

Capitolo 1

Le autonomie locali in Emilia-Romagna

Sommario

1. *Una fase di grandi riforme... da monitorare.* – 2. *Fonti e articolazione del Rapporto.*

1. Una fase di grandi riforme... da monitorare

Il ciclo di riforme amministrative che si sono convulsamente succedute nel decennio che sta per concludersi ha segnato una forte inversione di tendenza rispetto alla storia e alle caratteristiche della precedente disciplina del settore. Attraverso una molteplicità di innovazioni legislative si è cercato di erodere e di sostituire alcuni dei principi, che hanno tradizionalmente caratterizzato l'organizzazione amministrativa italiana, come il centralismo, il formalismo giuridico e la specialità del rapporto di pubblico impiego. La risicata attribuzione di competenze alle Regioni e ai governi locali, in seguito ai trasferimenti di competenze a singhiozzo degli anni settanta, era infatti corredata dalla presenza massiccia di controlli preventivi e successivi di legittimità e da numerosi vincoli burocratici all'impiego delle risorse e alla gestione delle attività e dei servizi.

Le più recenti leggi di riforma hanno invece accolto un opposto paradigma che ha fatto del decentramento, della semplificazione dell'azione amministrativa e della contrattualizzazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni i suoi obiettivi privilegiati ⁽¹⁾. Il progressivo rafforzamento dell'autonomia istituzionale e finanziaria dei governi locali, l'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, la forte responsabilizzazione della dirigenza

hanno profondamente mutato l'ordinamento, l'organizzazione e le competenze dei governi locali, aprendo per essi nuovi spazi d'azione e nuove opportunità. I livelli subnazionali di governo, in una non casuale coincidenza con le profonde trasformazioni indotte dalla "transizione" politica iniziata nella prima metà degli anni novanta, si sono dunque appropriati di un ruolo fortemente innovativo, non più semplicemente di gestione di compiti e di attività regolati dal centro, ma di programmazione e gestione di servizi e funzioni governate in proprio.

Il quadro delle innovazioni legislative che hanno interessato gli enti locali è ampio e complesso. Esso si configura come l'esito di una progressiva stratificazione di norme e provvedimenti tra loro non sempre perfettamente coordinati che tuttavia sono stati finalmente ricondotti nella forma del Testo unico. Per coglierne l'impatto complessivo è utile distinguere quattro principali dimensioni oggetto del cambiamento: *a)* "l'ordinamento", con la revisione della forma di governo, del sistema elettorale e con il conferimento di una maggiore autonomia normativa e tributaria; *b)* "l'attività amministrativa", con riferimento alla disciplina del procedimento (²), volta a renderlo più semplice e trasparente, ai controlli sui risultati della gestione, alle forme gestionali dei servizi, alla contabilità; *c)* "l'organizzazione e il rapporto di lavoro", con riferimento allo *status* del personale e al ruolo della dirigenza; *d)* il "decentramento", inteso come nuova organizzazione dei rapporti intergovernativi e conferimento di nuove funzioni e compiti agli enti territoriali.

Nella tab. 1 sono riportati in forma schematica i principi a cui si sono ispirate (almeno nelle dichiarazioni di intenti) le riforme introdotte in relazione ad ognuna di tali dimensioni. Essa ricorda anche le specifiche innovazioni amministrative attraverso cui quei principi avrebbero dovuto prendere corpo e le basi normative di tali innovazioni.

L'avvio del cambiamento istituzionale coincide con l'approvazione della legge n. 142 del 1990. Quel provvedimento ha conferito per la prima volta ai Comuni e alle Province un'autonoma potestà statutaria, riservata all'organo consiliare. Accanto all'autonomia statutaria è stata rafforzata la potestà re-

