di appartenenza; *c*) la presidenza di tutte le commissioni di gara e di concorso comprese le aggiudicazioni degli appalti o di forniture, secondo le competenze di settore; *d*) l'espletamento delle procedure d'appalto e di concorso; *e*) la stipulazione di contratti; *f*) L'emanazione degli atti delegati dal Consiglio, dalla Giunta o dal Sindaco; *g*) l'istruttoria tecnica degli atti di competenza del Comune; *h*) gli atti propulsivi, mediante ordini di servizio, per gli adempimenti degli obblighi scaturenti dalla legge o da atto amministrativo o da contratto; *i*) L'esercizio di poteri di spesa inerenti a lavori, forniture e prestazioni nei limiti degli impegni deliberati dalla Giunta (Comune di Mondragone). In alcuni casi si aggiunge, come nello Statuto di Pesaro, la contestazione degli addebiti al personale sottordinato e l'irrogazione della censura, oppure come è il caso di Ancona l'attribuzione al segretario generale, in caso di concorsi o gare che interessino più settori, della competenza ad assegnare la presidenza o dirimere i conflitti, o ancora la partecipazione agli organi collegiali operanti nell'ambito dell'amministrazione comunale nonché la rappresentanza del comune in enti, aziende e società a partecipazione comunale (Comune di Orvieto e Spoleto) o a dare esecuzione ai lavori di somma urgenza secondo le norme vigenti in materia (Provincia di Ascoli Piceno) o infine l'adottare provvedimenti di mobilità esterna ai settori o alle aree, in osservanza agli accordi decentrati, (Comune di Frosinone) o autorizzare lo sgravio ed i rimborsi di quote indebite di imposte, tasse e contributi (Comune di Ladispoli). Ancora più dettagliata è l'elencazione delle attribuzioni riconosciute ai dirigenti dallo statuto del Comune di San Benedetto del Tronto, che le distingue, analogamente a quanto statuito da altri comuni per il segretario comunale, in attribuzioni di gestione, attribuzioni consultive, attribuzioni di sovrintendenza direzione-coordinamento, attribuzioni di legalità e garanzia.

Se la maggioranza degli statuti esaminati può essere inquadrata in queste tre griglie, non mancano le eccezioni cioè quegli statuti che sembrano mettersi a cavallo di più moduli, garantendosi in una certa misura la possibilità di determinare con la prassi ed il regolamento il combinarsi o la prevalenza di un mo-

dulo sull'altro. Probabilmente questi statuti rivelano più di altri il compromesso tra diverse tendenze ed il contrapporsi di interessi all'interno delle realtà locali, interessi e tendenze emersi in sede di elaborazione; è il caso ad esempio dello statuto del Comune di Gubbio che da un lato procede ad una lunga elencazione di competenze tra cui anche l'ordinazione e la liquidazione di spesa e dall'altro si riserva analogamente ad altri comuni della regione Umbria la designazione di volta in volta della giunta dei dirigenti incaricati di presiedere le commissioni di gara per le aste pubbliche e le licitazioni private e la possibilità di introdurre per i concorsi e per le modalità di conferimento e di revoca della direzione dei settori, nel regolamento, criteri di rotazione. O ancora il Comune di Fano che pur riportando la dizione del secondo modulo, precisa che spetta alla Giunta sentita la commissione Consultiva, conferire tra i dirigenti alle dipendenze del Comune gli incarichi di direzione di uffici, servizi, settore, trasformando quella che comunemente viene definita negli statuti come preposizione ad un settore, in un vero e proprio incarico con le inevitabili implicazioni di matrice fiduciaria. In questo senso va anche lo statuto della Provincia di Ancona che da un lato elenca una serie di competenze e dall'altro stabilisce che la responsabilità di ciascun settore, con deliberazione della giunta, è affidata a un dipendente di ruolo appartenente a qualifica dirigenziale o a un esperto esterno, l'incarico ha la durata di 30 mesi e può essere rinnovato previa verifica dell'operato complessivo.

