

# Le parole d'ordine per sindaci e amministratori

di Luca Bisio

L'articolo 118 della Costituzione stabilisce:

- le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (comma 1);
- Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (comma 4).

## IL PERCORSO

Partendo da tali premesse, le funzioni degli Enti locali si sono nel tempo arricchite fino a giungere alla situazione attuale la cui analisi ci permette di classificarle in:

- funzioni di ordine, garanzia dei diritti e controllo della legalità (ad esempio stato civile, elettorale, eccetera);
- funzioni di produzione di beni e servizi (trasporti, scuole materne, asili nido, mense scolastiche, biblioteche, eccetera);
- funzioni di regolazione pubblica, di intervento sul sistema economico (politica commerciale, politica urbanistica);
- funzioni di sviluppo socio-culturale o animazione (assistenza sociale anziani, minori, disabili).
- Nello svolgere tali funzioni il sistema pubblico ha

intrapreso e sta ancora governando un percorso evolutivo caratterizzato dal passaggio da:

- un contesto di riferimento relativamente statico e caratterizzato da una bassa percezione della forza contrattuale che si traduce nell'accettazione quasi passiva dei livelli di servizio forniti dalla pubblica amministrazione, a una situazione di dinamismo ambientale connesso a una rinnovata coscienza dell'utenza e dei portatori di interesse in genere che fungono da stimolo all'agire pubblico e con i quali diviene obbligatorio entrare in dinamica dialettica e relazionale;
- funzioni rigidamente stabilite dalla legge, esercitate sotto la sorveglianza di controlli esterni di tipo forte, al riconoscimento di una forte autonomia degli organi istituzionali improntata al principio di sussidiarietà e autodefinita mediante statuti e regolamenti. A ciò si associa la peculiarità di una gamma di beni e servizi prodotti/erogati direttamente o indirettamente ampia e complessa, in termini strategici, organizzativi e gestionali. Tale varietà di gamma costituisce il derivato di una segmentazione dell'utenza sempre più spinta e in rapida trasformazione;
- una quasi totale dipendenza dai trasferimenti statali ad una rilevante autonomia finanziaria, pur nell'ambito del sistema di vincoli imposti dal Patto di stabilità interno;

- un assetto istituzionale caratterizzato da giunte di coalizione controllate dai partiti, a una centralità del sindaco, direttamente eletto e che dispone di forti poteri, tra cui quello di designare e di revocare dirigenti ed assessori;
- un sistema organizzativo su figure dirigenziali designati per concorso e quasi inamovibili, alla possibilità per il sindaco di assumere con contratti a tempo determinato il direttore generale e una parte dei dirigenti e di definire incarichi e trattamenti retributivi anche per i dirigenti a tempo indeterminato;
- una omogeneità nelle professionalità impiegate ad un sempre maggiore ampliarsi delle competenze e specializzazioni richieste, associate a una nuova centralità delle tecnologie impiegate;
- un processo decisionale concentrato negli organi istituzionali (consiglio e giunta), a una distinzione tra indirizzo politico e responsabilità di gestione attribuita ai dirigenti, attraverso l'adozione di un modello di direzione per obiettivi raccordata con il bilancio tramite i piani esecutivi di gestione;
- schemi di riferimento rigidi per la gestione dei servizi, alla disponibilità di molteplici formule istituzionali e gestionali, dalla costituzione di aziende alla gestione externalizzata.
- Da tali considerazioni emerge come il sistema locale:

*I continui cambiamenti normativi obbligano le Autonomie a dotarsi di strumenti snelli e integrati per supportare la nuova governance aperta e trasparente. Numero speciale di Guida agli Enti Locali con le indicazioni per le scelte migliori*

## LA GUIDA



## Le funzioni dell'Ente locale

### PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Funzioni di ordine, garanzia dei diritti e controllo della legalità