TAB. 1. *L'impatto delle riforme amministrative sui governi locali*

Dimensione	Principi	Innovazioni amministrative	Fonti normative
ATTIVITÀ	<i>Semplificazione Trasparenza</i>	◆ Identificazione del responsabile e dei termini per i procedimenti	l. n. 241/90 d.p.r. n. 300/92
		◆ Conferenza dei servizi	d.p.r. n. 352/92
	<i>Responsabilità</i>	◆ Diritto di accesso	l. n. 498/92
		◆ Obbligo di motivazione	d.lgs. n. 77/95
	<i>Efficienza Efficacia Economicità</i>	◆ Semplificazione e pubblicità	l. n. 273/95
		◆ Riforma della contabilità	d.l. n. 444/95
		◆ Controllo di gestione	d. lgs. n.336/96
		◆ Nuove forme di gestione dei servizi	d.p.r. n. 533/96 l. n. 127/97
		◆ Concorrenza nel mercato dei servizi pubblici locali	d.lgs. n. 422/97 l. n. 191/98
ORGANIZAZIONE	<i>Contrattualizzazione</i>	◆ Contrattualizzazione del rapporto di impiego	l. n. 421/92 d. lgs. n. 29/93
		◆ Separazione tra politica e amministrazione	d. lgs. n. 470/93 d. lgs. n. 546/93
	<i>Separazione fra indirizzo e gestione</i>	◆ Responsabilità dei dirigenti	d.pr. n. 487/94
		◆ Istituzione del Direttore generale	l. n. 59/97 l. n. 127/97
	<i>Contenimento della spesa</i>		d. lgs. n. 80/98 d. lgs. n. 387/98
DECENTRAMENTO	<i>Sussidiarietà Adeguatezza</i>	◆ Conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali	l. n. 59/97 d. lgs. n. 112/98
		◆ Definizione dei livelli ottimali di gestione dei servizi e incentivi alla cooperazione intercomunale	d. lgs. n. 114/98 l.r. E-R n. 3/99 l.r. E-R n. 2/99 l.r. E-R n. 14/99

golamentare mediante la quale disciplinare l'organizzazione e il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle relative funzioni. Le norme relative alle forme di gestione dei servizi avevano l'obiettivo di offrire nuove opportunità per migliorare il rendimento dei governi locali. Le varie forme di cooperazione e di integrazione tra Comuni di minori dimensioni avrebbero dovuto consentire economie di scala e una maggiore efficienza ed efficacia nella produzione dei servizi ⁽³⁾.

Con la legge n. 81 del 1993 e l'introduzione dell'elezione di-

retta dei capi degli esecutivi da parte dei cittadini, alla rappresentanza considerata come specchio del pluralismo sociale si è sostituita una visione della rappresentanza intesa come responsabilizzazione dei governanti. Si è assistito così, ancor prima che questo accadesse al livello dei governi nazionale e regionali, ad una tendenziale bipolarizzazione della competizione elettorale e all'identificazione di forti *leadership* istituzionali ⁽⁴⁾. L'investitura popolare diretta ha comportato una notevole concentrazione di poteri e responsabilità nelle mani dei Sindaci e dei Presidenti delle Province: la nomina e la revoca dei componenti della Giunta, la designazione e la revoca dei rappresentanti del Comune o della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni, la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, nonché la definizione degli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna ⁽⁵⁾.

Quanto al procedimento amministrativo, la legge 241 del 1990 ha riconosciuto il pieno diritto di accesso da parte dei cittadini interessati agli atti della pubblica amministrazione. È diventata netta l'imputazione di responsabilità nei confronti dell'unità che ha avviato il procedimento ed è stato istituito l'obbligo di motivare tutti i provvedimenti. È stato infine creato un nuovo organo di concertazione, la Conferenza dei servizi, per regolare gli interessi e le questioni che coinvolgono più amministrazioni ⁽⁶⁾. Le innovazioni della legge 241 sono state completate dalle norme della legge 127 del 1997 sulla semplificazione, la documentazione amministrativa, le certificazioni anagrafiche e un sostanziale allentamento dei controlli preventivi di legittimità. Con questi due provvedimenti appare ancora più evidente l'intento razionalizzatore che ha guidato il legislatore: l'azione amministrativa non può più sottrarsi ai controlli di economicità e ai requisiti di trasparenza e il perseguimento degli obiettivi diventa la sua logica fondante.

Sul piano dell'organizzazione interna degli enti locali, le principali novità sono state introdotte, come è noto, dal decreto legislativo n. 29 del 1993, seguito alla legge delega n. 421 del 1992. La finalità principale del provvedimento era quella di accrescere l'efficienza e la produttività della pubblica amministrazione e in tal modo di contenere il costo del lavoro. Tra le nume-

rose indicazioni, quelle che hanno toccato maggiormente da vicino i governi locali sono state la contrattualizzazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e il nuovo ruolo della dirigenza ⁽⁷⁾. Il tendenziale adeguamento alla disciplina civilistica e l'assegnazione di nuove responsabilità in capo ai dirigenti avrebbero dovuto gradualmente ridurre le distanze tra le amministrazioni pubbliche e le imprese private. I due contratti collettivi nazionali di lavoro siglati nell'ambito del nuovo quadro normativo (1994/97 e 1998/2001) hanno in effetti previsto forme di flessibilità e sistemi di incentivazione selettiva del personale che avrebbero dovuto dar corpo a quei principi.