Un caso a sé è quello del Comune di Bologna che, in quanto elenca una serie di competenze spettanti ai dirigenti, potrebbe rientrare in quella che è stata da noi individuata come terza griglia; tuttavia così procedendo verrebbero di fatto ignorate tutte quelle norme che rivelano l'imporsi di un rapporto fiduciario a livello di direzione di Staff al Consiglio comunale, dove la competenza alla nomina è del sindaco, su proposta del segretario comunale, o allorché la responsabilità di direzione di settore o di area funzionale è attribuita a tempo determinato, salvo rinnovo espresso o ancora quando viene prevista una vera e propria direzione generale.

Un altro problema che però più che emergere dagli statuti si riflette in questi è quello della responsabilità dei dirigenti; si è usata la dizione riflette perché per lo più gli statuti in materia usano la seguente dizione: «Il regolamento disciplina l'attribu-

zione ai dirigenti delle responsabilità gestionali, con norme che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi e la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti» (Comuni di Campiglia Marittima, Perugia, Città di Castello, San Severo, Provincia di Rieti, Provincia di Perugia, Comune Di Orvieto, Pescara, Fano). Altri statuti dedicano invece una apposita norma alla responsabilità dei dirigenti il cui tenore è il seguente: «I dirigenti sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione. L'opera dei dirigenti è verificata annualmente dalla giunta. Il regolamento determina anche in relazione ai singoli procedimenti le modalità per l'assegnazione e la verifica dei risultati. I risultati negativi, eventualmente rilevati, nell'organizzazione del lavoro e dell'attività dell'ufficio sono contestati, con atto scritto, dal sindaco. Il sindaco, qualora non ritenga valide le giustificazioni addotte, propone alla giunta l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 19 del Dpr 30 Giugno 1972 n. 748». (Comune di Pesaro, Mondragone, Gubbio, Frosinone, Viterbo, Senigallia, Urbino, Jesi). Si differenziano leggermente le previsioni del comune di Ancona, nonché della provincia di Ancona che prevedono l'irrogazione delle sanzioni previste con regolamento, tenuto conto delle leggi vigenti, o i generici «dalle norme» dello statuto della Provincia di Ascoli Piceno e previste dalla normativa vigente in materia del comune di Jesi. Interessante è il constatare che nessun accenno viene fatto alle sanzioni previste dalla contrattazione collettiva, quasi si ritenesse che quelle allora vigenti fossero del tutto inadeguate scegliendo quindi o il riferimento delle sanzioni previste per i dirigenti dello stato, con le conseguenti più ampie possibilità, oppure rimandando una graduazione delle stesse alla sede regolamentare. Una previsione a sé stante è quella dei comuni di Bologna e Jesi che inseriscono già in sede statutaria un elemento in base al quale va valutata la responsabilità gestionale. Per lo statuto del Comune di Bologna si tratta della stesura annuale di un programma di attività che traduce in termini operativi gli obiettivi fissati dagli organi di governo. Tale programma viene approvato dalla giunta, su proposta della direzione generale secondo modalità che garantiscono il contraddittorio e costituisce il riferimento per la valutazione della responsabilità dirigenziale. I dirigenti sono tenuti altresì a fornire, secondo le modalità previste dalla giunta, perio-

dici consuntivi delle attività svolte. Per il comune di Jesi i responsabili della conduzione delle unità organizzative primarie di staff o di progetto sono tenuti alla stesura di un programma-obiettivo che, di norma coincide con l'esercizio finanziario, nel quale sono specificati analiticamente i risultati da raggiungere, ove possibile determinati in base ad indicatori qualitativi e quantitativi, e la quantità e la qualità delle risorse necessarie. Tale programma è approvato dalla Giunta, secondo un procedimento disciplinato dal regolamento che garantisce il contraddittorio, e costituisce il riferimento per la valutazione della responsabilità di direzione.