Funzioni di produzione di beni e servizi

Funzioni di regolazione pubblica, di intervento sul sistema economico

Funzioni di sviluppo socio-culturale o di "animazione"

- sia finalizzato a creare valore pubblico, per soddisfare i bisogni dei vari portatori di interesse;
- si stia evolvendo verso un sistema a rete che produce beni ed eroga servizi in un contesto di autonomia finanziaria e di decentramento orizzontale (con la presenza di soggetti pubblici e privati che affiancano l'ente titolare della funzione in fase decisionale e in fase di erogazione) e verticale (che porta alla distribuzione delle funzioni tra gli enti secondo il principio della sussidiarietà);
- si ponga il problema di verificare le responsabilità in merito alla creazione di valore, al fine di poter rendere il conto del proprio agire amministrativo (accountability).
- In particolare, si può quindi affermare come l'ente stia trasformandosi:
  - da Ente locale erogatore che eroga servizi per soddisfare i bisogni pubblici;
  - a Ente regolatore che individua e promuove le forme migliori per il soddisfacimento dei bisogni pubblici all'interno di una rete.
- Come erogatore le organizzazioni locali devono af-

frontare quattro caratteristiche relazioni di accountability:

- tra ente e cittadini (accountability di mandato);
- tra gli organi politico-tecnici (accountability di governo interno);
- tra ente e fornitori/finanziatori (accountability sull'acquisizione delle risorse);
- tra ente e utenti/contribuenti (accountability sui risultati).
- Nella nuova veste di "regolatore" se, da un lato, si riconfermano le relazioni di responsabilità espresse in precedenza, dall'altro, se ne aggiunge una di notevole rilievo: la relazione tra ente e soggetti componenti la "rete" (accountability di policy network). Si tratta di una responsabilità di governance che richiede:
  - la definizione partecipata dei meccanismi che regolano la formazione degli indirizzi e delle modalità di controllo all'interno della rete;
  - la definizione dei sistemi di premio/sanzione tra gli attori della rete.

### I TEMI

- A partire dalle considerazioni effettuate appare chiaro che per i nuovi sindaci/presidenti, come per quelli già nel pieno del mandato, i temi della governance e accountability diventano di grande rilievo. Questo speciale intende fornire un contributo agli amministratori e ai tecnici nell'affrontare tali temi. A questo fine si è pensato di strutturarlo secondo lo schema seguente:
  - il nuovo scenario per la governance locale: chiarito lo stato dell'arte degli Enti locali italiani si propongono un modello di governance

- e delle forme di accountability coerenti con il principio di distinzione delle funzioni di indirizzo e gestione e con una moderna accezione della figura del manager pubblico. Si identificano, inoltre, le modalità per una corretta integrazione degli strumenti di programmazione, organizzazione, controllo e comunicazione a supporto del governo delle amministrazioni;
- i sistemi di pianificazione e programmazione: dal mandato al singolo esercizio finanziario si identificano gli strumenti più idonei alla relazione tra organi di rappresentanza, di governo e responsabili dei servizi, senza dimenticare i vincoli stringenti posti dal patto di stabilità interno;
- le forme di controllo per l'accountability: superando l'accezione che assimila il concetto di controllo al mero controllo interno di natura economica si cerca di inquadrare il tema con respiro più ampio affrontando anche il problema delle relazioni di controllo tra ente e aziende partecipate;
- il coinvolgimento degli stakeholder: chiariti i sistemi interni di programmazione e controllo si effettua una panoramica relativamente all'utilizzo quale base per l'avvio di percorsi di informazione, concertazione e partecipazione delle politiche pubbliche e dei risultati raggiunti mediante la loro attuazione.
- I temi verranno affrontati affiancando ai riferimenti dottrinali e normativi l'analisi di buone pratiche di Comuni e Province, senza voler essere esaustivi ma cercando di fornire contributi anche operativi a coloro che si apprestano a governare gli Enti locali. ●