La più chiara separazione tra l'attività di indirizzo svolta dal personale politico e l'attività amministrativa svolta dai dirigenti avrebbe dovuto attribuire a questi ultimi ampi margini di autonomia nella gestione del personale, nell'organizzazione degli uffici e nella gestione dei negozi per conto dell'amministrazione. A questa rafforzata autonomia avrebbe dovuto però fare da necessario contrappeso una più nitida responsabilità rispetto al raggiungimento degli obiettivi, controlli sistematici sull'efficienza della gestione e una trasparente valutazione dei risultati ottenuti. I nuovi principi di organizzazione sono stati infatti via via perfezionati e potenziati da altri provvedimenti in parte derivanti da prescrizioni contenute nello stesso decreto 29, tra i quali vanno menzionate la riforma della contabilità degli enti locali (d.lgs. n. 77/95, d.lgs. n. 336/96, d.lgs. n. 342/97 e d.lgs. n. 410/98) e il d.lgs. n. 286/99, che, da un lato, hanno dato corpo all'autonomia di *budget* dei dirigenti e, dall'altro, hanno fissato l'obbligo e le modalità del controllo di gestione, inteso come processo di rilevazione periodica dei costi delle attività e dei prodotti dell'amministrazione, condotto attraverso l'elaborazione di specifici indicatori di efficienza e di efficacia.

Questa costante attività di valutazione dovrebbe rendere più razionale l'uso e l'allocazione delle risorse ⁽⁸⁾. Essa dovrebbe inoltre collegarsi ai principi e ai parametri di qualità contenuti nelle c.d. "carte dei servizi" elaborate dalle diverse amministrazioni per tutelare i diritti degli utenti. Il controllo interno sui ri-

sultati della gestione, sebbene sottovalutato nella pratica dalle amministrazioni pubbliche a causa di una persistente prevalenza della cultura giuridico-formale⁹⁾, costituisce – dovrebbe costituire – la chiave di volta dell'intero disegno di riforma amministrativa. Se infatti è bene che i responsabili politici (legittimati direttamente dagli elettori) abbiano una maggiore discrezionalità nel definire i ruoli dirigenziali, ed è bene che i dirigenti dispongano di strumenti flessibili nella gestione degli uffici cui sono preposti, tanto le scelte operate dai primi quanto il lavoro svolto dai secondi deve trovare un metro trasparente di valutazione. L'adozione di strumenti empirici di controllo dell'efficienza gestionale peraltro consente di generare tra i funzionari pubblici proprio quell'inclinazione a valutare empiricamente (*ex ante*, prima ancora che *ex post*) i costi e gli effetti dell'azione amministrativa e quell'attitudine al perseguimento degli obiettivi che il ciclo di riforma ha inteso promuovere.

La legge delega n. 59 varata nel marzo del 1997, i successivi decreti legislativi, le leggi regionali di recepimento e, ora, i Dpcm di trasferimento delle risorse, hanno consentito infine di avviare il decentramento alle Regioni e agli enti locali di compiti e funzioni sino ad oggi gestiti dalle amministrazioni statali. Il c.d. "federalismo amministrativo", seppure realizzato nell'ambito di un'immutata cornice costituzionale, si presenta come un cambiamento potenzialmente molto radicale che renderà ancora più necessario un rapido adeguamento delle amministrazioni locali a *standard* di maggiore efficienza e di modernizzazione delle procedure.

Nel caso della Regione Emilia-Romagna attraverso le leggi di recepimento dei decreti "Bassanini", ed in particolare con la legge n. 3/1999, ci si è proposti di delineare un "sistema regionale e locale integrato", in cui all'autonomia dei singoli livelli di governo si affianca una forte funzione di indirizzo e di programmazione dell'ente Regione, funzione svolta peraltro nel quadro di una costante concertazione con gli enti locali nell'ambito della Conferenza Regione-Autonomie Locali.