### *Alcune osservazioni conclusive*

Come si è avuto occasione di dimostrare, la 142 è stata una normativa flessibile in cui il principio di separazione è diventato una specie di quadro generale di riferimento con una sua valenza euristica che ha consentito l'instaurarsi di diversi modelli di interazioni tra politica ed amministrazione tramite i singoli statuti in cui, ad esempio, una maggiore o minore ampiezza di attribuzioni, o clausole sugli incarichi esterni, sulla rimovibilità dagli incarichi dirigenziali, sulla responsabilità hanno potuto dar luogo di fatto a forme di politicizzazione funzionale della dirigenza ma soprattutto le hanno riconosciuto a livello normativo. Il massiccio ricorso negli statuti agli incarichi esterni, a cui per lo più non viene posto alcun limite concreto (la rinnovabilità può infatti portare all'elusione dello stesso limite temporale fissato dalla 142) e che si legano in alcuni casi alla durata del mandato della classe politica, la statuizione di criteri di rotazione e di rimovibilità espressa dagli incarichi, l'emergere di figure a carattere fiduciario quali direttori manager<sup>34</sup> o più semplicemente vicesegretari, lo stesso atteggiarsi della figura del segretario comunale, a cui vengono in alcuni casi riconosciuti poteri talmente ampi tali da far pensare ad un affidamento-delega della classe politica a questo rappresentante dell'alta burocrazia locale, sembrano dimostrare che anche l'approccio giuridico-

<sup>34</sup> Mi sono soffermata su questa figura in S. Camastra, in *Dirigenza o Management locale*, «Nuova Rassegna», 1993, pp. 1996-1972.

normativo in ambito locale si è aperto progressivamente al riconoscimento espresso e normativamente regolamentato, di fenomeni di osmosi tra politica ed amministrazione. La tendenza ad inserire negli statuti elementi di fiduciarietà ha potuto convivere, forse proprio in forza della 142, con modelli classici di separazione delle sfere e purtroppo, probabilmente, anche con forme antiche di accentramento di poteri in mano alla classe politica. In termini esemplificativi in un determinato comune, in considerazione delle caratteristiche degli attori, ha potuto ancora operare il modello sicurezza potere, in altri al contrario hanno potuto affermarsi forme di politicizzazione a stampo fiduciario. Tutto questo non sembra più possibile ora, in cui alla normativa di principio della 142, si è sostituita quella di dettaglio con l'elencazione nella legge 127/97<sup>35</sup> delle specifiche competenze dei dirigenti (e dei responsabili dei servizi nei piccoli comuni) e dei meccanismi di nomina e revoca del segretario comunale<sup>36</sup>.

Tuttavia resta qualche dubbio, alla luce di quanto sin qui detto, che l'imposizione dall'alto di un modello unico per il sistema delle autonomie locali, possa produrre effetti immediati ed univoci; forse a lungo termine la pluralità di modelli avrebbe potuto risultare molto più produttiva rispetto al tentare un modello unico per tutta la dirigenza regionale o locale, in quanto la stessa pluralità di modelli organizzativo-amministrativi si sarebbe forse costituita come causa della soppressione di formule ormai sorpassate oppure determinare la combinazione di diversi modelli. Del resto l'esperienza di un recente passato, soprattutto per le regioni meridionali, ha ripetutamente dimostrato come siano destinati a fallire i tentativi di imporre dall'alto soluzioni o modelli che contrastino con le realtà locali e che del resto in qualche caso hanno scarsa credibilità anche al centro.

<sup>35</sup> Per un esame della fase transitoria tra le due leggi ed in particolare l'analisi della legge 81/93 e del D.Lgs. 29/93 si può vedere P. Tripodi, *I dirigenti nello statuto comunale*, «Il nuovo governo locale» 3, 1995, pp. 75-87 e G.V. Mattioli, *La dirigenza degli enti locali, problemi di applicazione del D.Lgs. 29/93*, «Nuova Rassegna» 1994, pp. 988-993.

<sup>36</sup> Questi meccanismi sono poi stati confermati dalla legge 191/98 dal D.Lgs. 80/98 e da ultimo dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 4/98 del 10/10/98.