Dall'insieme dei provvedimenti normativi qui sinteticamente presentati si evince chiaramente come il ruolo degli enti locali

sia stato profondamente ridisegnato. Sul versante funzionale si è passati da un insieme di attribuzioni rigidamente stabilite dalla legge, esercitate sotto l'occhiuta sorveglianza di organismi esterni, al riconoscimento di una significativa autonomia istituzionale e finanziaria. Sul piano politico-istituzionale, le deboli Giunte di coalizione sono state sostituite da una salda *leadership* monocratica, a cui è stata attribuita un'ampia discrezionalità anche nella scelta delle massime figure dirigenziali (segretario comunale e direttore generale). In riferimento all'erogazione dei servizi, la gestione in proprio ha ceduto il posto alle reti, alle partecipazioni tra pubblico e privato (società di capitali, aziende speciali e istituzioni) o alla completa privatizzazione. Il regime pubblicistico di reclutamento e di assunzione del personale è stato modificato a favore di una maggiore liberalizzazione dei contratti e degli incarichi e di una maggiore mobilità intra e interorganizzativa.

L'innovazione legislativa è stata intensa e profonda e, tuttavia, non si hanno che elementi impressionistici per dire se e in che misura il cambiamento effettivo dei modi d'essere delle amministrazioni locali sia stato ugualmente intenso o anche se la dotazione di risorse umane e finanziarie dei vari enti sia adeguata rispetto alle funzioni conferite e, soprattutto, alle crescenti attese dei cittadini. Si può ragionevolmente supporre, del resto, che innovazioni così profonde non producano i loro effetti nel breve periodo. E affinché il processo di riforma possa essere guidato e assecondato è necessario avere indicatori e "misure" empiriche in merito all'implementazione delle riforme.

Per di più, la logica stessa del "federalismo cooperativo" richiama l'esigenza di dati e di studi che rendano leggibili e comparabili i risultati dell'attività amministrativa e le scelte autonomamente operate a livello locale sia sul versante dei servizi prodotti che sul versante della pressione tributaria. Nel nuovo quadro delineato dalle riforme degli anni novanta, la costruzione di un sistema di indicatori che permetta di confrontare i programmi, i servizi, la dotazione di risorse finanziarie e di personale dei diversi enti locali e di valutarne la produttività ed efficacia, costituisce un strumento indispensabile di conoscenza sia per gli

amministratori locali, chiamati a governare l'allocazione delle risorse al livello dei singoli enti, sia per le Regioni che svolgono un ruolo di indirizzo e di programmazione.

2. *Fonti e articolazione del Rapporto*

Il *Rapporto* intende fornire un primo contributo in tale direzione. L'obiettivo è soprattutto di raccogliere, sistematizzare e mettere in luce la possibile utilità di alcune basi di dati già esistenti.

Si tratta di fonti che consentono di ricostruire un primo quadro informativo in relazione a tutte le principali dimensioni della vita degli enti locali: la partecipazione dei cittadini attraverso il voto alla scelta degli amministratori, il profilo del personale politico, la composizione e la stabilità degli esecutivi, la dotazione di personale amministrativo, la dotazione e la gestione delle risorse finanziarie, le forme gestionali dei servizi.

Le informazioni che si possono trarre da tali dati consentono una prima comparazione tra singoli enti o categorie di enti della Regione. In alcuni casi, laddove i dati sono forniti da istituzioni nazionali, è possibile anche svolgere comparazioni tra enti emiliano-romagnoli ed enti di altre regioni italiane. In questo modo sono possibili valutazioni del rendimento istituzionale di quell'ente o di quelle categorie di enti. In prospettiva, la messa a punto di appropriate procedure di analisi dei dati consentirà di evidenziare specifici "punti di eccellenza" o particolari *deficit* gestionali.

Naturalmente, le analisi condotte sulla base di "macro-indicatori" non possono sostituire analisi fondate su sistemi di indicatori più sensibili e accurati desumibili solo attraverso studi di caso e rilevazioni *ad hoc*. Il punto è che fino ad oggi anche i dati empirici "macro" da cui sarebbe stato possibile ottenere alcune prime indicazioni sulla dotazione complessiva di risorse e sul rendimento dei governi locali erano dispersi, non sistematizzati e quindi di fatto non sono mai stati utilizzati.

La tab. 2 elenca le basi di dati che sono state acquisite o costituite *ex novo* e sistematizzate nell'ambito della ricerca, le

TAB. 2. *Elenco delle basi di dati e articolazione della prima parte del Rapporto*

Argomento	Tipo di dati presentati	Fonte	Capitolo
Partecipazione e rappresentanza	Tassi di partecipazione al voto, composizione e stabilità delle Giunte	Risultati elettorali e anagrafe degli amministratori locali (Min. interni – Servizio elettorale)	Cap. 2
Classe politica	Caratteristiche socio-anagrafiche degli amministratori locali	Anagrafe degli amministratori locali (Min. interni – Servizio elettorale)	Cap. 3
Impiego pubblico	Dotazione di personale per qualifica funzionale e titoli di studio, anzianità di servizio; retribuzioni medie; forme di flessibilità; incentivi e sanzioni; semplificazione	Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche (Min. tesoro – Servizio contrattazione) Indagine Regione Emilia-Romagna/Cattaneo	Cap. 4
Finanziamento, costi e forme di gestione dei servizi	Autonomia finanziaria; ripartizione funzionale della spesa; forme di gestione dei servizi; esternalizzazioni	Certificati di conto consuntivo Indagine Regione Emilia-Romagna/Cattaneo	Cap. 5

principali dimensioni empiriche che i dati sono in grado di rappresentare, la fonte istituzionale da cui sono stati tratti e il capitolo del *Rapporto* in cui sono esposte le relative elaborazioni.

Presso il Ministero degli interni, Servizio elettorale, sono stati acquisiti i dati relativi a tutte le consultazioni amministrative svoltesi in Emilia-Romagna a partire dal 1990. La sistematizzazione della base dati ha presentato numerose complicazioni di carattere tecnico e metodologico dovute alla crescente eterogeneità dell'offerta partitica. Di questa e di altre caratteristiche assunte dalla rappresentanza politica locale nel corso della “transizione” dà conto il secondo capitolo del *Rapporto*.

Sempre presso il Servizio elettorale del Ministero degli interni sono stati acquisiti i dati relativi a tutti i consiglieri e componenti delle Giunte comunali e provinciali italiane per tutti gli an-

ni dal 1990 al 2000 contenuti nell'*Anagrafe degli amministratori locali*. Questo ha consentito di studiare le caratteristiche della classe politica locale emiliano-romagnola sia attraverso una comparazione diacronica (con particolare riguardo agli effetti del nuovo sistema elettorale), sia mediante una comparazione con altre aree territoriali. L'analisi di questi dati è contenuta nel terzo capitolo del *Rapporto*.

La prima fonte utilizzata per lo studio della dotazione di personale delle amministrazioni locali e dei relativi costi, anche in relazione all'applicazione delle disposizioni dei "contratti collettivi" del settore, è costituita dai dati contenuti nel *Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche*, tenuto presso il Ministero del tesoro, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Servizio Igop. Sono stati acquisiti in particolare i dati relativi a tutte le amministrazioni locali emiliano-romagnole per gli anni dal 1994 al 1998. In relazione all'ultimo anno, per il quale è stato completato il lavoro di validazione (1998), sono stati acquisiti i dati relativi a tutte le amministrazioni pubbliche italiane.

Nello stesso quarto capitolo in cui vengono esposti i risultati dell'analisi condotta su questo archivio, sono presentati anche i risultati di una rilevazione *ad hoc* condotta nell'ambito della ricerca mediante un questionario postale rivolto a tutti i Comuni dell'Emilia-Romagna con più di 50.000 abitanti, a tutte le Province e ad un campione di Comuni con meno di 50.000 abitanti. Attraverso tale rilevazione è stato possibile verificare in che misura e con quali modalità gli enti locali dell'Emilia-Romagna abbiano attuato alcune delle più importanti innovazioni normative relative all'organizzazione amministrativa e alla disciplina del rapporto di impiego.

L'ultima base statistica costituita e analizzata contiene i dati presenti nei "certificati di conto consuntivo" dei Comuni. È stato messo a punto un archivio che contiene la serie pressoché completa dei dati dei certificati di conto consuntivo per gli anni dal 1992 al 1998. Lo studio condotto su questo archivio (presentato nel capitolo quinto) consente una valutazione comparativa dei livelli di autonomia finanziaria, delle modalità con cui i vari Comuni hanno utilizzato i gradi di libertà loro attribuiti sulle

aliquote, della distribuzione funzionale e del grado di rigidità della spesa, delle forme di gestione dei servizi nonché, sulla base degli indicatori inseriti nel nuovo modello di certificato adottato a partire appunto dal 1998, alcune valutazioni comparative sull'efficienza e l'efficacia della gestione.

Come si è detto, gli archivi sulle elezioni, sugli amministratori, sui dipendenti e sui conti consuntivi, forniscono una solida base empirica per analisi di carattere statistico ad ampio raggio. Questo genere di dati, per quanto utili, non sono però sufficienti per analizzare processi complessi di innovazione organizzativa. Per studiare questo tipo di fenomeni occorrono studi in profondità, con il ricorso anche a informazioni di carattere qualitativo. Per questo il capitolo sesto è composto da uno “studio di caso” attraverso il quale si mette a fuoco uno specifico processo di innovazione organizzativa, selezionato per la rilevanza che esso riveste nel quadro del processo di riforma richiamato nel paragrafo precedente. Esso riguarda in particolare l'avvio di processi di integrazione tra Comuni di piccole e medie dimensioni mediante la costituzione di Unioni di Comuni. Attraverso l'analisi di sei casi di Unioni di Comuni in via di costituzione in Emilia-Romagna, vengono messi in luce sia i problemi organizzativi che sono alla base di una tale scelta sia i vincoli e le opportunità che si trovano di fronte gli amministratori che decidono di intraprendere questa strada.

(1) È quindi possibile parlare di “riforma” della pubblica amministrazione e non semplicemente di “cambiamento”. Sono infatti presenti entrambe le dimensioni che giustificano l’uso di quel termine: l’ampiezza e l’intensità delle trasformazioni avvenute. L’ampiezza si riferisce all’entità degli apparati, delle attività e delle procedure coinvolte, mentre l’intensità si ascrive alla natura radicale, oppure marginale, del cambiamento. È infatti possibile sostenere che il ciclo di riforme amministrative del decennio 1990/2000 ha coinvolto ogni proprietà operativa della pubblica amministrazione: la struttura, le funzioni, il personale e le risorse.

(2) La disciplina del procedimento amministrativo, introdotta con la legge n. 241 del 1990, ha condotto al superamento del carattere oppositivo che caratterizzava il rapporto tra amministrazione e cittadini: la legge, in relazione alla tradizionale coppia di termini autorità-libertà, ha privilegiato il secondo, introducendo una sorta di “carta dei diritti di cittadinanza amministrativa”, realizzando una svolta la cui importanza potrà forse essere paragonata a quella della legge n. 205/2000, di riforma della giustizia amministrativa.

(3) Sulla legge 142 si veda l’ampia e aggiornata trattazione di L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990/2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 3a edizione, 2000.

(4) Sulla legge 81 si veda A. BARBERA (a cura di), *Elezioni dirette del Sindaco e del Presidente di Provincia. Commento alla legge 25 Marzo 1993, n. 81*, Rimini, Maggioli, 1993.

(5) Cfr. R. SCARCIGLIA, *Competenze degli organi comunali e provinciali*, in A. BARBERA (a cura di), *Elezioni dirette del Sindaco*, Rimini, Maggioli Editore, 1994, pp. 101-172; A. CERIANI, *Riforma istituzionale e riorganizzativa degli apparati amministrativi a livello comunale: il caso della Lombardia*, Milano, IreR, 1997.

(6) Per ulteriori approfondimenti sulla legge 241 del 1990 rimandiamo a TRIMARCHI (1993), a MANGANARO e PIRAINO (1994) e a CASTIELLO (1993).

(7) La letteratura di commento al decreto 29 del 1993 e alle sue successive modificazioni è ormai sterminata. Per una presentazione dei punti essenziali rimandiamo a G. RUCCO, *Il nuovo ordinamento del rapporto di lavoro negli enti locali*, Collana Editoriale Anci, Bergamo, 1993; O. FORLENZA, G. TERRACCIANO, I. VOLPE, *La riforma del pubblico impiego*, Milano, Edizioni del Sole 24 Ore, 1998.

(8) Più in dettaglio, il decreto legislativo 77 del 1995, di riforma della contabilità degli enti locali, elenca nell’articolo 39 le specifiche finalità del controllo di gestione: la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, il buon andamento, l’imparzialità e la trasparenza dell’azione amministrativa.

(9) Cfr. G. FREDDI, *Governabilità democratica e razionalità amministrativa*, in Id. (a cura di), *Freddi G. Scienza dell’amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1989.